

Academia de Administrare Publică

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

**CHIȘINĂU,
2018**

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Recomandată spre editare de către:

Catedra Științe administrative, proces –verbal nr. 3 din 13 noiembrie 2018

Recenzenți:

Sîmboteanu Aurel, doctor în politologie, conferențiar universitar

Solomon Constantin, doctor habilitat în istorie, profesor universitar

Autori:

Balan Oleg, doctor habilitat, profesor universitar

Tatiana Șaptefrați, doctor, conferențiar universitar

Angela Popovici, doctor, conferențiar universitar

Ion Dulschi, doctor, conferențiar universitar

Tatiana Savca, mg., lector universitar

Tudor Deliu, mg., lector universitar

Iurie Țap, doctorand, mg., lector universitar

Ludmila Andrievschi, mg., lector universitar

Lucrarea a fost elaborată în cadrul Proiectului: 15.817.0629A „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere la UE”, nr. de înregistrare 895INST

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Administrația publică locală / Balan Oleg, Tatiana Șaptefrați, Angela Popovici [et al.] ; Acad. de Administrare Publică. – Chișinău : AAP, 2018 (Tipogr. "Garomont-Studio"). – 250 p.

Aut. sunt indicați pe vs. f. de tit. – Bibliogr.: p. 239-249 (130 tit.). – Referințe bibliogr. în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3240-2-1.

CZU 352(478)(075)

A 23

SUMAR

INTRODUCERE	5
--------------------------	----------

Capitolul I. OBIECTUL ȘI METODOLOGIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

I.1. Administrația publică locală – obiect de cercetare a domeniului științelor administrative	7
I.2. Concepțiile științifice moderne ale administrației publice locale.....	10
I.3. Dimensiunea social-politică a administrației publice locale.....	30
I.4. Metodologia cunoașterii și studierii administrației publice locale	35

Capitolul II. EVOLUȚIA SISTEMULUI DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ LOCALĂ ÎN MOLDOVA

II.1. Repere istorice în evoluția administrației publice locale	43
II.2. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (1991-2017).....	64
II.3. Viziuni privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.....	70

Capitolul III. SISTEMUL ACTUAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

III.1. Misiunea, scopul și obiectivele administrației publice locale	81
III.2. Principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice locale	83
III.3. Funcțiile administrației publice locale	95
III.4. Metode în activitatea administrației publice locale	99

Capitolul IV. AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

IV.1. Caracteristica generală a autorităților administrației publice locale.....	107
IV.2. Constituirea autorităților publice locale	111
IV.3. Constituirea autorităților executive ale administrației publice locale	116
IV.4. Statutul aleșilor locali	121
IV.5. Competențele autorităților administrației publice locale	124

Capitolul V. PROCESUL DECIZIONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

V.1. Noțiuni și caracteristici generale privind decizia administrativă și procesul decizional	129
V.2. Etapele procesului decizional	140
V.3. Transparența procesului decizional	156
V.4. Controlul executării deciziei administrative	161

Capitolul VI. RESURSELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

VI.1. Personalul în administrația publică locală	165
VI.2. Patrimoniul unității administrativ-teritoriale	173
VI.3. Finanțele publice locale	180

Capitolul VII. INSTRUMENTE ȘI MECANISME ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

VII.1. Politici publice locale	189
VII.2. Parteneriatul public-privat în administrația publică locală	218
VII.3. Cooperarea intercomunitară	228

BIBLIOGRAFIE	243
---------------------------	-----

INTRODUCERE

Administrația publică locală în orice țară constituie o rețea de instituții și organizații, a căror obiectiv principal este asigurarea ordinii și securității sociale, economice și politice a unei comunități. Dacă obiectivul principal al administrației publice locale, practic, nu diferă de la țară la țară, atunci structura și forma de activitate a autorităților publice locale sunt diferite.

Dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări la nivel local.

Astfel, domeniul administrației publice locale în Republica Moldova la etapa actuală suportă și promovează schimbări, modernizări și reforme. Unele din ele sunt cantitative, altele - calitative, iar unele - mixte, urmărind atât indicatori de progres calitativi cât și cantitativi.

În acest context se înscrie și reforma administrației publice în care sunt stipulate obiective concrete și activități, care au drept scop reformarea sistemului administrației publice locale.

Nu putem să nu reliefăm și alte procese care au demarat în administrația publică locală, inclusiv procesul de descentralizare, schimbările în domeniul managementului finanțelor publice locale.

Toate aceste procese de modernizare și reformare a administrației publice locale au drept scop eficientizarea activității autorităților locale și promovarea unui sistem de administrație publică locală care să îmbine tradițiile și obiceiurile existente și să corespundă principiilor și standardelor internaționale pe care statul Republica Moldova le-a acceptat și s-a angajat să le implementeze.

Scopul prezentei lucrări este de a elucida și promova un sistem eficient de administrare cu mecanisme și instrumente moderne în administrația publică locală și de a contribui la edificarea unui sistem de administrație publică locală modern în Republica Moldova.

Lucrarea abordează o parte din temele cele mai importante ale administrației publice locale, care oferă îndrumări referitor la modul în care poate fi organizată și realizată activitatea administrației publice locale. De asemenea, lucrarea urmărește și dobândirea unor abilități practice pentru a permite utilizarea conceptelor și principiilor teoretice în situații practice. Pentru specialiștii în administrația publică este important să înțeleagă complexitatea domeniului administrației publice și să-și dezvolte aptitudinile necesare pentru identificarea soluțiilor pentru diverse probleme ale administrației publice locale.

În rezultatul studierii acestei lucrări utilizatorii vor putea:

- să cunoască obiectul și metodologia administrației publice locale;
- să descrie evoluția sistemului de administrație publică locală în Moldova
- să înțeleagă misiunea, scopul și principiile administrației publice locale;
- să cunoască particularitățile organizării și funcționării administrației publice

locale în Republica Moldova;

- să aplice instrumente și mecanisme în activitatea administrației publice locale;

- să gestioneze eficient mijloacele de realizare a administrației publice locale.

Lucrarea este destinată specialiștilor din administrația publică locală și oficialilor aleși. Totodată, prezenta lucrare este utilă studenților, masteranzilor, reprezentanților societății civile și tuturor celor interesați de domeniul administrației publice locale.

CAPITOLUL I

OBIECTUL ȘI METODOLOGIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Obiectivele capitolului:

- se va identifica necesitatea cercetării administrației publice locale;
- se vor defini principalele concepte și teorii cu privire la administrația publică locală;
- vor fi explicate caracteristicile dimensiunii sociopolitice a administrației publice locale;
- va fi definită metodologia de cercetare și se vor explica metodele de cercetare în administrația publică locală.

Termeni-cheie: administrația publică locală, fenomen administrativ, doctrină administrativă, obiect de cercetare, metodologie de cercetare, serviciu public, management public.

1.1. Administrația publică locală - obiect de cercetare a domeniului științelor administrative

Studierea domeniului administrației publice ca știință este considerat începutul secolului XX, perioadă când teoreticienii și practicienii au analizat și au descris rolul agențiilor administrative în realizarea activității instituțiilor statului, când administrația publică s-a intercalat cu procesul de conducere politică și administrativă, devenind o activitate profesională a celor mai active grupuri de oameni. Reprezentanții acestei perioade - Alexander Hamilton și Thomas Jefferson - au studiat și au abordat administrația publică de pe diferite poziții. Astfel, Hamilton aborda prerogativele executivului în baza principiilor administrative. Potrivit acestei viziuni, pentru ca acțiunea să fie eficientă, ea trebuie să aibă o direcție clară, iar o astfel de direcție poate veni dintr-o singură sursă: un sistem executiv unificat. Întrucât diferența de opinie și discuție este importantă în deliberările legislativului, ramura executivă nu poate funcționa eficient fără o unitate de comandă, un arbitru final a cărui decizie să fie acceptată de toți. Mai mult ca atât, un singur executiv poate purta responsabilitatea pentru acțiunile sale; un singur centru al puterii înseamnă un singur centru al responsabilității. Această preferință pentru un executiv național puternic nu l-a împiedicat pe Hamilton să prevadă și unele descentralizări la nivel local.

Spre deosebire de Hamilton, Thomas Jefferson a văzut problema administrării și organizării legată direct de problema extinderii noțiunii de democrație. În teoria admi-

nistrativă a lui Jefferson sunt punctate două idei principale: a) Guvernul trebuie să fie descentralizat în măsura în care fiecare cetățean să poată participa personal în administrarea afacerilor publice; b) Guvernul trebuie să asigure școlarizarea populației în înțelepciunea politică și trebuie să antreneze cetățenii care doresc să participe. Jefferson a argumentat poziția sa din punct de vedere legal și al limitelor constituționale – limite care ar asigura responsabilitatea persoanelor oficiale din stat.

În administrația publică, nu există etaloane, fiindcă fiecărui sistem politic și regim politic îi sunt caracteristice anumite schimbări cauzate de principii speciale, forme de organizare și metode de reglementare și dirijare a proceselor sociale. Legițile obiective, generale ale activității politice și administrative a unui stat nu sunt specifice altui stat și nu determină modele concrete de administrare. Modelele de administrare se formează în baza acumulării și analizei experienței naționale și internaționale, a cercetărilor și inovațiilor științifice în domeniu.

Știința administrației, ca și alte științe sociopolitice, este o știință internațională. Această știință este o sinteză a cunoștințelor acumulate de cercetătorii autohtoni și străini și o sinteză a practicilor politice naționale și internaționale. Aspectul dominant în știința administrării îl constituie analiza problemelor de organizare și funcționare a administrației publice în țara dată.

Conținutul principal al științei administrației publice ca disciplină științifică este studierea modului de funcționare a autorităților administrației publice, cum acestea răspund necesităților sociale, cum administrează mijloacele materiale și financiare pentru obținerea unei eficiențe cât mai mari. În această ordine de idei administrația publică locală reprezintă unul dintre obiectele de cercetare a științelor administrative.

M. Oroveanu¹ susține că este imposibil să cercetezi administrația din exterior, numai investigând temeinic administrația din interior putem obține cunoștințele și informațiile pe baza cărora pot fi implementate diferite procedee și metode de administrare în scopul îmbunătățirii organizării și funcționării administrației publice. Restructurările ce au loc în administrația publică, implicit, solicită studierea mecanismului de constituire și realizare a sistemului de relații în cadrul sistemului autorităților administrației publice: relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale; relațiile în cadrul autorităților administrației publice centrale; relațiile în cadrul autorităților administrației publice locale, raporturile dintre administrația publică și societatea civilă.

Necesitatea cercetării științifice a administrației publice locale este condiționată de un șir de factori, printre ei menționăm analiza sistemică a fenomenului administrativ. Astfel administrația publică locală se realizează într-un sistem deschis, iar pentru buna funcționare a sistemului este necesară studierea interdependenței sistemului ad-

¹ M.Oroveanu, Elemente ale științei administrației de stat, București, 1982.

ministrației publice locale cu mediul exterior, precum și studierea mecanismului de organizare și funcționare a elementelor în cadrul administrației publice locale.

În literatura de specialitate există diverse opinii referitor la direcțiile prioritare de cercetare în administrația publică locală.² Domeniile de cercetare în administrația publică locală derivă din misiunea, scopul și obiectivele autorităților locale și includ:

- *problema organizării administrației publice locale*. Este domeniu de investigare în știința administrației, în care se studiază modurile de organizare eficientă a administrației publice locale. Elaborarea soluțiilor pentru asigurarea unei funcționări optime a administrației publice locale pentru ca aceasta să poată rezolva în timpul cel mai scurt, cu cele mai mici cheltuieli și într-un mod adecvat, realist și principial toate problemele cu care se confruntă populația din comunitate.

- *autoritățile administrației publice locale sunt colective de oameni*, de aceea, un număr mare de probleme cercetate constituie recrutarea și pregătirea, formarea specialiștilor și a personalului de conducere din administrația publică locală. În acest aspect se studiază chestiunile cu privire la structurile optimale ale statelor de personal în cadrul autorităților administrației publice locale, conducerea personalului din autoritățile administrației publice, cerințele profesionale și de comportament al funcționarilor publici, problema liderismului și a debirocratizării administrației publice locale, se studiază modalitățile de eliminare a exagerărilor birocratice sau a unor practici administrative în dezacord cu principiile logice;

- *probleme ce țin de tehnica procesului de administrare la nivel local* (procesul decizional, forme și metode de administrare, metode de administrare în situații de criză și în situații de conflict, interrelațiile administrației publice locale în cadrul sistemului administrației publice și cu elementele exterioare sistemului, organizarea și gestionarea serviciilor publice ș.a.). Se studiază procedeele prin care să se realizeze eficiența în administrația publică locală.

Fiecare din direcțiile menționate evaluează ca obiect de studiu și cercetare pentru știința administrației publice.

Concluzie. Administrația publică locală este alcătuită dintr-o multitudine de fenomene administrative a căror amploare și complexitate se află într-o amplificare permanentă. În acest context, în calitate de obiect de studiu are un caracter dinamic, evoluând și completându-se cu materii noi în funcție de dezvoltarea administrației publice locale, de necesitățile populației, de progresul științific și tehnic al societății în ansamblu.

² Alina Profiroiu, Știința administrativă, Editura Economica, București, 2007.

I. 2. Concepțiile științifice moderne ale administrației publice locale

Studierea literaturii de specialitate,³ precum și experiența altor țări demonstrează, că administrația publică are rol de lider și atrage, în sensul intelectual, după sine societatea. În același timp, administrația publică este forța motrice de dezvoltare a societății cu condiția, că în societate se vor acumula îndeajuns cunoștințe științifice cu privire la administrația publică, iar aceste cunoștințe vor fi apreciate și aplicate în practică. În această ordine de idei menționăm, că implementarea principiilor științifice în procesul de administrare e posibil atunci când societatea va conștientiza că au dreptul să conducă în exclusivitate oameni competenți, pregătiți din punct de vedere profesional și moral.

Știința administrării include două categorii de cunoștințe. Prima categorie este reprezentată de teoriile conducerii sociale, care constituie o parte a concepțiilor politico-economice și social-filozofice care explică mecanismul de funcționare a societății la diferite etape de dezvoltare. Cea de-a doua categorie de cunoștințe este exprimată prin teorii aplicative ale organizării și conducerii, este mai concretă și asigură baza științifico-metodică pentru elaborarea recomandărilor practice în perfecționarea procesului de administrare. Ambele domenii se bazează pe legi și legități fundamentale ale dezvoltării societății și conducerii sociale, precum și pe experiențe istorice concrete care reflectă dezvoltarea în dinamică a managementului mondial.

Bazele managementul științific au fost puse în lucrările lui M. Weber, F. Teylor, H.Fayol, G. Emerson, L.Gulick, L.Urwick, P.Drucker. Lucrările lor au servit drept puncte de reper în elaborarea formelor și metodelor noi de organizare a administrației publice.

Clasicul teoriei administrării este considerat, pe bună dreptate, **Henry Fayol**. H. Fayol este cea mai importantă personalitate, pe care Europa a dat-o științei administrației la începutul sec. XX. „Teoria administrației” lui Henry Fayol este expusă în lucrarea „Administrarea generală și industrială”, publicată în anul 1916. Fayol a demonstrat, că principiile formulate de el sunt universale și pot fi aplicate în diverse domenii: în economie, în administrația publică, în armată.

Henry Fayol a dezvoltat o „doctrină administrativă” ce pune accentul pe problemele de organizare internă și de gestiune a serviciilor.

- **Doctrina administrativă** – *reguli, proceduri și modalități de a face lucrurile care să reflecte valorile de bază ale unei organizații.*

Fayol propunea o structură a funcției de conducere în cinci componente, astfel: „A conduce înseamnă: a prevedea și a planifica, a organiza, a comanda, a coordona și controla.”

³ H. George Frederickson [et. al], The public Administration Theory Primer Published by Westview Press, 2012.

A prevedea evoluția fenomenelor, activităților etc. Coincide cu pregătirea viitorului și constituie îndatorirea primordială a unui bun administrator. La rândul lor, previziunile pot avea un orizont diferit și, în consecință, unele sunt pe termen scurt, iar altele - pe termen lung. Cunoscând finalitatea și posibilitățile proprii, întreprinderea, organizația sau instituția publică dobândesc încredere în activitatea lor și preîntâmpină orientările greșite care ar putea fi provocate de evenimente neprevăzute.

A organiza înseamnă a constitui organismul material și social al entităților economico-sociale, inclusiv al întreprinderii. În acest scop, se procură resursele materiale, financiare și umane necesare și se caută o metodă de acțiune adecvată obiectivelor urmărite. Activitatea administrativă a întreprinderii, similară, în principiu, instituției de stat constă în:

- stabilirea unui program de acțiune în care organismul economic sau social să fie în concordanță cu cerințele, resursele și scopul urmărit;
- supravegherea executării programului;
- selectarea personalului;
- definirea precisă a atribuțiilor și coordonarea eforturilor;
- încurajarea inițiativelor și răspunderilor, precum și respectarea disciplinei;
- efectuarea unui control amănunțit;
- subordonarea intereselor particulare în raport cu interesele colectivității;
- combaterea abuzurilor de reglementare și de birocratie.

A comanda înseamnă a pune în mișcare și a face să funcționeze această organizare. Ca în orice domeniu, și în administrația publică, conducătorului i se cer multe calități. Conducătorul trebuie să-și cunoască temeinic personalul, raporturile de muncă cu salariații, să le ofere exemplul cel mai bun. Totodată, el trebuie să organizeze activitatea personalului, să stimuleze inițiativa și să răsplătească devotamentul.

A coordona înseamnă, în doctrina lui Mayol, a armoniza și organiza toate eforturile elementelor subordonate, în așa fel încât ele să fie în acord cu orientarea generală a întreprinderii și cu celelalte părți ale ei.

A controla presupune a verifica dacă programul organizării și acțiunii ce s-a adoptat se îndeplinește conform regulilor stabilite. Controlul trebuie să fie eficient, adică să semnaleze în timp util, lipsurile și să fie urmat de măsuri de corectare a erorilor și de sancționare a vinovaților.

Componentele funcției de conducere elaborate de Mayol sunt actuale pentru autoritățile administrației publice și la etapa actuală. Asigurarea unui proces de administrare eficientă a comunităților poate fi realizată numai prin: planificarea riguroasă a activităților și resurselor, organizarea materială și socială a entităților administrației publice locale, punerea în funcțiune a mecanismelor pentru ca personalul din entitatea publică să activeze și să genereze rezultate, coordonarea tuturor elementelor procesului pentru atingerea scopului și obiectivelor propuse și monitorizarea și controlul permanent al activităților în vederea realizării misiunii administrației publice locale.

Un aport substanțial în evoluția conceptului de administrare publică a fost teoria birocrăției a lui **M. Weber**, în care sunt identificate elementele unui model rațional de administrare care sunt actuale și astăzi și care ar trebui să le cunoască și să le aplice un factor de decizie din administrația publică locală :

- diviziune a muncii fixată și oficializată;
- ierarhie clar definită;
- un sistem de reguli stabilite și explicite;
- separare a drepturilor și mijloacelor personale de cele oficiale;
- selecție și o carieră a personalului pe criteriul calificărilor tehnice.⁴

Concepția managementului științific a lui **Taylor** a demonstrat modul în care organizațiile își pot folosi în mod deliberat proprii membri. Principiile elaborate de Taylor sunt aplicate și în prezent în managementul administrației publice:

- 1) înlocuirea empirismului prin organizarea sistematică a fiecărui element al muncii;
- 2) diviziunea muncii, mergând până la separarea funcțiilor de execuție de cele de organizare;
- 3) crearea unor state-majore de specialiști, care intervin direct pe lângă personalul de execuție;
- 4) cercetarea sistematică a randamentului maxim al oamenilor și al mașinilor;
- 5) cooperarea voluntară, în locul individualismului;
- 6) specializarea, pregătirea și antrenarea lucrătorilor;
- 7) remunerarea stimulativă care contribuie la selectarea personalului.⁵

Managementul științific a avut și continuă să aibă o influență semnificativă asupra dezvoltării intelectuale a administrației publice.

Conceptul de administrare eficientă a fost elaborat de **Luther Gulick** și **Lyndal Urwick**. În lucrarea „Documente asupra științei administrației” au fost stabilite șapte funcții care definesc responsabilitățile administrative ale unui executiv și care sunt cunoscute sub acronimul **POSDCORB**.

- **POSDCORB** – *Un dispozitiv mnemonic inventat de Luther Gulick în 1937 să atragă atenția asupra diferitelor elemente funcționale ale activității unui conducător în administrația publică.*

Aceste funcții sunt: planificarea, organizarea, selectarea personalului, conducerea, coordonarea, raportarea, elaborarea bugetului.

Planificarea – stabilirea în linii generale a lucrurilor care trebuie făcute și metodele pentru realizarea lor:

- elaborarea planurilor și desemnarea oamenilor care să le aplice;
- oamenii trebuie numiți pe criterii obiective;

⁴ Maria Victoria și Bedrule-Grigoruta, Managementul serviciilor publice, Editura Tehnopress, Iași, 2009.

⁵ Mihaela Onofrei, Administrație publică - Fundamente și bune practici. Ed. Universității “Al. I. Cuza”. Iași, 2007.

- trebuie făcute eforturi pentru a introduce oamenii în structura organizațională și a-i determina să se adapteze structurii și nu să modifice structura pentru a o adopta oamenii.

Organizarea - stabilirea structurii formale a autorității, prin care subdiviziunile de muncă sunt aranjate, definite și coordonate pentru obiectivele propuse:

- în scopul evitării ineficienței și lipsei de responsabilitate este necesar un manager unic și o unitate de comandă;
- evitarea unei conduceri multiple.

Selectarea personalului presupune antrenarea și perfecționarea personalului, precum și crearea condițiilor optime de lucru.

Conducerea prevede procesul de emitere a deciziilor și elaborare a mecanismului de realizare a deciziilor. În diviziunea și subdiviziunea muncii este foarte importantă omogenitatea în momentul numirii persoanelor în proces. Principiul numirii în funcție a lucrătorilor trebuie să fie în funcție de scopul pe care îl vor urmări, de calificarea cerută, de persoanele sau lucrurile cu care vor lucra și de locul în care se va desfășura munca.

Coordonarea este o datorie extrem de importantă de interconectare a diferitelor aspecte ale muncii. Coordonarea include două particularități specifice acestui proces:

- autoritatea trebuie delegată, iar administratorii trebuie să se preocupe numai de abaterile de la standarde;
- teama de a delega autoritatea este o cauză importantă a problemelor organizației.

Funcția de **raportare** exprimă informarea continuă a celui în fața căruia executivul răspunde. Raportarea include, de asemenea, autoinformarea și informarea subordonaților prin evidențe, cercetări și controale.

Funcția de **elaborare a bugetului** prevede elaborarea bugetului în forma planificării fiscale, contabilității și controlului. Conform funcțiilor elaborate de Luther Gulick și Lyndal Urwick aria de control a administratorului trebuie să fie limitată, deoarece domeniul de atenție a unui om este limitat, un șef nu poate conduce în bune condiții și direct activitatea a mai mult de cinci - șase subordonați. Tot aici se menționează că numărul optim de angajați nu poate fi fixat cu precizie, dar este limitat de factori legați de capacitatea profesională și energia profesională.

Herbert Simon în lucrarea „*Comportamentul administrativ*” a prezentat modelul rațional de administrare, model bazat pe rolul comportamentului uman în constituirea și funcționarea organizațiilor și care a avut un impact enorm în studierea organizațiilor.⁶ La baza organizării administrative se află conceptul de raționalitate. Organizațiile sunt create cu scopul de a spori raționalitatea umană și de a structura comportamentul uman astfel încât acesta să poată apropia abstractul raționalității. Si-

⁶ Norma M. Riccucci, Public Administration. *Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Georgetown University Press/ Washington, 2010, p. 10.

mon a pornit de la argumentul că ființele umane individuale sunt limitate în capacitățile lor pentru a răspunde problemelor complexe cu care ne confruntăm. Întrucât persoanele fizice sunt limitate în gradul de raționalitate pe care îl pot atinge, ele găsesc necesar să se unească împreună în grupuri și organizații pentru a face față eficient problemelor din jurul lor. În organizații se găsește o metodă de modelare a comportamentului uman spre un model rațional de atingere a obiectivelor. Astfel, „individul rațional este, și trebuie să fie, un individ organizat și instituționalizat”. Conceptul de raționalitate în viziunea lui Simon este bazat pe relația dintre mijloace și scopuri. Calea pentru a obține un comportament rațional este în „a calcula probabilitățile și a coordona corect mijloacele cu scopul stabilit. Simon a argumentat că indivizii pot fi aduși mai aproape de raționalitatea sistemului numai atunci când ei încep să facă alegerile care sunt ghidate de interesele organizației. Organizația este văzută ca un sistem de luare a deciziei, „definit să includă procese inteligente care determină motivul deciziilor, procese pentru depistarea și planificarea posibilelor căi de acțiune și procese pentru evaluarea alternativelor și alegerea între ele”. Această formulare prezintă două probleme distincte: prima referitor la deciziile oamenilor de a adera, a rămâne sau a părăsi organizația și alta implică comportamentul lor referitor la întrebarea, de ce ei sunt membri ai organizației. Fiecare dintre aceste două probleme este abordată prin prisma calculelor costurilor și beneficiilor individuale.

În această ordine de idei, Simon a fost ferm convins că „noua știință a administrației” ar trebui să se focalizeze pe procesul decizional. Herbert A. Simon a fost primul analist care a formulat distincția între deciziile organizaționale programate și neprogramate și a evidențiat această importanță pentru sistemul informațional de management.

În plan cronologic, primele încercări de explicare a instituției administrării locale au avut loc la sfârșitul secolului al XVIII-lea - începutul secolului al XIX-lea. Drept imbold pentru dezvoltarea acestor teorii a servit mișcarea constituționalistă ce a cuprins la acel moment statele europene.

Teoriile referitor la autoadministrarea locală apar în prima jumătate a secolului al XIX-lea în baza discuțiilor despre relațiile dintre individ și stat, dintre autoritățile puterii locale și cele centrale în condițiile statului democratic și ale autocrației.⁷

Teoria comunității libere a apărut la mijlocul sec. al XIX-lea în Franța și Belgia. Fondatorii teoriei respective sunt reprezentanții școlilor juridice: Ture de Tocqueville, Herber, Arene și alții.

Ei considerau că dreptul comunității de a se autoadministra este tot atât de firesc și inalienabil ca și drepturile omului, deoarece comunitatea locală a apărut înaintea statului și de aceea ultimul ar trebui să respecte libertatea comunei de a se autoadministra. Drept argument în favoarea libertății de autoadministrare a comunităților locale erau aduse exemple din lupta pentru libertate a orașelor medievale libere contra despotismului feudal.

⁷ Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2007.

Teoria comunității libere are la bază următoarele principii esențiale ale organizării autoadministrării locale:

- autoadministrarea locală se referă la administrarea problemelor proprii ale comunității locale, distincte de cele ale statului;
- delimitarea treburilor pe care le gestionează comuna în treburile proprii și treburile transmise în gestiune de către stat;
- autoritățile autoadministrării locale nu sunt organe statale;
- organele statale nu au dreptul să intervină în treburile, soluționarea cărora ține de competența comunității locale. Ele trebuie să urmărească ca comunitatea locală să nu depășească competențele atribuite.

Aceste principii au influențat procesul legislativ în anii 30-40 ai secolului al XIX-lea. În particular, multe idei ale acestei teorii și-au găsit reflectare în Constituția Belgiei din anul 1831, care a recunoscut alături de cele trei puteri - legislativă, executivă, judecătorească - și *puterea locală*. Constituția avea un articol special consacrat autoadministrării locale. În același timp, ideea despre drepturile inviolabile ale comunităților, care era pilonul acestei teorii, era vulnerabilă în sensul că era greu de demonstrat drepturile intangibile ale entităților autoadministrate de proporții mari (departamente, regiuni) stabilite de către stat, prin trimiterea la caracterul lor natural.

Se considera că anume în contrapunerea intereselor locale celor statale și constă fundamentarea ideii independenței depline a organelor autoadministrării locale.

Adepții teoriei sociale susțineau dreptul autorităților locale de a gestiona problemele social-economice locale independent de stat.

Concepțiile respective asupra autoadministrării locale nu au găsit susținere și aplicare în practică deoarece contrapunerea comunităților statului nu contribuia la consolidarea lui, iar pe de altă parte, din această teorie rezultă că teritoriul statului ar fi trebuit să fie alcătuit din teritoriile comunităților locale independente, fapt ce în practică nu se întâmpla.

Conținutul preponderent gospodăresc al activității organelor autoadministrării locale, prioritatea problemelor legate de asigurarea bunăstării sociale a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale constituie premise pentru formularea unei alte teorii, și anume, teoria deservirii sociale. De fapt, nu este atât o teorie, cât o concepție a conducerii sociale, potrivit căreia *organele autoadministrării locale sunt privite ca instituții publice pentru deservirea populației, pentru satisfacerea intereselor publice și private*.

Abordarea **noua administrație publică** a solicitat recunoașterea valorilor implicate în procesul de cercetare și un rol de advocacy mai puternic pentru oamenii de știință din domeniul social. În acest context a fost punctat, că valorile oamenilor de știință și ale obiectelor lor de cercetare se ciocnesc des cu valorile științei sociale pozitive și că recunoașterea acestui potențial ar putea clarifica atât procesul de cercetare cât și să-l facă mai relevant pentru soluționarea problemelor sociale. Omul

de știință alege tema de cercetare pentru că este un interes personal în acest studiu, nu pentru că a fost impusă de ceva sau cineva. Astfel, oamenii de știință cu un sentiment sporit de conștientizare socială vor aborda probleme importante pentru societate. Mai mult decât atât, recunoașterea posibilității de părtinire permite omului de știință să fie mai prudent în protejarea obiectivității cercetării și, prin urmare, de valabilitate a rezultatelor. Următorul pas al oamenilor de știință este de a folosi cunoștințele dobândite prin cercetare pentru îmbunătățiri și perfecționări în condiții sociale. Responsabilitatea omului de știință nu se finisează cu producerea cunoștințelor, dar include diseminarea lor, în special a celor într-o poziție de a influența politicile publice în direcția aleasă. Prin urmare, reprezentanții conceptului de *noua administrație publică* sunt interesați în utilizarea cunoștințelor și abilităților analitice pentru a înțelege impactul diverselor politici și de a explora noi modalități de satisfacere a solicitărilor clienților.⁸ Fiind extrem de acordați la problemele normative, adepții *conceptului de noua administrație publică* au subliniat și valorile care au fost susținute și de teoriile anterioare cu privire la procesul de organizare în sectorul public, principala printre acestea fiind criteriul de eficiență în administrația publică. Ei au menționat că eficiența este o valoare aleasă dintr-un set larg de valori și că adoptarea acestei valori împiedică atenția pentru alte valori, așa ca echitatea sau participarea. Mai mult decât atât, ei au menționat că tendința spre o guvernare tehnocrată, care pare să fie implicată într-o dependență mare de eficiență ca valoare de bază, în vederea realizării eficienței raționale necesită creșterea depersonalizării și obiectivității în administrația publică. Drept alternativă ei au căutat diferite temeuri pentru studierea administrației publice. O alternativă de bază a fost conceptul de echitate socială.⁹

Echitatea implică un sens de obiectivitate sau justiție - în special corectarea dezechilibrelor existente în distribuirea valorilor sociale și politice. Spre deosebire de tratamentul egal pentru toți, echitatea propune ca beneficiile să fie mai mari pentru cei mai dezavantajați; în contrast cu eficiența echitatea pune accentul pe responsabilitate și implicare. În plus, în *noua administrație publică*, conceptul de echitate este aplicat nu numai pentru activitățile autorităților executive, legislative și judecătorești, dar, de asemenea, agențiilor administrative conducând la o redefinire a ceea ce este administrația publică. Conceptul de echitate ca ghid etic pentru administrația publică a fost analizat și de David K.Hart (1974).¹⁰ Hart sublinia că standardul etic al administrației publice este cel de imparțialitate a administrației publice, care susține, că politicile să fie aplicate egal pentru toți indiferent de circumstanțe. Echitatea socială recunoaște necesitățile și interesele diferite ale diferiților oameni și de aceea alege un tratament diferențiat.

⁸ Frederickson, H. George, „Toward a New Public Administration.” In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, edited by Frank Marini, pp. 309-331. San Francisco: Chandler, 1971.

⁹ Waldo, Dwight, ed. *Public Administration in a Time of Turbulence*. San Francisco: Chandler, 1971.

¹⁰ David K.Hart . „Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator.” *Public Administration Review*, 34, 1974.

Reprezentanții noii administrații publice au pus un accent considerabil și pe valoarea de *participare*. Aceasta presupune atât participarea cetățenilor în gestionarea afacerilor publice cât și implicarea lor în procesul decizional. În acest scop a fost elaborată și propusă o structură organizațională mai deschisă care are granițele permeabile și este marcată de confruntare și schimbare. Orion White, unul dintre reprezentanții noii administrații publice, a propus în lucrarea sa „The Dialectical Organization” un schimb reciproc activ și continuu între agenția de personal și grupurile de clienți în exercitarea politicilor și procedurilor care să ia în considerație toate interesele părților. White susținea că adoptarea și instituirea valorilor, atât a celei de participare cât și a altor valori, trebuie să fie realizată prin comunicare deschisă, prin distribuirea funcțională a puterii și prin recunoașterea conștientă a principiilor ideologice care ghidează acțiunea.

Cercetările umaniștilor organizaționali au marcat un important capitol în dezvoltarea cercetării administrației publice. Opțiunea pentru un nou rol al angajaților și clienților în conducerea organizației a fost un bun argument pentru administrarea democratică.

Concepția Noul Management Public. La etapa actuală clasicul „om administrativ”, obligat de raționalitatea și interesele sale urmează să fie înlocuit cu un analist de politici mai modern, mai rațional și mai influent. Vizualizarea organizațiilor publice ca o parte a procesului de politici publice a deschis noi căi pentru teoriile organizației publice. În primul rând, există posibilitatea ca organizațiile publice să fie considerate parte integrantă a procesului politic. Această abordare este contrariul conceptului de vizualizare a administrației publice separată de politică. Perspectiva evoluării mediului politic confirmă că membrii organizațiilor publice joacă un rol important în formularea politicilor publice, că influența lor este resimțită pe scară largă în elaborarea politicilor și programelor și că ei continuă să modeleze, să le dea formă politicilor publice prin efortul lor în procesul de implementare chiar și după ce politicile au fost declarate de legislativ, executiv sau sistemul judiciar. Într-o astfel de viziune, concepția dihotomiei politică-administrare este greu de justificat. În al doilea rând, orientarea pe politică propune studierea organizației publice mai degrabă într-o valoare critică decât într-un mod instrumental. Viziunea altor teorii și concepții, în special a modelului rațional de administrare este bazată pe separarea faptelor și valorilor, pe analizele factuale ale scopului orientat pe comportament în cadrul organizației. Întrucât organizațiile publice sunt centrul, nucleul procesului politicilor publice, rolul lor în exprimarea valorilor sociale devine suprem. În acest context este adecvată o abordare a organizațiilor publice care se concentrează pe critici și critică baza evolutivă a acestor organizații.

O astfel de abordare a fost făcută de Vincent Ostrom (1971), care a încercat să meargă mai departe de aspectele birocratice ale administrației publice din America spre o concepție largă a acțiunii colective. Ostrom sublinia că, curentul principal al te-

oriei administrației publice, de la Wilson până, cel puțin, la Simon a fost preocupat de eficiența procesului de administrare, eficiență solicitată prin intermediul mecanismelor de centralizare și control. Rezultatul acestor abordări a condus la criza intelectuală în administrația publică, în care teoreticienilor și practicienilor le lipsește un spirit clar de identitate și de încredere pentru a face față problemelor cu care se confruntă. Ostrom indică o soluție pentru această criză în activitatea teoreticienilor administrației publice. Această soluție este bazată pe trei elemente-cheie, primul din care este „individualismul metodologic”, sau prezumția că individul - care este un reprezentant individual al factorului de decizie - este unitatea de bază a analizei organizației. Factorul de decizie individual, comparabil în multe privințe cu clasicul „om economic”, este presupus a fi autointerestat, rațional și care caută să maximizeze gradul de utilitate a lui în organizație. Al doilea element-cheie îl reprezintă „bunurile publice” asociate cu rezultatele organizațiilor publice. Bunurile publice se deosebesc de bunurile private în virtutea faptului că sunt extrem de indivizibile. Bunul public furnizat pentru o persoană sau grup va fi accesibil pentru utilizare de către toți. Organizațiile publice nu trebuie să fie văzute ca simple unități birocratice care prestează servicii și care au fost instruite să le *facă de către nivelul ierarhic superior*. Mai curând, ele trebuie vizualizate ca un mijloc de alocare a capacităților de luare a deciziilor în scopul furnizării bunurilor și serviciilor care răspund preferințelor cetățenilor în diferite contexte sociale. Al treilea element-cheie este ideea că diferite tipuri de structuri de decizie au efecte diferite asupra comportamentului persoanelor care doresc strategii de maximizare. Ostrom a avut un rol important în dezvoltarea teoriei administrației publice considerând important reformarea organizațiilor publice, ca structuri sociale, prin intermediul cărora se distribuie bunurile publice și pentru descoperirea modalităților în care acele noi organizații ar putea fi făcute mai receptive la preferințele indivizilor.

Termenul „*noul management public*” își are rădăcinile în evoluțiile practice în administrația publică, în setul de idei ce se referă la „reinventarea guvernului”, și în legătura conceptuală a politicilor publice și, în special, alegerea perspectivei publice în teoria administrației publice.

La nivel practic, criza fiscală a anilor '70 din secolul trecut a condus la o varietate de eforturi pentru a constitui un guvern care „lucrează bine, dar costă mai puțin”. Măsurile fiscale de austeritate, eforturile de a îmbunătăți productivitatea publică și experimentele cu mecanisme alternative de livrare a serviciilor, inclusiv contractarea și privatizarea - toate pot fi văzute ca bază a „raționalismului economic”, un efort de a găsi soluții pentru problemele guvernamentale bazat pe analize economice. În același timp, managerii publici, interesați de responsabilitate și performanțe înalte, au început să restructureze agențiile lor birocratice, să redefinească misiunea lor organizațională, să raționalizeze procesele și să descentralizeze procesul de luare a deciziilor.

Noul Management Public și guvernul antreprenorial reinventat au ajuns într-o

dezvoltare deplină în anii 1990.¹¹ Bazat pe alegerea publică și teoriile de market, Noul Management Public susține că sectorul privat și sectorul public sunt în esență la fel ca scop, oameni și procese; astfel, serviciul public trebuie să fie obiectul aceluiași set de stimulente și constrângeri economice ca și businessul.¹²

Cel mai bun exemplu de „noul management public” poate fi văzut în reformele administrative din Noua Zeelandă. Investigațiile insistente și dorința de a obține organizații publice mai efective au generat schimbări substanțiale în sectorul public. Astfel, guvernul a privatizat substanțial funcțiile publice, a redezvoltat sistemul de personal pentru directorii de top pentru a fi mai orientați către performanță, a instituit un nou proces de măsurare a productivității și eficienței agențiilor guvernamentale și a reproiectat sistemul guvernamental să reflecteze angajamentele de responsabilitate ale guvernului.¹³ Eficiența agendei reformei administrației publice în Noua Zeelandă, precum și succesul activităților paralele în Canada, Marea Britanie și Statele Unite ale Americii, a fost un semnal pentru guvernele din întreaga lume, că noile standarde au fost căutate și noile roluri pentru administrația publică au fost stabilite.

Ideile cu privire la noile standarde și roluri ale guvernului sunt dezvoltate în lucrarea lui David Osborne și Ted Gaebler „Reinventing Government” (1992). Osborne și Gaebler au identificat zece principii prin care angajații din sectorul public ar putea aduce rezultate esențiale reformei administrației publice – principii, care stau la baza noului management public:

1. Administrația publică trebuie să **privatizeze** sau să **concesioneze** o parte din servicii către sectorul privat.

2. Managerii nu se implică în toate activitățile administrative; ei au un **rol strategic**; implicarea clienților trebuie stimulată.

3. **Competiția și concurența** sunt indispensabile în sectorul public. Ele pot fi introduse prin metode ca: licitațiile pentru preluarea anumitor sarcini, existența rivalității între subunitățile administrative, existența concurenței în oferta de servicii.

4. Fiecare departament administrativ trebuie să aibă o **misiune exactă și singulară**.

5. **Evaluarea rezultatelor** pornind de la output-ul real obținut; alocarea fondurilor în funcție de raportul obiective-rezultate;

6. **Cetățenii sunt văzuți ca și clienți**. Aceasta înseamnă sondarea opiniilor, programe de training pentru a îmbunătăți relația cu clienții, testarea pieței etc.

7. Administrația trebuie să fie în stare să-și **producă bani**, nu doar să cheltuiască.

8. Administrația nu se limitează doar la livrarea unor servicii pentru a satisface

¹¹ Lane, J. New Public Management. London: Routledge, 2000.

¹² Dillman, D. Leadership in the American public service. In *Reform, Ethics and Leadership in Public Service: A Festschrift of Richard A. Chapman*, ed. M.Hunt and .O`Toole, 142-158. Brookfield, VT: Ashgate, 1998 .

¹³ Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. Public Management: The New Zealand Mode. New York: Oxford University Press, 1996.

unele nevoi. Ea trebuie să încerce să *prevină apariția* acestor nevoi (ex.: prevenția incendiilor, reciclare, campanii antifumat)

9. *Descentralizare*, controlul ierarhic înlocuit de *teamwork*, *autoritate dispersată*, *management participativ*, *management al muncii*, *cooperare*, *programe de dezvoltare profesională*.

10. Metoda „comandă și control” trebuie înlocuită, scopurile trebuie atinse prin restructurarea pieței: *stimularea investitorilor privați de a se implica în livrarea de servicii*, o parte din fondurile bugetare.

Aceste zece principii ale lui Osborne și Gaebler¹⁴ sunt o nouă concepție de activitate și structură a administrației publice, o listă de control analitic pentru a transforma activitatea administrației publice.

Importanța Noului Management Public în dezvoltarea concepțiilor cu privire la administrația publică se evidențiază prin faptul că această abordare a propus și a promovat reforma managementului în administrația publică nu numai prin introducerea tehnicilor, dar și prin impunerea unui set de valori, în mod special, un set de valori în mare măsură extrase din sectorul privat. În acest context, Noul Management Public a argumentat că autoritățile administrației publice ar trebui să adopte nu numai tehnici din administrarea businessului, dar de ar trebui, asemenea, să preia și unele valori din domeniul businessului. Astfel, această concepție a promovat concurența, preferința pentru piață, mecanismele de alegere socială și respectul pentru spiritul antreprenorial.

Osborne și Gaebler (1992)¹⁴ susțin că modelul de piață ar trebui să fie aplicat, în primul rând, pentru furnizorii de servicii. Deși aplicarea modelului de piață în administrația publică oferă și competiție între sectorul public și sectorul privat, competiție între firmele private care concurează pentru contractele de achiziții publice, competiție între agențiile publice (de exemplu, între școli, spitale etc.), competiție între autoritățile administrației publice. Introducerea modelului de piață în administrația publică este un mecanism de credință și convingere, că liberul joc al forțelor pieței va aduce autointeres participanților individuali, grupurilor sociale, agențiilor, firmelor într-un echilibru care reprezintă, într-un fel, realizarea maximă a bunului social. Aceasta implică faptul că participatii pot servi interesului public concentrându-se pe interesul lor personal. Chiar și în condițiile de reglementare legală forța de ghidare este interesată că participanții vor urmări propriile interese în mod competitiv mai degrabă decât încercarea de a descoperi un interes public general și de a colabora pentru realizarea lui. Această forță de bază a pieței, pe care Adam Smith a numit-o „mână invizibilă”, funcționează fără o direcție precisă. Din acest punct de vedere nu este atât de necesar ca pentru funcționarea piețelor, persoanele să fie conștiente sau să ia în considerare interesele altora. Motivul principal al forței pieței este considerat autocorectarea și obținerea rezultatelor benefice pentru societate.

Concurența aduce beneficii în sport, business, chiar și în natură, concurența de

¹⁴ Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

cele mai dese ori conduce la performanțe. Aplicând aceeași logică se poate argumenta că programele guvernamentale orientate spre piață au mai multe avantaje decât cele convenționale. Ele sunt descentralizate, competitive și receptive la schimbarea condițiilor; permit clienților să facă alegeri și să lege direct resursele de rezultate; permit guvernului să impulsioneze puterea, realizând schimbări majore prin aplicarea stimulentei strategice. Un alt aspect important pe care l-a abordat Noul Management Public este ideea „guvern orientat spre client”.¹⁵ În conformitate cu această idee guvernele orientate spre client trebuie să asculte cu grijă clienții lor; ele trebuie să ofere clienților posibilitatea de a alege între furnizorii de servicii (ceea ce înseamnă crearea concurenței) și să ofere clienților resurse pentru a fi utilizate în selectarea de furnizori de servicii. „Guvern antreprenorial” este un alt element promovat de Noul Management Public. Ideea principală a acestui element este „folosirea resurselor în noi modalități pentru a maximaliza productivitatea și eficacitatea”. Antreprenoriatul însă înseamnă mai mult decât inventivitate simplă. În special, antreprenoriatul implică creativitate și inovație și un accent puternic pe rezultatele și misiunea organizației. Gaebler explică esența acestui element al concepției în felul următor: „Idea a fost de a-i face pe guvernanți să gândească așa cum gândesc proprietarii. Dacă aceștia ar fi banii mei, i-aș cheltui eu în acest mod?” Această opțiune subliniază potențialul inovativ al unei persoane interesate asupra puterii stabilite de procesele instituționale.

Noul Management Public a introdus în administrația publică ideile de deservire a clientului, măsurarea performanței și modelul de piață.

Administrația publică postmodernă. La începutul anilor '70 ai secolului al XX-lea mai mulți teoreticieni ai administrației publice au urmat colegii lor din alte domenii (variind de la artă și arhitectură până la sociologie și filosofie) în a aborda ideea de postmodernism.¹⁶ Astfel, au început să exploreze mai critic abordările teoretice care stau la baza modelului rațional de administrare. Argumentul acestei explorări a fost ideea, că administrația publică, asemenea altor științe sociale, a devenit dependentă de abordarea particulară a teoriei - pozitivismul - și că această abordare subtilă, dar dramatică limitează intervalul de gândire posibilă în domeniu. Abordarea pozitivistă argumentează, că științele sociale pot fi înțelese folosind aceleași abordări care se aplică pentru științele naturale. Din acest punct de vedere faptele care au loc în societate sau organizație pot fi separate de valori; rolul științei este de a se concentra pe fapte mai degrabă decât pe valori. Faptele pot fi observate și măsurate, la fel ca și comportamentul elementelor fizice sau chimice. La rândul lor, concepțiile și teoriile pot fi construite pe baza acestor observații de „manifestare a comportamentului”. Abordarea pozitivistă a fost recunoscută ca temelia modelului rațional de administrare a lui H.Simon și în mod evident a ajuns să domine alte aspecte ale studierii administrației publice.

¹⁵ Barzelay, Michael. The New Public Management. Berkeley: University of California Press, 2000.

¹⁶ Miller, Hugh T. and Fox Charles J. Postmodern Public Administration. Armonk, New York, 2007.

Criticii acestei viziuni au punctat că observarea comportamentului uman „din exterior” ne spune mult mai puțin decât înțelegerea sensului activității umane. De exemplu, poți vedea un om alergând prin pădure, dar ai vrea să știi mai mult despre ceea ce se întâmplă (dacă este un criminal și fuge de poliție, este urmărit de un animal sălbatic sau e alt motiv pentru care el fuge, de ex.). Similar este și în viața societală, faptele și valorile sunt foarte dificil să le separi, în multe cazuri valorile sunt mai importante decât faptele în înțelegerea activității umane. Criticii abordării pozitivismului menționează că, deoarece comportamentul uman diferă de la timp la timp și de la cultură la cultură, este imposibil să formulezi declarații de reglementare durabilă pe care savanții le caută. Descrierea activității umane în termeni de observații „obiective” și „legea ca bază a relațiilor” nu reușește să recunoască componentele nonraționale ale experienței umane - intuiția, emoțiile și sentimentele. Adepții concepției postmoderniste subliniază că știința socială nu este neutră (așa cum se pretinde); măsurarea comportamentului uman poate afecta acest comportament.¹⁷

Astfel, criticii au subliniat, pe de o parte, că încrederea în modelul pozitivist a consolidat tendințele spre obiectivare și depersonalizare care erau deja parte a modelului de administrare publică.

Pe de altă parte, ei au argumentat, de asemenea, că bazarea numai pe pozitivism nu a permis completarea înțelegerii sentimentelor și valorilor care sunt o parte atât de semnificativă a vieții umane. În căutarea alternativelor, savanții au apelat la abordări interpretative în achiziționarea cunoștințelor, abordări care s-au focusat pe înțelegerea sentimentelor pe care oamenii le depun în experiențele lor, în special, în acele experiențe pe care ei le împărtășesc cu alții. Alții au apelat la examinarea *valoare critică* a forțelor care stau la baza experiențelor umane, în special acelor forțe de putere și dominare care denaturează comunicarea între ființele umane (Denhardt, 1981). Printre aceste abordări savanții sperau să elaboreze abordări alternative pentru studierea și practica administrației publice, alternative mai sensibile la valori (nu doar la fapte), la subiectivitatea sentimentului uman (nu doar la comportamentul obiectiv) și la gama completă de emoții și sentimente implicate în relațiile dintre oameni și printre oameni.

Aceste idei au fost în continuare extinse în eforturile de a angaja perspectivele de gândire postmoderne,¹⁸ în special, în discuțiile teoretice cu privire la înțelegerea organizațiilor.

Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt (2011) susțin în lucrarea „The new public service: serving not steering” că abordările postmoderniste sunt diverse și complexe, dar majoritatea ar putea argumenta că problema cu care ne confruntăm astăzi este că ne-am pierdut capacitatea de a spune *ce este real*. Viziunile, concepțiile și teorii-

¹⁷ Șaptefrați T., Administrația publică postmodernistă și Noul Serviciu Public. În revista „Administrarea Publică”. Revistă metodico-științifică trimestrială, nr.2, aprilie-iunie 2015, p. 24-32.

¹⁸ Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt. *The new public service: serving not steering*. New York, 2011.

ile savanților susținute anterior și care funcționau în trecut, astăzi descoperim că au deficiențe totale. Situația este complicată și datorită faptului că lumea vastă și confuză a simbolismului vine să ne domine gândirea și sentimentele. De multe ori comunicarea este numai într-o singură direcție. Noi suntem doar spectatori pasivi, nu avem șansa de a da feed-back. În aceste condiții tot mai mult suntem impuși să recunoaștem că unica comunicare autentică în care ne putem angaja pe deplin este interacțiunea față-în-față bazată pe recunoașterea celuiilalt ca pe un sine.

Teoreticienii administrației publice postmoderniste susțin că problemele publice sunt mai bine rezolvate prin discuții decât prin „obiective” măsurate sau analize raționale.¹⁹ Idealul discursului autentic vede administratorii și cetățenii ca angajându-se pe deplin unul față de celălalt nu numai ca autointerese raționale ale indivizilor adunați împreună să discute, dar ca participanți într-o relație în care ei sunt angajați unul cu altul ca ființe umane. Rezultatul procesului de negociere este unul în care indivizii se angajează unul cu altul așa cum s-ar angaja cu ei înșiși, îmbrățișând integral toate aspectele personalității umane nu numai rațional, dar experimental, intuitiv și emoțional.

Charles Fox și High Miller, reprezentanți ai postmodernismului, argumentează în lucrarea „Postmodern Public Administration” (1995) că la etapa actuală sistemele birocratice, de sus în jos, domină procesul politic în excluderea dialogului real, iar domeniul administrației publice servește pentru a furniza suport intelectual în această evoluție. Fox și Miller argumentează că primul pas în a schimba această situație este de a recunoaște că construcții, așa ca birocrăția ierarhizată, sunt mai degrabă social create decât parte imuabilă a lumii naturale.²⁰

Postmoderniștii susțin că rolul administrației publice este pentru a asista în crearea și menținerea discuțiilor prin care valorile cetățenilor sunt audiate și soluționate într-un mod participativ. Punctele de vedere trebuie să se confrunte unul cu altul, iar ideile chiar pot intra în conflict. Forumurile construite în baza principiului discuțiilor unilaterale țin departe posibilitatea de reafirmare a normelor democrației.

David Farmer susține în lucrările *The Language of Public Administration* (1995) și *To kill the King* (2005) că teoria administrației publice moderne constituie un limbaj prin care oamenii înțeleg birocrăția publică, posibilitățile și restricțiile sale.²¹ La fel ca și alte limbaje, teoria administrației publice reflectă o varietate de ipoteze, abordări, temeri și dorințe care ghidează modul în care înțelegem și practicăm administrația publică. Deși teoria tradițională a administrației publice contribuie semnificativ la desfășurarea activității în serviciul public, în același timp este limitată în capacitățile sale pentru a moderniza birocrăția publică. În special, nu poate răspunde la între-

¹⁹ McSwaite, *Legitimacy in Public Administration*, 1997

²⁰ Miller, Hugh T. and Fox Charles J. *Postmodern Public Administration*. Armonk, New York, 2007.

²¹ Farmer, John David. *The Language of Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama press, 1995.

barea, cum trebuie de tonificat birocrăția publică pentru a obține beneficii de la instituțiile publice. Farmer susține, că teoria actuală a administrației publice este un caz paradigmă a modernității, subliniind că aceasta face calcule sau instrumente de raționalizare, dependență științifică și tehnică și autoritate ierarhică.²²

În contrast, Farmer argumentează, că o nouă modalitate de gândire despre administrația publică și despre birocrăție poate depăși limitele gândirii actuale și deschide noi posibilități pentru un serviciu public consolidat. În special, Farmer recomandă o abordare „reflexivă” pentru dezvăluirea ipotezelor care limitează teoria administrației publice contemporane. Interpretarea reflexivă urmărește să extragă și să folosească înțelegerea noastră pentru administrația publică prin examinarea consecințelor domeniului caracterului lingvistic. Farmer propune patru „interese” ori preocupări care trebuie să ghideze reconstrucția teoriei administrației publice post-moderne. Prima este imaginația, altă dată considerată proprietate a lumii estetice, dar acum fiind o caracteristică necesară mult mai largă. Farmer susține, că *imaginația* ar putea deveni sinonim cu *raționalizarea*, termen folosit în lucrările lui Max Weber și ale majorității teoreticienilor administrației publice. Introducerea imaginației în practica guvernării ar înscrie intenții și posibilități noi. A doua preocupare este „*deconstrucția*”, pe care Farmer o recomandă ca modalitate de depozitare de ipotezele ce stau la baza teoriei administrației publice moderne (și dependența lor de astfel de termeni ca *ierarhie*, *eficiență*) și ca modalitate de înțelegere a caracterului simbolic al politicii și birocrăției contemporane. A treia preocupare este „*deteritorializarea*”, prin care Farmer se referă la eliminarea codului sau grilei care este plasat asupra înțelegerii de către modul în care gândirea se desfășoară (în special, gândirea științifică). A patra preocupare include interesul cum un administrator ar trebui să se *comporte* în relațiile cu alții. În contextul acestui interes, Farmer încurajează de a introduce în interiorul administrației publice o postură de antiadministrare, una care ar putea apropia toate instituțiile guvernului și birocrăția publică cu scepticismul postmodern, în special, dacă în administrația publică nu există, deschis, o opoziție.

Postmoderniștii privesc progresul presupus de abordările moderne cu un mare scepticism. Ei subliniază faptul că glorificarea faptelor și raționalității de către moderniști a rezultat în lume războaie, genocid, sărăcie, rasism, industrializare, birocrațizare, urbanizare și alte rele. Pentru postmoderniști acest record indică eșuarea modernismului, dar și mai important, aceasta indică eșecul cercetării moderne pentru înțelegerea rațională a lumii „reale”. Postmoderniștii resping speranța falsă a înțelegerii raționale moderne.

Deși există diferențe semnificative între diferiți teoreticieni postmoderniști, reprezentanții acestui curent au ajuns totuși la o concluzie comună – deoarece în lumea postmodernă suntem dependenți unul de altul, guvernarea trebuie să se bazeze

²² Farmer, John David. *To Kill the King*. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe, 2005.

tot mai mult pe un dialog deschis între toate părțile, incluzând cetățenii și guvernanții. Consolidarea dialogului public este necesar, în scopul de a revigora birocratia publică și de a restabili un sentiment de legitimitate domeniului administrației publice.

Administrația publică și Noul Serviciu Public. Dezvoltarea teoriilor și concepțiilor cu privire la organizarea publică și organizațiile publice (umanismul organizațional, noua administrație publică, postmodernismul) au generat condiții pentru a aborda o nouă concepție în administrația publică cea a *Noului Serviciu Public*. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt (2011) evidențiază în aceasta abordare un grup de idei similare incluse în teoriile anterioare. În același timp, Noul Serviciu Public propune un șir de lecții practice pentru cei din administrația publică. Aceste lecții nu se exclud reciproc, dar mai degrabă se consolidează reciproc. Printre ideile promovate de această abordare Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt consideră cele mai convingătoare următoarele:

1. *Serviți cetățenii nu clienții.* Interesul public este rezultatul dialogului despre valorile comune, mai degrabă decât agregarea intereselor individuale. De aceea, funcționarii publici nu trebuie pur și simplu, să răspundă, cerințelor „clienților”, dar mai degrabă să se concentreze pe construirea relațiilor de încredere și colaborare cu cetățenii. Noul Serviciu Public trebuie să încurajeze mai mult oamenii să-și îndeplinească responsabilitățile ca cetățeni, iar guvernul să fie deosebit de sensibil la vocile cetățenilor. Noul serviciu public este văzut ca o formă sau extindere a cetățeniei, iar cetățenia este concepută nu ca un statut legal, dar ca o chestiune de responsabilitate și moralitate. Cetățenii demonstrează o preocupare sporită pentru întreaga comunitate, demonstrează angajamentele lor care depășesc interesele de scurtă durată, demonstrează dorința de a-și asuma personal responsabilitatea pentru ce se întâmplă în cartierele și comunitățile lor. La rândul său, guvernul trebuie să fie receptiv la necesitățile și interesele cetățenilor – și trebuie să lucreze cu ei pentru a construi o societate civilă.

2. *Cercetați interesul public.* Administratorii publici trebuie să contribuie la construirea noțiunii colective, comune de interes public. Scopul este nu de a găsi soluții rapide determinate de alegeri individuale. Mai degrabă, aceasta este crearea intereselor comune și responsabilităților comune. În Noul Serviciu Public, administratorul public nu este arbitru izolat de interesul public, administratorul public este văzut ca actorul-cheie în sistemul mare al guvernării incluzând cetățenii, grupurile, oficialii aleși și alte instituții. Aceasta sugerează că administratorii joacă un rol important în asigurarea, că interesul public predomină, că soluțiile și procesele prin care se rezolvă problemele publice sunt dezvoltate, sunt coerente cu normele democratice de justiție, dreptate și echitate. Responsabilitatea guvernului este de a consolida situația cetățenilor și a servi interesul public - aceasta și este piatra unghiulară a Noului Serviciu Public.

3. *Valoarea cetățeanului deasupra antreprenorului.* Interesul public este mai bine avansat de către funcționarii publici și cetățenii angajați pentru a aduce contribuții semnificative societății decât de către managerii antreprenoriali care acționează ca și

în cazul în care banii publici au fost proprii lor. Rolul administratorului în Noul Serviciu Public este de a servi cetățenii. Administratorii publici lucrează în cadrul rețelor complexe de politică și este funcția lor să implice cetățenii în dezvoltarea politică - prin participare activă, autentică. Această participare nu numai informează politicianul, dar și se bazează pe capacitățile cetățenilor. Susținătorii Noului Serviciu Public argumentează că viziunea dominantă în politică și administrare este asociată cu auto-interesul, dar renașterea spiritului democratic ar putea avea un mare beneficiu pentru societate și membrii acesteia. Agențiile guvernamentale ar trebui să depună eforturi pentru a oferi servicii de înaltă calitate în cadrul constrângerilor impuse de lege și responsabilitate. Aceste eforturi trebuie să se bazeze pe ideea că cetățenii, relațiile dintre cetățeni și guvernul lor este prioritară și principală.

4. *Gândiți strategic, acționați democratic.* Politicile și programele pentru satisfacerea nevoilor publice pot fi realizate mult mai efektiv și responsabil prin eforturi colective și procese colaborative. Participarea cetățenească nu trebuie să fie limitată în formularea problemelor, ea trebuie să se extindă și la implementarea politicilor. În Noul Serviciu Public, cetățenii implicați nu sunt limitați în stabilirea priorităților, iar organizațiile publice trebuie să gestioneze astfel încât să consolideze și să încurajeze angajamentele cetățenilor în toate aspectele și etapele de elaborare și implementare a politicilor. Cetățenii și funcționarii publici au responsabilități reciproce pentru identificarea problemelor și implementarea soluțiilor.

5. *Recunoașteți că responsabilitatea nu este simplă.* Funcționarii publici trebuie să fie atenți la: standardele legale, valorile comunitare, normele politice, standardele profesionale, standardele de piață, interesele cetățenilor. Din perspectiva Noului Management Public întrebarea cu privire la responsabilitate în serviciul public este una complexă. Aceasta implică balansarea normelor de concurență și responsabilitățile în cadrul unei rețele de controale externe, standardelor profesionale, preferințelor cetățenilor, problemelor morale, dreptului public și, în ultimă instanță, interesului public. Altfel spus, administratorii publici sunt chemați să fie receptivi la toate normele concurente, valorile și preferințele sistemului complex de guvernare. Promotorii concepției Noului Serviciu Public consideră, că este o greșeală să simplifici prea mult natura responsabilității democratice prin concentrarea numai asupra unui set îngust de măsurări performante sau prin încercarea de a imita forțele de piață sau, și mai rău, prin ascunderea în spatele noțiunilor de expertiză neutră. Procedând astfel, se pune sub semnul întrebării natura democrației și rolul cetățenilor și al serviciului public destinat să servească cetățenii în interesul public. Noul Serviciu Public recunoaște că viața funcționarului public este exigență, provocare și câte odată efort eroic care implică responsabilitate pentru alții, aderare la lege, moralitate, discernământ și responsabilitate.

6. *Deserviți mai degrabă decât conduceți.* Aceasta este tot mai important pentru funcționarii publici să utilizeze leadership-ul comun, bazat pe valori în a ajuta

cetățenii să formuleze și să satisfacă interesele lor comune decât încercarea de a controla sau conduce societatea în noi direcții. În Noul Serviciu Public leadership-ul este bazat pe valori și este împărtășit în întreaga organizație și cu comunitatea. Această schimbare în conceptualizarea rolului administratorilor publici are implicații profunde pentru tipurile provocărilor leadership-ului și a responsabilităților cu care se confruntă funcționarii publici. Administratorii publici trebuie să cunoască și să gestioneze mai mult decât numai cerințele și resursele programelor lor. Pentru a servi cetățenii, administratorii publici trebuie nu numai să știe și să gestioneze resursele, dar, de asemenea, să fie conștienți cum le gestionează și cum pot face conectarea la alte surse de suport și asistență, cum angajează cetățenii și comunitățile în proces. Administratorii publici trebuie să partajeze puterea și să conducă cu pasiune, angajament și integritate într-o manieră care respectă și abilitază cetățenii.

7. *Valoare oamenilor nu numai productivității.* Organizațiile publice și rețelele în care ele participă sunt mai susceptibile de a fi încununate de succes, dacă ele sunt orientate prin procese de colaborare și leadership comun bazat pe respect pentru toți oamenii. Managerii sectorului public au o responsabilitate specială și o oportunitate unică să profite de „nucleul” serviciului public. Oamenii sunt atrași de serviciul public deoarece ei sunt motivați de valorile serviciului public. Aceste valori – să servească pe alții, să facă lumea mai bună și mai sigură și să procedeze la o activitate democratică - reprezintă cel mai bun din ceea ce înseamnă să fii un cetățean în serviciul comunității.

Noul Serviciu Public susține că administrația publică ar trebui să înceapă cu recunoașterea, că o cetățenie angajată și luminată este esențială pentru guvernarea democratică. Comportamentul uman este nu numai subiect de discuție al auto-interesului, dar implică, de asemenea, valori, convingeri și îngrijorare pentru alții. Cetățenii sunt stăpânii guvernului și capabili de a acționa împreună pentru realizarea binelui suprem. Noul Serviciu Public urmărește să împărtășească valorile și interesele comune printr-un dialog larg și angajament cetățenesc. Serviciul Public însuși este văzut ca o extensiune a cetățeniei, el este motivat de dorința de a servi altora și de a atinge obiectivele publice.²³ Spre deosebire de noul management public, care este construit pe concepții economice, așa ca maximalizarea interesului personal, noul serviciu public este construit pe ideea interesului public, ideea servirii cetățenilor de către administratorii publici. Serviciul Public cu adevărat devine pe deplin angajat cu cei pe care îi servește. Astfel, noul serviciu public deține o viziune puternică pentru angajații din serviciul public astăzi și în viitor.

Variații în teoria feministă. În dezvoltarea concepțiilor și teoriilor cu privire la administrația publică își aduc contribuția și abordările feministe ale domeniului administrației publice. Kathy Ferguson a identificat în lucrarea „The Feminist Case

²³ Lee, Yong S. A Reasonable Public Servant. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

Against Bureaucracy” (1984) cum modelul birocrăției ideale este prin natura sa construit pe sexe reflectând prejudecăți tradiționale față de putere și autoritate, ambele fiind parte componentă a birocrăției și a relațiilor între cetățeni și organizațiile publice. Fiind în opoziție cu acest punct de vedere, Ferguson propune o nouă abordare a organizării în care organizațiile ar fi „bazate pe putere definită ca energie și forță, grupurile care sunt structurate, nu legate de personalitatea unui singur individ, și ale căror structuri nu permit utilizarea puterii pentru dominarea altora în grup”.²⁴

În aceeași ordine de idei, Camila Stivers (1992), examinând modelele alternative de organizare publică, argumentează că teoria administrației publice, în ultimă instanță, presupune o concepție masculină a controlului ca fiind esențială pentru dezvoltarea administrației.²⁵ În contrast, Stivers propune o alternativă feministă, una care ar accepta rigorile dihotomiei, relevanța și ar recunoaște că, fără discuții, facilitare și activități în comun, societatea riscă să fie stăpânită de dominație și control.

Prezintă interes și studiile feministe în domeniul leadership-ului. Astfel, în literatura de specialitate se subliniază că oamenii evaluează diferit stilurile de conducere ale femeilor și bărbaților.²⁶ Potrivit rezultatelor acestor investigații, femeile care conduc în baza metodelor de dezvoltare și facilitare sunt susceptibile de a fi acceptate și evaluate mai înalt decât bărbații, dar și decât femeile care iau inițiativa și conduc bazându-se pe principiul de comandă.

Mai mulți autori susțin că explorarea continuă a modului de gândire despre relațiile de gen social, cultural și organizațional ar putea oferi o perspectivă mare în eventuala reconstituire a structurilor ierarhic-organizatorice. Astfel, Buzzanell (2001) susține că ceea ce necesită o muncă acum este o descriere mult mai texturată de gen în context organizațional care încorporează tensiunile intrigante ale împuternicirilor, interacțiunilor tradiționale și netradiționale, fără corodarea unui sex față de altul, fără a pierde din forțele structurale și instituționale care susțin relația de gen inechitabil și fără a evita intersecțiile complexe de diferențe și asemănare.²⁷

Variatatea abordărilor teoretice și experiența acumulată în domeniul autoadministrării locale demonstrează natura complexă a acestei instituții, fapt care creează anumite dificultăți în adoptarea unui punct de vedere univoc. Multitudinea semnificațiilor divergente ale instituției autoadministrării locale acumulate de-a lungul timpului, precum și tentația de a le actualiza creează ambiguitate, producând inconsecvență chiar și în studiile de specialitate. De fapt, administrația publică realizează activități

²⁴ Denhardt, Janet V. Robert B. Denhardt. *The new public service: serving not steering*. New York, 2011.

²⁵ Stivers, Camilla. *Gender Images in Public Administration*. Newbury Park, California: Sage Publication, 1995.

²⁶ Bartunek, Jean M., Kate, Walsh, and Catherine A., „Dynamics and Dilemma of Women Leading Women”, *Organizational Science* 11, no.6, 2000, p. 586-610.

²⁷ Buzzanell, Patrice. „Gendered Practices in the Workplace”. *Management communication Quarterly*, 14, no.3 (2001), 517-53.

foarte diverse, care nu pot fi reduse la un fapt administrativ strict delimitat și care să prezinte, în realitate, anumite caractere specifice. Drept urmare, s-au dezvoltat teorii care accentuează caracterul dual al autoadministrării locale. Potrivit teoriei dualiste, organele autoadministrării locale, îndeplinind anumite funcții de conducere la nivel local, depășesc limitele intereselor locale, și prin urmare, acționează ca un instrument al administrației de stat.

De ce trebuie să cunoască teorii și concepții privind organizarea administrației publice cei ce activează în instituțiile publice?

Scopul final al administrației publice este satisfacerea nevoilor materiale și spirituale ale cetățenilor. Pentru satisfacerea acestor nevoi sunt create instituții și întreprinderi care se integrează în structura administrației publice și prin care se realizează cele mai variate prestații în favoarea persoanelor fizice și juridice.

Studierea concepțiilor și teoriilor administrației publice oferă posibilitatea evidențierii problemelor cu care ar putea să se confrunte oricine implicat în activitatea instituțiilor publice. Teoria cere examinarea complexă a tuturor aspectelor la care noi căutăm explicare și înțelegere, să analizăm din punctul de vedere al trecutului și viitorului. În același timp, teoria dă posibilitate de a selecta acele probleme care sunt mai importante pentru noi, sintetizăm acele preocupări și găsim o modalitate adecvată de relaționare a teoriilor cu activitățile noastre. Ar fi minunat dacă am găsi o teorie care ar răspunde la toate întrebările noastre și ar asigura o bază confortabilă și sigură pentru activitățile noastre. Dar nu întotdeauna găsim răspunsuri concrete pentru ghidare în acțiunile noastre. Administrația publică este un domeniu aplicativ și este preocupat de aplicarea cunoștințelor teoretice în rezolvarea problemelor practice într-un mediu înalt politizat. Lumea reală a sectorului public, privat și nonprofit este laboratorul pentru cei ce cercetează, dar și pentru cei ce activează în administrația publică. Nu există rețete etalon care ar putea fi aplicate cu succes în orice situație. De aceea un practician din administrația publică trebuie să aleagă direcțiile de activitate în corelare cu situațiile concrete. El trebuie să-și construiască și să-și reconstruiască propria teorie a organizării și funcționării instituțiilor publice în care activează de multe ori. Procesul continuu de construire a propriei teorii a organizării publice va fi una dintre sarcinile subtile ale carierei sale. Metodele utilizate, schimbările făcute, sistemul de relații pe care acesta îl va dezvolta vor ghida activitățile lui zi de zi în autoritățile administrației publice. Teoriile îi vor furniza contextul și direcția pentru activitate.

Factorii de decizie din administrația publică au nevoie de flexibilitate în modul de abordare a problemelor organizatorice; ei au nevoie să fie în măsură să schimbe, să adopte, să învețe. În activitatea lor ei trebuie să se focalizeze pe probleme de proces, pe modele și relații care funcționează în societate. A lucra cu astfel de probleme, a accepta fluxul și refluxul lor, a gestiona schimbarea și a extrage o nouă lecție este esența învățării personale și, de fapt, conectarea între teorie și practică.

Robert B. Denhardt subliniază în lucrarea „Theories of public organization” că

diferența dintre un conducător bun și un conducător extraordinar constă nu în abilitățile tehnice, dar în sensul de sine și împrejurimile cuiva - sens care poate fi derivat numai prin reflecții meditative, profunde, prin teorie.

Concluzie. Pentru dezvoltarea unei teorii eficiente a administrației publice locale este necesară colaborarea permanentă a teoreticienilor cu cei care activează în administrația publică. Întrebarea de bază atât a teoreticienilor cât și a practicienilor administrației publice trebuie să fie: Cum ar putea fi create organizațiile publice încât să fie mai publice, mai democratice și mai în măsură să exprime valorile societății.

I.3. Dimensiunea social-politică a administrației publice locale

În științele sociale *administrație* este numită orice organizație mare de angajați profesioniști, a căror responsabilitate de bază constă în realizarea politicii celor ce iau decizii. Administrația este un sistem rațional sau o structură organizată, destinată pentru îndeplinirea calificată și eficientă a politicii publice și care dispune de o putere ierarhică strict determinată. În sensul îngust, *administrare* înseamnă activitatea profesională a funcționarilor de stat, direcționată spre realizarea deciziilor luate de conducere. În sensul larg, administrare nu este numai activitatea profesională a funcționarilor, dar și întreg sistemul de instituții cu o ierarhie strictă, prin intermediul căreia responsabilitatea pentru îndeplinirea deciziilor se realizează de sus în jos. Astfel, administrarea reprezintă procesul de conducere de un nivel mai înalt și complex decât managementul la general și managementul public, în special. Administrarea este îndreptată, în fond, la elaborarea și stabilirea scopurilor mari și de perspectivă (a organizațiilor, ramurilor, regiunilor, statului), iar managementul este îndreptat spre realizarea obiectivelor stabilite și identificarea căilor și soluțiilor optime de atingere a acestora.

Administrația publică locală este totalitatea autorităților publice locale constituite în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Este simplu a defini administrația publică dacă ne limităm la o definiție simplă. În acest context administrația publică o constituie autoritățile administrației publice în acțiune - managementul afacerilor publice sau implementarea politicilor publice. Această definiție, deși este corectă, nu este completă pentru misiunea importantă pe care o are administrația publică în sistemul social. Pentru a cunoaște administrația

publică, este foarte important de a o defini cât mai larg și de a-i cunoaște dimensiunile în plenitudinea lor. Astfel, este posibil să-i exploreze bogăția și subtilitatea, să-i savu-
reze semnificația istorică și aplicarea universală, precum și dezvoltarea contemporană
a acesteia.

Dimensiunea politică a administrației publice. Administrația publică nu poate
exista în afara contextului politic. Acest context o face să fie publică, o face să fie di-
ferită de administrația privată.

O administrație publică, susține M. Platon, este „procesul de implementare a de-
ciziilor politice și ale aparatului autorităților publice centrale și locale, precum și ale
personalului implicat în acest proces. Orice orânduire socială dintr-un stat suveran nu
are un scop mai nobil decât a folosi toată puterea și toate resursele ca în țară să dome-
nească ordinea, să asigure inviolabilitatea frontierelor și securitatea statului; să susțină
cultura, învățământul și știința națiunii, libertatea și drepturile cetățenilor, să contri-
buie la circularea veniturilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor de funcționare
a organelor sale; să stimuleze administrarea domeniului public și alte branșe pentru
buna funcționare a statului”.²⁸

Problema administrației publice este abordată din multiple puncte de vedere, dar
cert este faptul că administrația publică îndeplinește importante funcții cu caracter
politic, legate de existența, organizarea și funcționarea statului și a colectivităților lo-
cale, fără de care nu poate fi concepută o societate modernă. Ea este chemată astăzi să
devină un instrument de ocrotire a colectivităților umane și în ultima instanță a fiecărui
membru al societății.

Un rol aparte în rezolvarea acestor probleme îi revine administrației publice lo-
cale. Administrația locală oferă infrastructura fizică și politică care sprijină eforturile
comunității și prestează servicii în domeniul economic, politic, social și cultural.

Administrația publică este, prin însăși natura sa, din sistemul de valori dominante.
Valorile dominante constituie *reprezentativitate, responsivitate și responsabilitate* în
fața cetățenilor. Acestea sunt valorile care derivă din principiile democrației consti-
tuționale, de aceea ele trebuie să se regăsească în activitățile administrative. Acest
sistem de valori este și cel care fixează administrației publice scopurile și mijloacele
pe care trebuie să le utilizeze pentru a le atinge. Administrația publică implementează
interesele publice, iar interesul public este eticheta universală în care actorii politici
încadrează politicile și programele pentru care ei pledează.

Autoritățile administrației publice pun în practică actele legislative ce reprezintă
voința populației. Administrația publică modernă la orice nivel nu trebuie să stea și
să execute numai voința legiuitorului. Autoritățile administrației publice trebuie activ
să concureze pentru a influența această voință și să lupte pentru adoptarea programe-
lor solicitate de cetățeni să fie implementate în practică cât mai operativ. Deoarece

²⁸ Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2007.

aceasta poate duce la o confruntare dramatică și foarte mediatizată. Temă de discuție în societate, foarte des, este subiectul: ce fac autoritățile administrației publice - luptă pentru o nouă legislație, luptă pentru bugetul anual, luptă pentru sau împotriva diferitelor interese de grup? De obicei, însă realitatea este mai puțin dramatică, fiindcă majoritatea executivelor gestionează programele existente, facilitând rularea birocrăției. Acest lucru este, practic, invizibil pentru public cu excepția când ceva merge greșit și începe mediatizarea din partea mass-media.

În aceeași ordine de idei în literatura de specialitate se menționează că administrația publică este permanent plasată sub nivelul politic, subliniindu-se că, în sfera administrației publice, deasupra instituțiilor administrative există instituții politice, care facilitează existența statului și satisfacerea nevoilor comune ale colectivității în conformitate cu deciziile instituțiilor politice. Domeniul administrației publice este un domeniu al activității (domeniul de executare a obligațiunilor). Datorită însă menirii sale în sistemul social ca instrument al statului indispensabil în atingerea unor obiective majore în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, activitățile sectorului public nu pot fi înțelese și evaluate în afara contextului politic, a culturii politice. Factor determinant al atitudinilor comunității față de calitatea și vigoarea instituțiilor lor guvernamentale este cultura politică a zonei geografice în cauză. Calitatea și stilul activităților birocratice este determinată crucial de voința politică a comunității. Ea determină valorile și resursele de a fi aplicate pentru problemele publice apărute. Voința politică facilitează stabilirea obligațiunilor cetățenilor; și tot ea stabilește limita activităților în care un funcționar poate participa. Astfel, procesul decizional în organizațiile publice este filtrat prin sistemul de valori existent în comunitate.

Dimensiunile politice ale administrației publice reprezintă obiect de cercetare pentru teoreticieni. În acest context, reprezentanții conceptului „noi administrații publice” susțin și argumentează ideea că administrația publică ar trebui să facă politică. Astfel, Crenson, 1971, menționează: „Administrația publică nu este, pur și simplu, instrumentul pentru executarea politicilor publice, dar unul din modul determinant în care publicul vede lumea - în special, lumea politică - și alte locuri în ea”. Deși administrația publică a fost, poate dorită, ca un instrument pentru realizarea voinței executivului și legislativului, birocrăția publică într-o societate modernă influențează sistemul politic în mai multe moduri. Deoarece organizațiile publice sunt nu numai surse de decizie în cadrul birocrăției, organizațiile publice direcționează atenția publicului, joacă un rol semnificativ în stabilirea agendei publice, facilitează edificarea valorilor societății. Această abordare subliniază că studierea administrației publice locale trebuie să fie efectuată nu numai din punctul de vedere al procedurilor administrative dar mult mai larg, cuprinzând procesele de formulare, adaptare și gestionare a politicilor publice la nivel local într-o societate democratică.²⁹

²⁹ Marini, Frank, ed. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler, 1971.

În același timp, administrația publică este liberă de pripă și luptă, caracteristice politicii. Administrația publică se află în afara domeniului politic. Problemele administrației publice nu sunt probleme politice. Deși politica stabilește sarcini pentru autoritățile administrației publice, implicarea politicii în procesul de administrare este inadmisibilă. În timp ce politicienii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii publici) poartă responsabilitate pentru implementarea acestor decizii în practică. Această divizare are o importanță principală în stabilirea clară a responsabilităților între aceste două domenii și sporirea credibilității față de cetățeni și societate în ansamblu.

Dimensiunea socială a administrației publice locale derivă din însăși noțiunea de administrare. Astfel, din punct de vedere etimologic, termenul de **administrare** provine din cuvintele de origine latină *ad*, care înseamnă *la*, și *minister*, care se traduce prin *supus*, *slujitor*. În limba latină există și verbul *ad-ministrare*, care înseamnă a servi la ceva, a servi pe cineva. În baza acestor semnificații lingvistice este dedusă ideea că administrația trebuie să acționeze în folosul societății, să servească societatea.³⁰

În același context, Charles Debbasch menționează în lucrarea, „Science Administrative” că administrația publică este „aparatură de gestiune al problemelor publice”. Ea este constituită din ansamblul serviciilor publice a căror bună desfășurare permite realizarea obiectivelor definite de puterea politică.³¹ Ea constituie, de asemenea, organizarea care se dă oricărui grup social evoluat, instrumentul de coeziune și de coordonare indispensabilă, fără de care societatea se dezintegrează.

Administrația publică, ca sistem de organizare, există și funcționează în cadrul sistemului social global, fie la nivel național, fie la nivel de unități administrativ-teritoriale interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social. Administrația publică nu este ceva abstract, ci se află în strânsă legătură cu tipul de societate și particularitățile grupurilor sociale, purtând amprenta structurilor și stratificărilor societății, mediului geografic, orientării economice, tradițiilor istorice și culturale.

Structura administrației publice depinde de modul în care este structurat mediul social, activitățile ei fiind accesibile mediului social în care funcționează.

Angajații din administrația publică fac lucruri care afectează viața de zi cu zi a cetățenilor din comunitate. Aceste lucruri variază de la lucruri eroice la cele lumești. De obicei, aceste eforturi sunt benefice, uneori însă ele nu sunt tocmai benefice. De cele mai multe ori, în cele mai multe țări, administratorii publici tind spre businessul public, de exemplu: ei construiesc poduri și autostrăzi, colectează deșeuri și sting incendii, strâng zăpada și oferă servicii pentru păturile social vulnerabile.

În organizarea și prestarea serviciilor publice *administrația publică locală acționează direct și indirect*. Direct, atunci când angajații administrației publice loca-

³⁰ Brezoianu Dumitru, *Drept administrativ român*. Editura All Beck, București, 2004.

³¹ Charles Debbasch, „Science Administrative”, *Administration Publique*, Dalloz.1971.

le oferă diverse servicii populației ca: asigurarea cu apă și canalizare, iluminat stradal, colectarea deșeurilor ș. a. Indirect acționează atunci când autoritățile locale contractează agenți privați să ofere servicii de calitate cetățenilor. În prezent, în toată lumea, se atestă o tendință sporită de privatizare a funcțiilor publice. Această tendință s-a consolidat prin creșterea sectorului nonprofit, care primește o mare parte din fonduri din contractele guvernamentale – în special, pentru serviciile sociale și de cercetare. Dar este important să menționăm, ca privatizarea nu a redus valoarea totală a administrației publice, ci a forțat-o să ia diferite forme.

Analistul politic E.S. Savas (1982) identifică în lucrarea „Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government” patru avantaje ale administrației publice în rezultatul privatizării:

„Micșorarea încărcăturii sarcinii” administrației publice. Se referă la eliberarea autorităților administrației publice de a furniza bunuri și servicii publice și permisiunea ca acestea să fie prestate de agenții privați sau de aranjamente voluntare.

Existența unui sistem alternativ de livrare a serviciilor și bunurilor.

Stabilirea și impunerea taxelor pentru utilizarea bunurilor și serviciilor, astfel asigurând creșterea bugetului.

Promovarea competiției și minimalizarea monopolului administrației publice în procesul de gestionare a bunurilor publice.

Creșterea extensivă a naturii administrației publice, ramificarea ei și colaborarea cu sectorul privat și nonprofit a dat un nou sens administrației publice în soluționarea problemelor comunităților.

Administrația publică este manifestarea matură a spiritului comunității, care a început cu servicii voluntare (așa ca protecția antiincendiară sau protecția oamenilor săraci) care au devenit instituționalizate fiindcă oamenii au preferat de a plăti impozite pentru a li se acorda servicii de calitate. Astfel, o activitate de voluntariat în timp poate deveni o funcție guvernamentală. Comunicarea avansată din secolul al XXI-lea a generat o revoluție de așteptări ale populației din partea administrației publice. Populația din țările tradițional sărace își dau seama cât de săraci sunt în raport cu statele industrializate, iar cetățenii din statele bogate beneficiază de programele pentru care ei plătesc din ce în ce mai mult. Toți noi așteptăm de la angajații din administrația publică soluții reale și eficiente în soluționarea atât a problemelor cotidiene cât și în situații de criză. În acest context, voluntarii ar putea îndeplini sarcini ușoare, cum ar fi îngrijirea bolnavilor din spitalele locale, dar numai profesioniștii cu o înaltă pregătire în domeniul serviciului public ar putea face față cerințelor reale ale unei comunități. Iată de ce organizarea administrației publice a fost și este creată pentru a face ceea ce cetățenii nu pot face sau nu pot face atât de bine.

Concluzie. *Dimensiunea administrației publice locale are o dublă extensiune: una de natură politică determinată de funcțiile pe care le exercită și cea de-a doua - de natură socială dată de rolul social al statului.*

Cele două extensiuni se intercondiționează reciproc.

I. 4. Metodologia cunoașterii și studierii administrației publice locale

Metodologia este începutul determinant al procesului de cunoaștere, este totalitatea metodelor de cercetare aplicate într-o cercetare.³²

În literatura de specialitate, metodologia științei administrației este definită în mod diferit. Astfel, M Oroveanu³³ susține că metodologia științei administrației constă dintr-un ansamblu de mijloace și proceduri utile pentru a studia și înțelege faptul și fenomenul administrativ. În aceeași ordine de idei, Margareta Costea³⁴ subliniază că metodologia științei administrației reprezintă o totalitate de tehnici de cercetare, analiză și investigare utilizate de specialistul care realizează studierea funcționării și organizării instituțiilor administrative așa cum apar în realitate. Prin urmare, metodologia științei administrației constituie o totalitate de procedee și metode folosite de știința administrației. Metodologia științei administrației are rol de busolă, care dă posibilitate cercetătorului să se orienteze în realitățile cotidiene și să-și determine strategia obiectivă de cercetare a activității și organizării administrației publice. Metodologia științei administrației include: observația, colectarea și analiza datelor faptice care se materializează în descrieri, interpretări și generalizări asupra fenomenelor administrative.

- **Metodologia științei administrației:** *o totalitate de metode, tehnici de cercetare, analiză și investigare utilizate de specialistul care realizează studierea funcționării și organizării instituțiilor administrative.*

Metode de cercetare în administrația publică locală. Etimologia cuvântului „metodă” vine de la latinescul „methodos” ceea ce înseamnă „cale”, „mijloc”, „mod de exprimare”. Transpus în știință, termenul de metodă capătă înțeles de mod de cercetare și de transformare a realității obiective. Metoda înseamnă un mod organizat sistematic de gândire și activitate și implică o direcție susceptibilă de a fi definită și urmată cu regularitate în operațiunile mintale. Metoda nu caută soluții, ci alegerea modalităților de a le găsi, integrând cunoștințele dobândite asupra metodelor ce se aplică în diferite discipline științifice.

În lucrarea „Teoria generală a statului și dreptului”³⁵ metodele de cercetare ale unei științe sunt clasificate în trei categorii: *metode de cercetare a mai multor științe; metode proprii de cercetare; metode generale de cercetare.*

Caracterul complex al teoriei și metodologiei ei determină și multitudinea corespunzătoare a metodelor de studiere în cadrul științei administrației publice. Știința

³² Dicționar explicativ al limbii române www.dex.ro

³³ M.Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București, 1996, p. 96.

³⁴ M.Costea, *Introducere în administrația publică*, București, 2000, p. 15-16.

³⁵ B.Negru, *Teoria generală a statului și dreptului*, Chișinău, 1999, p.24

administrației, fiind o știință socială, utilizează din celelalte științe sociale tehnicile și metodele de cercetare ale acestora cum ar fi: *cercetarea documentară, metoda sociologică, metoda statistică, metoda comparativă, metoda analizei istorice*. În același timp, însă menționăm că aceste tehnici și metode urmează a fi adaptate la obiectul de studiu al științei administrației.

Științei administrației îi sunt caracteristice un șir de *metode proprii* de cercetare: metoda cazurilor, metodele de analiză (organizațională, funcțională, sistemică).

Metoda generală de cercetare a științei administrației este metoda studiilor științifice în domeniul activității și structurii administrației publice.

Toate trei categorii de metode se interpenetrează și se completează reciproc.

Administrarea publică locală este o activitate socială, care se desfășoară în baza relațiilor sociale. Ea se realizează într-un mediu social și testează ea însăși influența societății asupra activității autorităților publice locale, mai ales percepe structura socială a societății. În acest context este indiscutabilă însemnătatea *metodelor sociologice* în cunoașterea științifică a procesului de administrare. Metodele sociologice constituie mijlocul principal de studiere a legăturilor inverse în interacțiunea dintre sistemul de administrare și societate. Metodele sociologice în studierea procesului de administrare sunt importante și prin faptul, că ele dau posibilitatea de a realiza analiza științifică la nivel macro și micro, de a trece de la un nivel la altul. Metodele sociologice includ: observații, sondaje de opinii, anchetă sociologică, chestionare, interviuri și se aplică la identificarea problemelor din comunitate și prioritizarea lor, la consultarea cetățenilor pe probleme de interes local ș. a.,

Cercetarea documentară. Utilizarea documentelor administrative scrise (acte normative, statistici, organigrame etc.), care vin de la administrația publică însăși, prezintă importanță pentru cercetătorul și specialistul în teoria administrației publice. Analiza acestor elemente de studiu se poate face atât după o metodă de interpretare clasică, care include interpretarea sociologică sau psihologică – studiul stilului activității în administrare - cât și după metoda cantitativă care permite formularea unor reguli sau principii.

Metoda statistică de cercetare a faptelor se caracterizează prin studierea cantității fenomenelor administrative. Ea se utilizează acolo unde fenomenele pot fi apreciate cantitativ, iar valoarea metodei este determinată de comensurabilitatea cifrelor ce permit comensurabilitatea proporțiilor dintre fenomenele evaluate în prealabil.

În procesul de cercetare științifică a administrației publice locale un rol important îi revine **metodei comparative**. Esența acestei metode constă în evidențierea trăsăturilor de asemănare sau deosebire la două sau mai multe fenomene administrative. Comparatia este o premisă importantă a generalizării teoretice. Ei îi revine un rol semnificativ în deducțiile făcute prin analogie. Judecățile care exprimă rezultatele comparației dezvăluie conținutul noțiunilor despre obiectele comparate. Metoda comparativă este valabilă numai pentru fenomene comparabile, dar cu ajutorul acestor

metode se pot analiza și fenomene diferite: autorități publice de același gen din cadrul aceluiași stat sau similare din diferite țări.

Metoda istorică dă posibilitate teoriei administrației să cerceteze administrația publică locală în perspectiva și dezvoltarea sa istorică, în evoluție. La studierea teoretică a problemei obiectului este necesar să se țină cont de istoria concretă a fenomenelor administrative. Aceasta înseamnă a studia administrația publică locală din punctul de vedere al faptului cum și de ce a apărut, prin ce etape de dezvoltare istorică a trecut, la ce nivel de dezvoltare a ajuns la etapa actuală, perspectiva de dezvoltare pentru viitor.

O metodă specifică utilizată în știința administrației este **metoda studiilor de caz**. Cazurile concrete se pot referi fie la o problemă generală (elaborarea unei lucrări, determinarea unui plan de urbanism), fie specială (revocarea unui funcționar, examinarea plângerii unui administrat). Cazul poate fi studiat și dezbătut într-o instituție universitară sau într-o organizație abilitată pentru formarea și perfecționarea funcționarilor publici. Studiul și discuția generează soluții pentru îmbunătățirea organizării administrative, identifică tendințele generale de dezvoltare a sistemului administrativ existent.

Metoda studiilor științifice în domeniul administrației publice locale este o altă metodă aplicată în știința administrației publice. Metoda studiilor științifice include realizarea *studiilor* parțiale (un serviciu public, o autoritate a administrației publice, un corp de funcționari publici etc.) și realizarea *studiilor globale* (de ansamblu). În această categorie intră investigațiile cu caracter general, abordându-se în mod sistematic, ansamblul problemelor administrației publice.

Un rol deosebit în cercetarea administrației publice locale are analiza sistemică și analiza situațională. Analiza sistemică se bazează pe patru postulate elaborate de David Easton în lucrarea „Analyse du système politique”:³⁶

- a) interacțiunile în interiorul unui sistem constituie un sistem de comportament;
- b) nu se poate interpreta în mod util semnificația acestuia dacă se consideră că sistemul există într-un spațiu vid, trebuie să-l situăm în raport cu mediul său biologic, social, fizic și psihologic;
- c) acest sistem este un sistem deschis, ceea ce înseamnă că el trebuie conceput ca supus influențelor care rezultă din alte sisteme;
- d) sistemul trebuie să aibă capacitatea de a reacționa la perturbări și, prin aceasta, de a se adapta condițiilor în care el se găsește.

Complexitatea și aspectul multilateral al administrației publice necesită cercetarea faptelor în totalitatea și interdependența lor. În acest context, sistemul administrației publice se examinează nu ca un fenomen izolat, dar ca o totalitate de elemente care se află într-o interconexiune și fiecărui element îi corespunde o poziție și o funcție

³⁶ David Easton, *Analyse du système politique*. Paris, 1974.

anumită. În același context, prin prisma analizei sistemice administrația publică este examinată ca un sistem funcțional care posedă stabilitate, dar, în același timp, ca un sistem ce se dezvoltă și se schimbă în continuu.

Analiza sistemică aplicată în știința administrației reprezintă o totalitate de metode, folosite pentru pregătirea și argumentarea deciziilor în probleme complicate din administrația publică. Procesul de soluționare a problemei trebuie să înceapă cu formularea clară și concretă a scopului. În acest context, problema trebuie să fie examinată ca un tot întreg, ținându-se cont de consecințele și interlegăturile deciziilor luate fiecare în parte. Este necesar de a depista și analiza căile alternative de realizare a scopului. Scopul subdiviziunilor în parte nu trebuie să fie în conflict cu scopul organizației. Esența principală a analizei sistemice o constituie construirea modelului (sau a modelelor), care reflectă toți factorii și interlegăturile situației reale, care pot apărea în procesul implementării deciziei luate.

Analiza sistemică distinge sistemul administrației publice în două părți: interiorul și exteriorul acestuia. Interiorul include scopul, obiectivele, structura, resursele și tehnologiile administrației publice, iar exteriorul cuprinde toate sistemele situate în exteriorul sistemului administrației publice și care influențează activitatea acestuia.

Ideea principală a abordării sistemice conchide în recunoașterea interlegăturii și interdependenței elementelor, subsistemelor și întregului sistem al administrației publice cu mediul extern, adică cu societatea în întregime.

Analiza funcțională determină și evidențiază rolul administrației publice în viața socială prin prisma funcției pe care o îndeplinește sistemul administrației publice în sistemul social. Analiza funcțională accentuează două aspecte: *diferențierea și disfuncțiile organizației*. Diferențierea se bazează pe concepția că un singur element al organizației poate avea mai multe funcțiuni, iar o singură funcțiune poate fi îndeplinită de elemente intersanjabile. Componenta diferențierea organizației reflectă imaginea administrației publice în toate dimensiunile sale. Dimensiunea istorică care elucidează dezvoltarea sa în timp și dimensiunea spațială cu dubla ramificare: orizontală, prin specializarea sarcinilor, repartizate între unitățile de același rang și verticală prin ierarhizarea activităților, adică a organizării lor pe niveluri separate, dar și subordonate unele altora și ținând în consecință, de o autoritate centrală. Componenta disfuncțiile organizației este axată pe semne ale unei funcționări iraționale ale organizației.

Analiza organizațională este fondată pe ideea că „succesul marilor organizații constituie una dintre caracteristicile esențiale ale societăților moderne”. În această ordine de idei analiza organizațională caută analogiile existente între organizațiile de orice natură (publică sau privată), astfel contribuind substanțial la studiul administrației. Analiza organizațională prevede analiza a trei aspecte principale: *autonomia organizației, porozitatea frontierelor organizației și segmentarea organizației*.

Un aport esențial în dezvoltarea administrației publice a adus *abordarea situațională*, apărută la începutul anilor 70 ai secolului al XX-lea. Adepții abordării situa-

ționale în administrația publică susțin că structuri optime nu există. Administrația publică trebuie să fie organizată în așa mod, încât ea să fie la nivelul complexității și dinamicii societății. Ideea principală a abordării situaționale este analiza situației, adică o trusă concretă de circumstanțe, care influențează substanțial asupra autorității publice concrete la momentul concret.

Deși abordarea situațională recunoaște legitățile generale ale procesului de administrare, metodele specifice, care trebuie să le utilizeze conducătorii în realizarea scopului la fiecare nivel de administrare și în fiecare organizație, pot varia semnificativ. În cadrul analizei situaționale conducătorii trebuie să determine permanent ce tip de structură sau metode de conducere sunt eficiente pentru situația concretă. Succesul abordării situaționale depinde în mare măsură de alegerea corectă a schimbărilor situaționale, care determină evoluția procesului de administrare în condițiile date.

Majoritatea cercetătorilor contemporani consideră că factorii ce influențează succesul administrației publice pot fi divizați în două categorii: factorii mediului intern (scopul, obiectivele, structura, tehnologiile și personalul) și factorii mediului extern (procesele politice, situația economică, progresul tehnico-științific, schimbările socioculturale, influența grupurilor de interese).³⁷

Din punctul de vedere al *abordării situaționale* metodologia analizei problemelor și deciziilor în administrația publică poate fi prezentată ca un proces în patru etape:

1. Pentru rezolvarea problemei stabilite conducătorul trebuie să selecteze una sau mai multe metode științifice: analiza funcțională, analiza organizațională, metoda statistică de adoptare a deciziilor, metode motivaționale ș. a.
2. Fiecare dintre metodele enumerate, aplicate în situații concrete, au punctele lor forte și slabe: conducătorul trebuie să poată să prevadă posibilele consecințe (pozitive și negative) ca rezultat al aplicării metodei selectate de el.
3. Conducătorul trebuie să poată să interpreteze corect situația: să determine ce factori sunt mai importanți în situația dată și ce efect probabil poate implica schimbarea unui sau mai multor factori.
4. Conducătorul trebuie să poată folosi metode și procedee concrete, care provoacă cel mai mare efect negativ în situații concrete, asigurând, în același timp realizarea scopului autorității administrației publice pe cea mai eficientă cale în condițiile circumstanțelor existente.

Metodele de cercetare în știința administrației au drept scop elaborarea generalizărilor, recomandărilor de importanță teoretică și practică. În acest context, în scopul alegerii celei mai adecvate metode de cercetare să se țină seama de totalitatea problemelor și situațiilor reale existente în administrația publică locală.

În elaborarea generalizărilor, știința administrației se bazează pe faptele și fenomenele sociale legate de procesul administrării din interiorul unei instituții administra-

³⁷ И. А. Василенко, Административно-государственное управление в странах запада. Москва, „Логос”, 2001, с. 27.

tive, precum și în relațiile acesteia cu publicul. După cum menționează M.T.Oroveanu în lucrarea „Tratat de știința administrației”, știința administrației nu are posibilitatea să recurgă la experiențe, în același grad ca în științele naturii. În unele compartimente se pot face experiențe ca, de exemplu, în materia tehnicii de lucru (dimensiunile unor formule, culori deosebite ale fișelor pentru diverse forme de dosare, utilitatea lor pentru reducerea dosarelor etc.).

Procesul elaborării principiilor de cercetare distinge trei etape: descrierea activității, experienței; concluzii sau generalizări preliminare privind un sector limitat de activități și apoi elaborarea principiului ce cuprinde o generalizare și formulare fundamentală. De regulă, în știința administrației o astfel de cercetare complexă este realizată interdisciplinar, împreună cu specialiștii în știința politică, drept constituțional, drept administrativ, sociologie, psihologie, precum și practicieni din administrația publică.

Arsenalul mijloacelor și instrumentelor de cercetare a științei administrației publice include toate principiile de bază ale cercetării științifice: analiză și sinteză, inducție și deducție, comparație și generalizare.

În administrația publică locală obiectul administrării în același timp se produce și ca subiect. Acest fenomen este determinat de faptul că administrația publică este realizată de oameni în serviciul oamenilor și comunităților sociale formate de ei. Fiecare individ are anumită vârstă, capacitate, temperament, caracter care se reflectă asupra sistemului social respectiv. De exemplu, cercetările efectuate de savantul olandez G. Hofstede au arătat, că țările europene se deosebesc una de alta prin parametri etnopsihologici. Astfel, distanța puterilor a devenit prea mare în Belgia, Franța și Portugalia. Colectivismul prevalează asupra individualismului în Portugalia și Grecia. Australia, Germania, Italia, Anglia și Irlanda sunt preponderent țări „masculine”, pe când Elveția, Norvegia, Finlanda, Danemarca, Olanda - „feminine”. Belgia, Spania, Franța, Grecia, Portugalia nu preferă riscul pe când Danemarca, Irlanda, Anglia și Suedia consideră riscul o cale spre progres. Aceste particularități influențează asupra procesului de administrare din aceste țări. Distanța mare a puterilor generează principiul centralizării, iar cele mai mici neînțelegeri între nivelurile de conducere conduc la necesitatea descentralizării puterii. Colectivismul contribuie la unirea eforturilor și consolidarea întreprinderilor de familie, individualismul stimulează mobilitatea profesională. Indicele „masculin” favorizează concurența și elitarismul, „feminitatea” stimulează dezvoltarea solidarității și compătimirii pentru aproapele. Ignorarea riscului determină reglementarea și dominația puterii, în timp ce noțiunea inversă stimulează oportunismul și toleranța față de comportamentul neordinar.

Concluzie. Problema cercetării în administrația publică este importantă pentru elaborarea și implementarea unui model de administrare eficient, direcționat spre soluționarea problemelor cetățenilor și satisfacerea intereselor comunității. Metodele aplicate în procesul de cercetare sunt diverse și sunt condiționate de scopul și obiectivele stabilite, de particularitățile culturale și tendințele istorice de dezvoltare a fiecărei comunități.

Probleme de recapitulare și reflecție

1. Care sunt beneficiile cercetărilor științifice asupra eficientizării activității administrației publice locale?
2. Care sunt dimensiunile sociopolitice ale administrației publice locale?
3. Cum pot autoritățile locale folosi mecanismele de piață pentru a oferi cetățenilor o alegere mai mare la serviciile publice sau, cel puțin, o încurajare de a deservi mai bine clienții?
4. Cum pot autoritățile administrației publice locale face programe mai receptive la necesitățile cetățenilor ?
5. Cum pot autoritățile locale să se concentreze asupra rezultatelor în loc de procese sau structuri?

BIBLIOGRAFIE

1. Barzelay, Michael. The New Public Management. Berkeley: University of California Press, 2000.
2. Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. Public Management: The New Zealand Mode. New York: Oxford University Press, 1996.
3. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ român. Editura All Beck, București, 2004.
4. Costea M., Introducere în administrația publică, București, 2000, p. 15-16.
5. Debbasch Charles „Science Administrative”, Administration Publique, Dalloz, 1971.
6. Denhard Janet V. , Robert B. Denhardt. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
7. Dicționar explicativ al limbii române www.dex.ro
8. Dillman, D. Leadership in the American public service. In Reform, Ethics and Leadership in Public Service: A Festschrift of Richard A. Chapman, ed. M. Hunt and J. O'Toole, 142-158. Brookfield, VT: Ashgate, 1998 .
9. Easton David, Analyse du systeme politique. Paris, 1974.
10. Farmer, John David. The Language of Public Administration. Tuscaloosa: University of Alabama press, 1995.
11. Farmer, John David. To Kill the King. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2005.
12. Frederickson H. George [et.al], The public Administration Theory Primer Published by Westview Press, 2012.
13. Frederickson, H. George, „Toward a New Public Administration.” In Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, edited by Frank Marini, pp. 309-331. San Francisco: Chandler, 1971.
14. HarDavid K. t . „Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator.” Public Administration Review, 34, 1974.

15. Lane, J. New Public Management. London: Routledge, 2000.
16. Lee, Yong S. A Reasonable Public Servant. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
17. Oroveanu M., Tratat de știința administrației, București, 1996, p. 96.
18. Maria Victoria și Bedrule-Grigoruta, Managementul serviciilor publice. Editura Tehnopress, Iași, 2009.
19. Marini, Frank, ed. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective. San Francisco: Chandler, 1971.
20. McSwait, Legitimacy in Public Administration, 1997.
21. Miller, Hugh T. and Fox Charles J. Postmodern Public Administration. Armonk, New York, 2007.
22. Miller, Hugh T. and Fox Charles J. Postmodern Public Administration. Armonk, New York, 2007.
23. Negru B., Teoria generală a statului și dreptului, Chișinău, 1999, p. 24.
24. Norma M. Riccucci, Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Georgetown University Press/ Washington, 2010, p.10.
25. Onofrei Mihaela, Administrație publică - Fundamente și bune practici. Ed. Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 2007.
26. Oroveanu M., Elemente ale științei administrației de stat, București, 1982.
27. Osborne, David, and Ted Gaebler, Reinventing Government, end. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
28. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2007.
29. Profiroiu Alina, Știința administrativă, Editura Economica, București, 2007.
30. Waldo, Dwight, ed. Public Administration in a Time of Turbulence. San Francisco: Chandler, 1971.
31. Șaptefrați T., Administrația publică postmodernistă și Noul Serviciu Public. În revista „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, aprilie-iunie 2015, p. 24-32.
32. Василенко И. А., Административно-государственное управление в странах запада. Москва, „Логос”, 2001, с. 27.

CAPITOLUL II

EVOLUȚIA SISTEMULUI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LOCALĂ ÎN MOLDOVA

Obiectivele capitolului:

- *Se va descrie* evoluția administrației publice locale în Moldova;
- Se vor expune particularitățile organizării administrativ-teritoriale;
- Vor fi analizate viziuni și perspective de organizare a administrației publice.

Termeni cheie: administrație publică locală, organizare administrativ-teritorială, așezare, ținut, târguri, comune, sate, județ, ocoale, plasă, prefect, consiliul județean, instituție gubernială, aparat administrativ, zemstvă, raion, soviete de deputați, reforma administrației publice locale.

II.1. Repere istorice în evoluția administrației publice locale în Moldova

Organizarea administrativă a teritoriului Moldovei a cunoscut, de-a lungul timpului, formule diverse, încercând să răspundă cerințelor fiecărei perioade. O scurtă trecere în revistă a evoluției administrației locale existente în diferite etape istorice este de natură a evidenția evoluția organizării teritoriale a țării. Considerăm că un astfel de demers este de actualitate în contextul în care este căutată formula optimă pentru organizarea administrativ-teritorială la etapa actuală. Cu o valoare mai degrabă istorică, prezentul capitol nu își propune să formuleze soluții legislative și nici să sugereze modele de urmat, ci doar să evidențieze în mod sintetic specificul și tradiția organizării administrativ-teritoriale a Moldovei.

Procesul de constituire al statului medieval Moldova a avut loc prin reuniunea formațiunilor sociale, cu caracter regional și constând din uniuni de obști teritoriale, prin asocierea lor în scop de apărare sub căpetenii militare (voievozi, duci) sau civile (cneji, juzi) care și-au permanentizat atribuțiile, transformând autoritatea cu care fuseseră învestiți în putere politică. În anul 1359 Bogdan I conduce răscoala împotriva regelui Ungariei și respinge cu succes toate atacurile regelui Ludovic. Mulțumită acestor victorii Moldova și-a câștigat independența. În Moldova a fost adoptată ca formă de stat monarhia feudală, având ca precedent Imperiul Bizantin, care dispunea de o experiență milenară de organizare politică și statală. Totodată ideologia și structurile bizantine puteau ajuta la centralizarea statului și la consolidarea independenței. Apariția în 1401 a Mitropoliei Moldovei a înlesnit integrarea ei ca stat creștin ortodox în ierarhia bizantină și intrarea în conștiința politică a lumii.

Țara de Sus și Țara de Jos

Moldova a cunoscut o organizare adecvată unui stat feudal centralizat, începînd de la jumătatea sec. al XV-lea. Împărțirea Moldovei în două regiuni administrative pare a avea origini foarte vechi. Nu se cunoaște precis data la care statul medieval Moldova a fost divizat în cele două mari regiuni, Țara de Sus și Țara de Jos. Prima mențiune documentară a acestora datează din 1435, însă nu este vorba de o divizare efectivă a teritoriului statului. La acea dată domnitorii Ilie și Ștefan își delimitau stăpînirea în Moldova, lui Ștefan revenindu-i Cetatea Albă și Chilia cu Țara de Jos și lui Ilie Suceava și Hotinul cu Țara de Sus. În prima jumătate a sec. al XVI-lea, sudul Moldovei, denumit Țara de Jos, a fost o circumscripție regională, încredințată unui mare vornic. În 1518 documentele atestă cu certitudine existența ei. Mai târziu, s-a creat și vornicia Țării de Sus. Existența celor două circumscripții regionale este sigură la mijlocul sec. al XVI-lea. Țara de Jos era compusă în timpul lui Dimitrie Cantemir din ținuturile: Iași, Cîrligătura, Roman, Vaslui, Tutova, Tecuci, Putna, Covurlui, Fălciu, Lăpușna, Orhei și Soroca. Țara de Sus era compusă din ținuturile Hotin, Dorohoi, Hârlău, Cernăuți, Suceava, Neamț și Bacău.

În fruntea fiecăreia dintre țări se afla câte un mare vornic, înalt dregător cu largi atribuții de ordin administrativ, militar și judecătoresc. Vornicia Țării de Jos a fost creată datorită depărtării acestei regiuni de cetatea de scaun a Moldovei, Suceava, și necesității de a apăra "marginea de țară". Reședința marelui vornic a Țării de Jos se afla la Bîrlad. Vornicia Țării de Sus, cu centrul la Dorohoi, s-a constituit ulterior. Vornicia Țării de Jos era superioară celeilalte, datorită vechimii sale, dar și faptului că Țara de Jos cuprindea majoritatea teritoriului Moldovei din sud-est, expus în repetate rînduri invaziilor turco-tătare. Marii vornici ai țărilor erau, de regulă, boieri de seamă. Astfel, marele cronicar Grigore Ureche a exercitat funcția de mare vornic al Țării de Jos.

Țara de Sus și Țara de Jos erau două realități geografice și istorice. Locuitorii Țării de Jos erau numiți "gioseni", "sau moldoveni gioseni". Cele mai mari orașe erau Bîrlad și Galați. Principala funcție a vornicilor Țării de Sus și Țării de Jos era de la sfîrșitul sec. al XVI-lea de a judeca. Potrivit lui Dimitrie Cantemir, toți marii boieri aveau competența judiciară, dar în primul rînd cei doi mari vornici. Judecata lor era obligatorie, cu drept de apel la Sfatul Domnesc, care examina doar verdictul dat de marele vornic. Cei doi mari vornici aveau la Bîrlad și Dorohoi cancelarii proprii, numite "scaune". La Bîrlad se afla și o închisoare. Marii vornici ai țărilor, însă, nu se aflau permanent în orașele de reședință, trimițînd dispoziții subalternilor fie din Iași, de la curtea domnească, fie din alte localități. Marii vornici aveau subalteni care îi înlocuiau, câte doi vornici simpli, numiți și ureadnici, dregători sau namestnici. Cu timpul marii vornici ai țărilor nu au mai rezidat la Bîrlad și Dorohoi, aflîndu-se aproape permanent la curtea domnească, însă au încasat și mai departe, prin înlocuitorii lor, veniturile judecăților din orașele și ținuturile respective.

Ținutul

Evoluția ținuturilor din Moldova în perioada cuprinsă între a doua jumătate a sec. al

XIV-lea și începutul sec. al XIX-lea s-a realizat în concordanță cu dezvoltarea economică, socială și politică a țării. Ținuturile, ca unități teritorial-administrative organizate începând cu domnia lui Petru I Mușatinul, au cunoscut o permanentă transformare din punct de vedere numeric și teritorial. Această comportare trebuie privită în funcție de împrejurările interne, când domnii introduceau măsuri care vizau întărirea puterii centrale și asigurarea securității frontierelor ca răspuns la intențiile de cucerire ale maghiarilor, polonilor sau turcilor. Factorii externi, care au determinat pierderea unor teritorii, și dorința domnilor de a administra cât mai eficient țara au provocat reducerea numărului ținuturilor moldovenești în perioada cuprinsă între sfârșitul sec. al XIV-lea și prima jumătate a sec. al XVIII-lea. Configurația ținuturilor Moldovei, care coincide în cele mai multe cazuri cu bazinul hidrografic al principalelor râuri ale țării, confirmă ipoteza că aceste structuri administrative își au originea în uniunile de obști prestatale grupate pe văile râurilor.

Ținuturile au constituit unitatea de bază a administrației locale în Moldova din sec. al XV-lea și până în sec. al XIX-lea. Ținutul este prima unitate administrativ-teritorială complexă. Prima atestare documentară a unui ținut datează din 16 septembrie 1408, fiind vorba de ținutul Roman. Cu domnia lui Ștefan cel Mare (1457-1504) începe faza de centralizare statală și ținuturile apar treptat în documente. Termenul "ținut" este de origine latină (*tenutum*, *tenuta*), desemnând o întindere de pământ. În documentele cancelariei domnești, redactate în limba slavonă, ținuturile sunt redată prin termenii „*derjava*” și „*volost*”, fiind vorba despre aceeași unitate administrativ-teritorială. Acțiunea de organizare a ținuturilor moldovene a reprezentat în fapt o latură a procesului de întărire a puterii domnești. În ceea ce privește numele vechilor ținuturi moldovenești, unele derivă de la numele târgurilor, pe care le-au avut ca centre administrative (Bacău, Roman, Neamț, Iași, Fălciu, Orhei, Lăpușna), altele de la numele apelor, pe care se afla întinderea originară a ținutului (Putna, Tecuci, Bîrlad, Covurlui), altele de la numele cetăților (Cetatea Albă, Hotin, Soroca) ori chiar forma pe care o avea ținutul (Cîrligătura - numele de Cîrligătura ar fi după cârlige, meandrele unor cursuri de apă de pe teritoriul ținutului).

În cronică moldo-polonă, datînd din 1566, apare lista celor 24 de ținuturi pe care le avea Moldova la acea vreme: Bîrlad, Tecuci, Chigheci, Lăpușna, Vaslui, Orhei, Soroca, Hotin, Cernăuți, Suceava, Hîrlău, Dorohoi, Cîrligătura, Iași, Fălciu, Covurlui, Horincea, Putna, Adjud, Tutova, Troțuș, Bacău, Roman, Neamț. Ținuturile nu erau enumerate pe cele două mari diviziuni, Țara de Jos, Țara de Sus, ci într-o aproximativă ordine geografică, de la sud spre nord și de la est spre vest. Un alt izvor istoric, *Catastiful pentru cisle* din vremea lui Petru Șchiopul, alcătuit în 1591, menționează 22 de ținuturi. Miron Costin în „Poemul polon”, scris în 1684, enumeră 19 ținuturi.

Dimitrie Cantemir redă ținuturile grupate pe cele două diviziuni mari, Țara de Sus și Țara de Jos. Tot lui i se datorește și harta cu delimitarea ținuturilor. „Odinioară Moldova era alcătuită din trei părți: Moldova de Jos, Moldova de Sus și Basarabia” cu un total de 23 de ținuturi. După ce o serie de teritorii dintre Prut și Nistru au intrat în stăpînirea tur-

cilor, au rămas „domnitorilor de azi numai 19 ținuturi și nici acestea întregi”. Țara de Jos cuprindea 12 ținuturi: Iași, Cîrligătura, Roman, Vaslui, Tutova, Tecuci, Putna, Covurlui, Fălciu, Lăpușna, Orhei, Soroca. Țara de Sus era alcătuită din 7 ținuturi: Hotin, Dorohoi, Hîrlău, Cernăuți, Suceava, Neamț, Bacău. Basarabia cuprindea patru ținuturi: Bugeac, Cetatea Albă, Chilia, Ismail.

Relativ la administrația ținuturilor este cert faptul că ea se formează odată cu constituirea lor, însă o anumită administrație regională în persoana curților de judecată domnești a existat înainte de instituirea, organizarea și generalizarea ținuturilor. În fruntea ținuturilor care aveau în raza lor cetăți se aflau pârcălabii, iar în celelalte sudeții. Ținuturile cu cetăți aveau unu sau doi pârcălabi. La Hotin, Soroca și Roman pârcălabii de cetate erau și pârcălabi de ținut. Conducătorii ținuturilor de graniță (Putna, Hotin, Soroca, Cernăuți) se numeau și staroști, după obiceiul polon. Cronica moldo-polonă, notază la 1566 că în fruntea ținuturilor se afla câte un pârcălab, corespunzător starostelui din Polonia și câte un vătaf, corespunzător stegarului polon. Astfel, la această dată exista ca generalizată funcția de pârcălab ținutal și cea de mare vătaf.

Inițial cetățile aveau câte un pârcălab. Posibil că adăugarea unui pârcălab să fie în legătură cu nevoia de administrare a târgului și de organizare a cetăților. Pârcălabii în această epocă sunt citați în documente și fără titlul funcției, numai cu numele cetății. Pârcălabii de ținut erau numiți și revocați din funcție de domn, atribuțiile lor fiind din cele mai largi: ei făceau judecăți și încasau indemnizația numită ferfie sau gloabă, aplicau amenzi, efectuau anchete penale sau în materie de proprietate, urmăreau țărani fugari de pe moșiile boierilor sau mănăstirilor. Una din sarcinile lor cele mai importante era încasarea birului și transmiterea lui la vistierie. Pârcălabii din regiunile limitrofe cu Polonia (Hotin, Cernăuți, Soroca) controlau trecerea frontierei, domnia le delega însărcinări în legătură cu rezolvarea conflictelor de frontieră. De regulă, în funcția de pârcălabi ajungeau boieri cărturari, de neam vechi. Pârcălabii aveau mare trecere înaintea domnului, luau parte la Sfatul Domnesc, unde sunt citați ca martori, împreună cu ceilalți boieri. Când erau scoși din funcție, păstrau titlul de pârcălab, fără numele cetății. În epoca lui Ștefan cel Mare, care este creatorul sistemului de apărare prin cetăți, instituția pârcălabiei ajunge la o organizare desăvîrșită. Ținutul avea o organizare militară proprie, de care răspundea pârcălabul. Fiecare ținut în caz de război urma să dea un număr de oameni, care formau o unitate militară numită steag, instruită și echipată, și care trebuia să se prezinte la chemarea domnului.

Până la mijlocul sec. al XVIII-lea pârcălabii (la fel ca și alți dregători) n-au avut salarii de la vistierie. Abuzurile comise de aceștia erau foarte frecvente și nu puteau fi stăvilite de autoritățile domnești.

Judecățile și anchetele erau înfăptuite de pârcălabi, dar și de marii vătafi de ținut, care aveau în diferite centre de ținut subalterni vătafi. Marii vătafi de ținut, de regulă, boieri la origine erau colaboratori apropiați ai pârcălabului, efectuînd anchete în legătură cu diverse încălcări de proprietate, furturi și crime, urmăreau țărani fugiți, supravegheau

frontiera. La sfârșitul sec. al XVI-lea a fost dublat numărul lor la fiecare ținut. Marii vătăfi îi aveau în subordine pe armași sau hînsari. În a doua jumătate a sec. al XVII-lea titlatura marlor vătăfi se schimbă în *vel căpitani de ținut*, având ca subalterini pe căpitani. Cu timpul, termenul *căpitan* înlocuiește în genere pe cel de *vătaf*. Sub comanda acestora se aflau slujitorii militari și civili.

La începutul sec. al XVIII-lea, odată cu debutul regimului fanariot, structura administrativ-teritorială și principalele instituții ale aparatului administrativ local au continuat să funcționeze după principiile definitivate în secolele anterioare. În Moldova, numărul ținuturilor a scăzut până la 16, din cauza pierderilor teritoriale înregistrate. În 1775 Bucovina este anexată de austrieci, iar în 1812 Basarabia de către Imperiul Rus.

Până la reforma administrativ-judecătorească a lui Constantin Mavrocordat, operată în anii 1740-1741, conducerea pe plan local revenea fie marilor dregători, fie slujbașilor acestora și se caracteriza prin confuzia de atribuții. După 1740 în fiecare ținut Domnitorul a numit câte doi *ispravnici*. Inițial Constantin Mavrocordat a numit câte un ispravnic de fiecare ținut, alături de pârcălabul sau starostele existent, cu salariu mai mare decât al acestuia. Ulterior ambii dregători s-au numit ispravnici. Rolul acestora era unul deosebit de important: ei reprezentau domnia în ținut, avînd menirea de a executa toate poruncile acesteia și de a-i furniza informațiile politice necesare în timp util. Ispravnicii de ținut depindeau de marele vistiernic, dar se puteau adresa și direct domnului. Prerogativele ispravnicilor erau de ordin administrativ, în primul rînd fiscale, precum și atribuții judiciare. La nivelul ținuturilor numai ispravnicii puteau judeca procesele, pe care să le înscriu în registru. Aceasta reprezenta un pas important în direcția delimitării activității organelor statului. Reforma lui Constantin Mavrocordat a fost axată pe eliminarea suprapunerii atribuțiilor mai multor categorii de dregători centrali și locali în domeniul judecătorec. Singurele instanțe judecătorești acceptate să mai funcționeze în paralel cu cele ale ispravnicilor urmau să rămînă cele ale marilor dregători aflați în funcție. De obicei, domnul numea doi ispravnici în ținut, unul grec și unul moldovean.

Reforma administrativ-judecătorească realizată de Constantin Mavrocordat a avut ca scop să reorganizeze aparatul administrativ, să crească eficiența acestuia și să reducă abuzurile. Cea mai mare sursă de disfuncții și abuzuri era suprapunerea atribuțiilor diferitor dregători. Domnitorul a introdus o serie de mecanisme de control a activității ispravnicilor, precum și o nouă modalitate de plată a acestora, care să elimine vechile surse de venit, care generau fărâdelegi și abuzuri. Pentru a putea verifica activitatea ispravnicilor, au fost înființate în mod obligator în fiecare ținut câte o cancelarie ispravnicească și o condică în care să fie înregistrate activitățile desfășurate de ispravnici. Au apărut astfel trei condici: una pentru înregistrarea proceselor judecate, una pentru problemele administrative și una pentru corespondența cu administrația centrală. Eficiența practică a controlului asupra activității administrației locale a rămas totuși una scăzută, deoarece administrația centrală nu ținea o evidență a dispozițiilor trimise în teritoriu, iar ispravnicii care ieșeau din funcție obișnuiau să falsifice și chiar să distrugă condicile pentru a

ascunde abuzurile săvârșite. Aviditatea ispravnicilor era în legătură directă cu caracterul efemer al funcției lor (fiecare nou domnitor considera de datorie să înlocuiască ispravnicii de ținuturi) și numărul mare de doritori pentru ocuparea ei³⁸.

În sec. al XVIII-lea Constantin Mavrocordat a introdus în Moldova ca subdiviziune administrativ-teritorială a ținutului *ocolul* (1741). Ocolul, în calitate de subdiviziune a ținutului, grupa satele din zonă. Subdiviziunea administrativ-teritorială era condusă de *ocolaș*. Acesta era numit de către ispravnic, executa ordinele acestuia, strângeau birurile.

Orașele

Apariția orașelor din Moldova a cunoscut particularități, în funcție de regiune, context politic și economic. Coloniștii străini au avut o contribuție importantă la procesul de urbanizare, în special, în Țara de Sus și în regiunea subcarpatică, dar și între Siret și Prut. În așezările subcarpatice, coloniștii germani au venit din Transilvania, după 1345-1347, când regiunea a intrat sub controlul regelui maghiar. În așezările dinspre nord (Hotin, Siret), s-au instalat în special coloniști germani, veniți din Polonia de la jumătatea sec. al XIV-lea. Domnii Moldovei, în cadrul procesului de consolidare a tronului, au încurajat venirea de germani și armeni din Polonia sau Rutenia în toate orașele. Grupuri de germani și unguri s-au așezat la Suceava, Hârlău, Cotnari și Iași, ocupându-se de meșteșuguri și cultivarea viței de vie. În sec. al XV-lea, alți coloniști vin în Huși, Vaslui, Bârlad, Tecuci și Orhei. Armenii s-au așezat în aproape toate orașele, dar grupuri mai mari s-au stabilit la Suceava, Iași și Roman. Coloniștii au introdus un nou mod de organizare a orașelor, pe care l-au copiat după cele similare din Polonia și Transilvania³⁹.

Târgurile sau orașele erau unități administrative, locuite de meseriași, negustori și țărani așezați pe un teritoriu cu regim special, care au beneficiat de un statut juridic privilegiat, care le dădea o oarecare autonomie. În Moldova orașele au apărut înainte de întemeierea statului. Din sec. al XIII-lea existența orașelor a fost determinată de nevoile interne ale schimbului de produse, cât și de comerțul internațional. Orașele au fost incorporate în statul moldovenesc în devenire și declarate "domnești" pentru veniturile pe care le asigurau domniei. Populația lor era redusă la număr, fără o tradiție a luptei pentru libertăți comunale. Poziția geografică a Moldovei a constituit din cauza războaielor și invaziilor frecvente, o frână în dezvoltarea orașelor. Ele nu aveau posibilități efective de apărare, nefiind înconjurate de ziduri. Pentru ca acele ziduri să se fi construit era nevoie de o populație numeroasă și cu o anumită capacitate economică.

Prezența îndelungată a domnului cu entourageul său într-un oraș sau altul contribuiau la dezvoltarea sa. Datorită acestui fapt Suceava, reședință domnească din sec. al XIV-lea, decade iremediabil după ce Iașii devin la mijlocul sec. al XVI-lea capitala statului medieval Moldova.

Ca unitate administrativă, orașul cuprindea trei zone:

³⁸ Apetrei C.N. Istoria administrației publice, Galați, 2009, p.51.

³⁹ Rădvan L. Orașele din Țările Române în evul mediu (sfârșitul sec. al XIII-lea – începutul sec. al XVI-lea), Iași, 2012, p. 335.

- *vatra târgului*, adică centrul urban alcătuit din clădiri, piețe și străzi;
- *hotarul târgului*, format din terenul aflat în imediata vecinătate a orașului, cultivat și exploatat de orașeni, cuprinzând vii, livezi, izlaz, fânețe, mori, iazuri;
- *ocolul târgului* compus din mai multe sate alcătuind o unitate gospodărească și care ascultau de ocol, adică de dregătorii domnești ai târgului, nu ai ținutului. Toate satele din ocolul târgului erau domnești, administrate de reprezentantul domnului care rezida în târg.

Administrația orășenească se caracterizează prin coexistența a două categorii de organe administrative: unele alese de colectivitatea orășenilor, altele numite de către Domn. Organele care realizau dreptul orășenilor la autoadministrare erau cele două consilii orășenești: consiliul mic și consiliul mare al orașului. Consiliul mic era alcătuit din 13 persoane și forma consiliul pârgarilor, în frunte cu șoltuzul sau voitul. Consiliul mare îl alcătuiă adunarea generală a orășenilor, compusă din toți locuitorii cu drept de vot. Aceasta se întrunea cel puțin odată pe an, când erau aleși conducătorii orașului, șoltuzul și pârgarii. Aceștia erau aleși de locuitorii târgurilor dintre negustorii bogați și de vază, pe durata unui an, șoltuzul având dreptul de a fi reales doar o singură dată. Numărul de 12 pârgari este exagerat de mare față de proporțiile reduse ale orașelor din Moldova. Spre deosebire de orașele din Germania, Franța, Italia, unde numărul membrilor Sfatului orășenesc era în funcție de numărul populației, în orașele noastre numărul pârgarilor a fost întotdeauna de 12, indiferent de mărimea urbei.

Adunarea orășenilor putea fi convocată pentru rezolvarea unor probleme privind soarta întregii comunități orășenești: precizarea hotarului târgului, înstrăinarea unor bucăți de pământ din hotar, formarea oștirii pentru domnie, introducerea unor contribuții fiscale noi.

Termenul de șoltuz este de origine germană –*schultheis* – pătruns la noi prin filieră polonă, *szoilys*. Termenul de pârgar este tot de origine germană, derivând din „burger”, cetățean liber al orașului. În anumite cazuri, în loc de șoltuz, documentele îl atestă pe voit, termen sinonim, preluat prin filieră polonă, și cu origine în cuvântul latinesc *advocatus*⁴⁰. Prima atestare documentară a pârgarului în Moldova datează din anul 1404, fiind vorba despre Ulrich pârgarul de Suceava. Primul șoltuz moldovean menționat în documente este Hârlea din Bârlad (1434). Șoltuzii aveau atribuții administrative, judecătorești și fiscale. Șoltuzul și cei doisprezece pârgari administrau orașul, având următoarele atribuții:

- repartizarea între orășeni, în funcție de avere, a dărilor așezate global (*cisla*) de către domnie;
- repartizarea locurilor de muncă în țarina târgului;
- asigurarea ordinii publice, având dreptul de arestare și de amendare a celor care tulburau ordinea publică;
- judecarea pricinilor mărunte, penale (certuri, furturi etc.) sau civile (în competența

⁴⁰ Rădvan L. Op. Cit., p. 413.

lor intra vatra și țarina târgului);

- gestionarea catastifului târgului, în care se înscriseră toate actele juridice privitoare la transferurile de bunuri mobiliare și imobiliare din vatra și țarina târgului;

- figurau drept martori în tranzacțiile sau litigiile cu privire la pământ sau proprietăți imobiliare;

- înștiințau orașenii cu privire la zilele de iarmaroc;

- aveau grijă de starea sanitară a orașului și asigurau alimentarea localității cu apă;

- păstrau și foloseau pecetea târgului pentru autentificarea actelor care consemnau tranzacțiile comerciale încheiate în fața lor.

De regulă, fiecare târg avea câte un șoltuz. În unele târguri, în care populația străină era impunătoare întâlneam câte doi. În Suceava unde era o numeroasă comunitate armenească erau doi șoltuzi, unul moldovean și altul armean. În orașele Siret, Roman, Botoșani armenii își aveau șoltuzii lor. În Huși, Bacău, Troțuș, unde rezida un număr mare de unguri, alternau la conducerea orașului un șoltuz moldovean și unul ungar. În orașele Baia, Cotnari, unde sașii reprezentau o comunitate puternică, un șoltuz moldovean și altul sas alternau anual la putere. Acest obicei a fost preluat din Transilvania, unde o asemenea practică exista deja în sec. al XV-lea.

Șoltuzul și pârgarii aflați în funcție beneficiau de careva imunități fiscale. Ei încasau o cotă-parte din amenzile pe care le dădeau în urma judecăților sau din taxele luate atunci când emiteau acte de confirmare a diverselor tranzacții efectuate în oraș. Conducerea târgului avea un sediu ("scaun") modest, fiindcă nu s-a păstrat nicio urmă de asemenea edificiu în vre-un oraș din Moldova. Conducerea târgului avea și o cancelarie, cu unul sau doi scriitori, care cunoșteau limba latină, germană sau maghiară, mai ales în orașele cu numeroase comunități maghiare sau săsești (Troțuș, Baia, Suceava). Multe orașe duceau o vastă corespondență comercială cu orașele din Transilvania și Polonia în limba latină sau germană. Fiecare oraș avea propriul sigiliu, care autentifica actele oficiale, dar și corespondența comercială emisă de cancelaria orașului. Adesea sigiliile târgurilor erau aplicate și pe actele oficiale emise de pârcălabii de ținuturi.

Apărarea drepturilor domniei în orașe se realiza prin reprezentanții acesteia, vornicii de târg, înlocuiți ulterior cu ureadnicii. În anumite târguri exista chiar o curte domnească – sediul funcționarilor domnului care îi încasau veniturile, exercitau dreptul la judecată și aveau atribuții militare. Vornicul de târg era numit de către vornicul cel mare al Țării de Jos, fie a Țării de Sus. Curtea reprezenta un adevărat centru de putere locală. Pentru o mai bună conducere a țării, domnii vizitau periodic ținuturile, rezidau în curți, făceau judecată, organizau oastea sau reglementau problemele locale. În lipsa domnului, vornicul reprezenta în orașe puterea domnească, atribuțiile sale fiind largi: juridice, administrative, militare și fiscale. Avea dreptul de a judeca pe orașeni doar dacă aceștia erau implicați în cauze care ieșeau de sub jurisdicția șoltuzului. Avea dreptul de a-i strânge la oaste și de a-i obliga să-și ducă la îndeplinire obligațiile față de domnie. De asemenea, avea unele îndatoriri în târgul ce se ținea în oraș: ridica vămi, judeca certurile și furturile dovedite

și se ocupa de categoriile ce nu făceau parte din comunitatea orașenilor: oamenii dependenți, robii domnești etc. Atribuțiile lui erau extinse și la nivelul ocoalelor, ce cuprindeau satele dependente de curte, și în subordinea lui intrau mici slujbași cu îndatoriri fiscale.

La sfârșitul sec. al XVII-lea orașele Moldovei intră într-o nouă fază a existenței. Majoritatea târgurilor sunt atribuite de domn particularilor sau mănăstirilor, în întregime sau numai moșia târgului și astfel sunt condamnate la decădere, dispariție sau existență precară. În 1694 Constantin Duca dăruia mănăstirii Sf. Ioan Zlataust din Iași târgul Lăpușna cu tot venitul. Șirul donațiilor a continuat pe toată durata sec. al XVIII-lea și începutul sec. al XIX-lea. La începutul sec. al XIX-lea, 85% din orașele și târgurile moldovenești ajung parțial sau total în proprietate particulară. În târgurile acordate particularilor sau clerului proprietarul își pune căpitanul său de târg, care este singurul organ recunoscut de domnie și are competență în materie polițienească și judiciară.

Satele

Comunitățile sătenești au avut un rol important în viața societății. De timpuriu, obștea a fost o comunitate de muncă, constituită în baza legăturilor de rudenie. Obștea a păstrat de-a lungul secolelor o formă arhaică de conducere realizată prin participarea tuturor membrilor ei. Conform unei vechi tradiții obștea sătenească se bucura de dreptul de autoconducere în plan administrativ, economic, politic și juridic. Ca formă de organizare teritorială obștea sătenească s-a integrat în stat, menținându-se ca entitate secole la rând.

După întemeierea statului medieval Țara Moldovei, satele s-au încadrat tot mai mult în sistemul conducerii centralizate cedând o parte din vechile prerogative ale obștii statului. În epoca medievală satele erau împărțite în două mari categorii: libere și aservite.

Satele libere, numite în Moldova răzășești, și-au păstrat autonomia și după constituirea statului, având propriile organe de conducere. Asupra acestor sate domnitorul exercita doar o autoritate de drept public, obștea realizând în continuare conducerea administrativă. Obștea era condusă de un organ colectiv, care se numea „oameni buni și bătrâni”. Competența acestei instituții era destul de largă și cuprindea mai multe drepturi, menite să reglementeze problemele comunității sătenești: reglementarea folosirii averii comune; dispunerea, prin vânzare sau donație de părți din patrimoniul obștii; împrumutul, cumpărarea, exercitarea dreptului de protimisis; judecarea cauzelor penale și civile; urmărirea averii membrului obștii care nu-și plătește datoriile fiscale, lăsându-le să cadă asupra obștii; participarea la hotărnicii; repartizarea dărilor pe gospodării.

Judecata obștii era de două feluri: „județul cel mare” care se ocupa de crime ca omorul, tâlhăria și „județul cel mic” care examina certurile, bătăile etc. După formarea statului judecata delictelor grave a devenit o prerogativă a domniei, chiar și în cazul satelor libere. Instituția „oamenilor buni și bătrâni” avea un rol deosebit în cadrul hotărnicilor, care priveau stabilirea hotarelor între sate. „Oamenii buni și bătrâni” repartizau dările în cadrul obștii, satul fiind impus de stat la o sumă globală.

Satele libere se subordonau în materie administrativă, fiscală și militară ținuturilor fiind puse sub controlul pârcălabului ținutal și al dregătorilor domnești. Aceștia din urmă,

în persoana birarilor, dijarilor, ilișarilor, globnicilor, deșugubinarilor (categorii de agenți fiscali) strângeau veniturile cuvenite domniei sau supravegheau muncile prestate în folosul statului. Pentru legătura dintre sat și autoritatea domnească se alegea de către săteni un reprezentant al obștii, vătămanul, care reprezenta obștea în relația cu organele domnești.

Cu timpul majoritatea satelor au fost aservite de către domn, boieri sau mănăstiri. Astfel, satele domnești erau de două tipuri: unele aparțineau domnitorului personal, fiind moștenite sau cumpărate; altele aparțineau domniei ca instituție și proveneau din confiscări sau de la proprietarii decedați fără moștenitori. Adesea este greu de realizat o distincție netă dintre aceste două categorii de sate, izvoarele fiind adesea puțin explicite în acest sens. Domeniul aflat la dispoziția domniei ca instituție a fost organizat în unități administrative distincte, ocoale, cu centrul în orașe, cetăți sau curți domnești. Ocoalele aveau menirea să deservească diferitele forme ale gospodăriei domnești, ca curțile, morile, podurile. În afară de ocoalele de orașe și curți au existat ocoale de cetăți și de frontieră. Satele de ocol erau puse sub autoritatea dregătorului numit de domn, vornicul, fiind scoase de sub jurisdicția ținutului. Satele din ocoale erau reprezentate față de domnie printr-un vătăman ales de săteni și aveau un regim aparte. Conducerea orașelor nu intervenea aici decât în legătură cu transporturile. Satele din ocol prestau către domnie contribuții în natură, munci, diverse corvezi, transporturi. Conform documentelor epocii satele de ocol „mergeau cu târgul” din punct de vedere fiscal, vamal, administrativ și judecătoresc, vornicul de târg având competența să judece pricinile ivite în hotarele acestor sate.

Satele boierești fie fuseseră donate boierilor de domnitor pentru serviciile acordate, fie au fost dobândite prin cumpărare, moștenire, cotropire. Boierii aveau dreptul de a administra satele de pe moșie și de a judeca locuitorii lor în virtutea cărților de imunitate, care interziceau dregătorilor domnești să-și exercite autoritatea pe teritoriul lor. Delictelor majore ieșeau din sfera competenței stăpânului moșiei, fiind cercetate de slugile domnești. Vornicul sau ureadnicul colecta veniturile menite stăpânului, transmitea poruncile lui, repartiza țăranilor muncile și supraveghea executarea lor, urmărea fugarii și putea sancționa anumite pedepse. În afară de reprezentantul stăpânului (vornicul, ureadnicul) în satele boierești a existat și un reprezentant al obștii, vătămanul.

Satele mănăstirești aveau o administrație similară cu cea a satelor boierești. Ele erau administrate de egumenul mănăstirii, care avea ca reprezentant un dregător. Dreptul de judecată, precizat în fiecare hrisov de imunitate era în anumite perioade mai larg pentru mănăstiri decât pentru boieri. Deosebite de regimul proprietății domnești sau boierești, domeniile mănăstirești au fost mai stabile și grație unor considerente spirituale.

O ultima categorie de sate prezente în Moldova în secolele XIV-XVII o constituie slobodiile. Acestea erau sate aflate pe domenii boierești sau mănăstirești, locuite de populație aservită, dar care pentru perioade limitate de timp se bucurau de un regim juridic și economico-fiscal asemănător satelor libere de răzeși. Scopul introducerii unor

astfel de privilegii era acela al populării sau repopulării unor așezări care din varii motive au rămas fără locuitori. În acest sens, domnitorul acorda coloniștilor un hrisov prin care li se garantau scutiri de dările și muncile datorate domniei pe un termen de cel mult 12 ani, satele având posibilitatea de a beneficia de prelungirea privilegiilor. Scutirile se refereau la toate dările, în afară de bir și toate muncile în afară de îndatorirea militară. Sloboziile se bucurau de un regim administrativ și judecătoresc asemănător cu cel al obștilor libere. Regimul de privilegii fiscale, administrative, judecătorești și comerciale acordate coloniștilor a favorizat sporirea numărului de așezări și a populației. În acest fel, a fost întărit potențialul demografic și economic al țării⁴¹.

Structuri administrative în Basarabia (1812-1917)

Prin tratatul de la București din 16/28 mai 1812, care punea capăt războiului ruso-turc din 1806-1812, teritoriul Principatului Moldova situat între Prut și Nistru era încorporat Imperiului Rus. Noua regiune din componența Imperiului Rus avea să fie denumită Basarabia, în fapt o extindere la întreg teritoriul recent cucerit a mai vechii denumiri a fâșiei de pământ situată la nord de gurile Dunării.

Împăratul Alexandru I a încercat să țină cont în administrarea Basarabiei de condițiile și cutumele istorice. Din aceste considerente, populația ținutului a fost scutită de impozitul personal și cel agricol pentru o perioadă de trei ani, precum și de serviciul militar pentru o perioadă nedeterminată. La 2 august 1812 a fost aprobat regulamentul *Înființarea administrației provizorii în oblastia Basarabiei*, care le lăsa locuitorilor Basarabiei legile proprii. Guvernatorului civil i se subordonau toate diviziunile administrației interne a regiunii. Întreaga administrație a Basarabiei, inclusiv guvernatorul civil, era supravegheată de guvernatorul general al Novorosiei și Basarabiei, cu sediul la Odesa.

După 1812 s-a menținut, în linii mari, vechea organizare administrativ-teritorială, Basarabia fiind împărțită în 12 județe: Hotin, Soroca, Orhei, Lăpușna, Hotărniceni, Bender, Akkerman, Chilia, Ismail, Greceni, Căușeni și Reni (sau Tomarovo). Cetățile au rămas sub conducerea pârcălabilor, care nu aveau dreptul să se implice în administrația civilă. În județe, puterea administrativă era exercitată de ispravnici. Potrivit Regulamentului, „în calitate de ispravnici pot fi aleși doar moldoveni care au jurat credință Rusiei sau ruși”. În subordinea ispravnicului se afla samișul (secretar al ispravniciei și administrator financiar al județului), ocolașii (cârmuitori de ocoale), căpitanii de târg (primari ai orașelor), căpitanii de mazili, vornicii (primari ai satelor)⁴².

În 1818 a fost adoptat *Așezământul obrazovaniei oblastii Basarabiei* (Regulamentul privind constituirea regiunii Basarabia), care avea ca scop întărirea puterii de cancelarie, reducerea numărului de funcționari, delimitrea funcțiilor, întărirea controlului asupra aparatului administrativ. Regulamentul fixa principiile generale de organizare administrativă a Basarabiei, menționa instituțiile și prerogativele lor, expunea drepturile și îndatoririle populației. În conformitate cu prevederile *Așezământului*, provincia a fost

⁴¹ Burac C. Așezările Țării Moldovei din epoca lui Ștefan cel Mare, București, 2004, p. 5-10.

⁴² Purici Șt. Op. cit., p. 19-20.

împărțită în șase ținuturi: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman și Ismail. Ținutul Iași își avea reședința în orașul Bălți, ținutul Orhei își avea reședința la Chișinău. Funcțiile de ispravnici de ținuturi și cele inferioare erau electiv. Boierii moldoveni au fost asimilați nobililor ereditari ruși, iar răzeșilor le-au fost reconfirmate vechile lor drepturi. În administrația locală, alături de ispravnic a fost introdus postul de revizor, care supraveghea activitatea ispravnicului⁴³. Ispravnicul asigura ordinea publică, examina anumite litigii civile, asigura întreținerea infrastructurii rutiere, se îngrijea de securitatea alimentară a populației și starea sanitară a ținutului.

Ținuturile erau divizate în ocoale conduse de ocolași, numiți în funcție de ispravnic. În atribuțiile ocolășului intra asigurarea ordinii publice în teritoriul ocolului, examinarea unor litigii simple, evidența populației, realizarea dispozițiilor venite de la isprăvnicie. În sate funcțiile administrative le reveneau vornicilor, numiți de către ispravnic.

Orașele reședință de ținut erau administrate de Dumele orășenești, care funcționau în baza regulamentelor rusești. Duma orășenească avea în componența sa un burgomistru, doi ratmani și un copist. Burgomistrul și ratmanii erau aleși de locuitorii orașelor și activau fără a fi remunerați⁴⁴. Poliția a fost organizată după modelul rus, în fiecare oraș, centru de județ era câte un șef de poliție cu pristavi și supraveghetori de cartier.

Regulamentul din 1818 a instituit o cvasiautonomie a provinciei, care s-a caracterizat prin următoarele particularități:

- Oficialitățile ruse, conducându-se de scopurile sale de politica externă au menținut unele particularități locale în administrație și au admis existența limbii moldovenești în instituțiile administrative și judiciare ale regiunii;

- Nobilimii locale i-au fost recunoscute aceleași drepturi ca și nobilimii ruse și i-a fost acordată posibilitatea de a-și alege reprezentanți în instituțiile administrative și judecătorești la nivel local și regional;

- Au fost menținute legile locale, dar în același timp a fost admisă și favorizată aplicarea normelor de drept rusești, asigurându-se supremația ultimelor;

- Au fost implementate în regiune instituții și funcții administrative specifice sistemului rusesc de administrare. Toate instituțiile administrative constituite în 1818, în afară de Consiliul Suprem, aveau analogii în sistemul gubernial rusesc de administrare⁴⁵.

În 1828, un nou decret, *Asezământul pentru ocârmuirea oblastei Bessarabiei*, suprima autonomia limitată a provinciei, schimbând principiile de constituire a administrației. Principiul eligibilității a fost înlocuit cu principiul numirii funcționarilor în posturi, iar cel al colegialității în cadrul instituțiilor administrative e înlocuit cu principiul centralismului administrativ. Instituția namesnicului a fost lichidată, puterea supremă fiind concentrată în mâinile guvernatorului general al Novorosiei și Basarabiei. Consiliul Superi-

⁴³ Niculiță A. Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. XIX. În: *Administrarea publică*, 1995, nr.2 1995. p.33.

⁴⁴ Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917), Cahul 2003, p. 87.

⁴⁵ Cornea S. Op. cit., p.89.

or a fost desființat, locul său fiind luat de Administrația Regiunii. Administrația Regiunii era condusă de guvernatorul civil al Basarabiei. Toate instituțiile provinciei urmau să se subordoneze Senatului (organism subordonat direct împăratului, care coordona întreaga activitate legislativă, administrativă și judecătorească în Rusia) și ministerelor centrale. De asemenea, decretul prevedea introducerea instituțiilor guberniale și a sistemului fiscal rusești, precum și a limbii ruse în toate sferile vieții publice. Sub aspect administrativ, ocărnuirea Basarabiei nu se deosebea prea mult de cea a guberniilor rusești. Această structură organizatorică se va menține până la 28 octombrie 1873, când Consiliul Regiunii a fost desființat, iar ținutul a fost transformat în gubernie. Statutul Basarabiei de gubernie rusească s-a menținut până la sfârșitul anului 1917⁴⁶.

Referitor la administrația locală, în această perioadă ”ținuturile” sunt redenumite în ”județe”. Orașele reședințe de județ erau: Hotin, Bălți (județul Iasi), Chisinău (județul Orhei), Bender, Akkerman, Ismail. Administrația județeană era alcătuită din: Isprăvnicia județului și Judecătoria județeană. Isprăvnicia includea un ispravnic și patru asesori (comisari), numiți în funcții de către guvernatorul general. În județe funcționau vistieriile județene, conduse de vistierii județeni, care în activitatea lor se conduceau de legislația rusă.

În orașele Chișinău, Bender, Ismail, Bălți, Hotin, Akkerman, Chilia și Reni au fost instituite administrații orașenești. Chișinăul și-a păstrat statutul de oraș-reședință a administrației regionale. Administrația orașenească avea trei domenii principale de activitate: justiția, gospodăria orașenească și poliția. Instituția judiciară a orașului era magistratura, alcătuită din burgomistru și patru ratmani, reprezentanți ai tagmelor sociale ce locuiau în oraș. Pe lângă magistratură activau următoarele instituții: judecătoria verbală, în componența căruia erau aleși judecători și ștaroști de către tagmele sociale; judecătoria tutelară, alcătuită din: primarul orașului (președinte), doi membri ai magistraturii și un staroste orașenesc.

De problemele gospodăriei orașenești și administrarea orașelor se ocupau duma orașenească, consiliul orașenesc și consiliul breșlelor. Consiliul orașenesc, prezidat de șeful poliției orașenești, avea în componența sa un comisar de poliție și un ratman de la magistratură. Angajații organelor de poliție erau numiți în funcții de către guvernatorul general. În cadrul consiliului orașenesc activau deasemenea echipa de pompieri și comisia de închirieri.

Evoluția sistemului administrativ în Basarabia în ultima treime a sec. al XIX-lea a fost marcată de introducerea în regiune a noilor instituții administrative la nivel local – zemstvele. Instituțiile zemstvei erau organizate în două niveluri: județean și gubernial. Pentru ambele niveluri erau prevăzute două tipuri de instituții: organe deliberative – adunările de zemstvă județeană și gubernială și organe executive – consiliile de zemstvă județeană și gubernială. Instituțiile zemstvei erau formate în baza principiului electiv,

⁴⁶ Purici Șt. Op. cit., p. 25.

consilierii fiind aleși pe o perioadă de trei ani. La baza sistemului electoral al zemstvei erau două criterii: censul de avere și apartenența socială. Competența zemstvelor a fost restrânsă la problemele administrative și gospodărești de importanță locală: impozitele speciale în bani și în natură; proprietățile și capitalurile zemstvei; drumurile și pădurile; poșta și telefoanele; instituțiile medicale și de caritate; asigurările mutuale; aprovizionarea; ajutor săracilor, orfanilor și handicapaților; serviciul veterinar; învățământul public; sprijinirea agriculturii, industriei și a comerțului. Durata mandatului membrilor consiliului județean al zemstvei era de trei ani. Membrii consiliului erau remunerați pentru activitatea prestată. În activitatea sa consiliul era ajutat de cancelaria consiliului⁴⁷.

Pentru activitatea desfășurată în cadrul zemstvei guberniale consilierii nu erau remunerați. Zemstvele nu erau finanțate de către stat și pentru a-și acoperi cheltuielile zemstva a fost abilitată să colecteze taxe și impozite locale. Majoritatea cheltuielilor zemstvei erau suportate de țărani, pământul cărora era împovărat cu plăți în folosul zemstvei de două ori mai mari ca moșiile nobilimii. Principalele articole de cheltuieli erau întreținerea instituțiilor zemstvei, asistența socială, învățământul, asistența medicală și veterinară. Multe din atribuțiile zemstvei nu aveau nimic comun cu necesitățile locale (întreținerea încăperilor pentru areștați; asigurarea cu locuințe a funcționarilor organelor de poliție; construirea și întreținerea drumurilor; asigurarea transportului pentru deplasarea funcționarilor de stat și altele).

Atribuțiile dumelor orășenești se limitau la problemele gospodărești de nivel local cum ar fi: amenajarea urbelor, problemele gospodărești ale instituțiilor medicale și de învățământ, susținerea comerțului și a industriei locale, protecția antiincendiară etc. Dumele erau obligate să întrețină poliția orășenească, echipa de pompieri, închisorile și cazarmele situate pe teritoriul orașului (50-60% din cheltuielile dumei). Aceste cheltuieli erau obligatorii. Ceea ce rămânea era cheltuit pentru necesitățile orașului. Izvorul principal de venituri al dumei orășenești era impozitarea proprietăților imobiliare, veniturile întreprinderilor comerciale și industriale. Duma a fost abilitată să colecteze impozite, însă mărimea lor a fost stabilită prin lege și nu putea depăși 1% din costul proprietății imobiliare sau a venitului. Încă o sursă de venit a dumei erau terenurile, întreprinderile și edificiile aflate în proprietatea orașului.

Ca și zemstvele, organele administrării orășenești nu dispuneau de putere executorie. Orice decizie a dumei orășenești era executorie doar în cazul dacă era aprobată de administrația gubernială. Activitatea organelor autoadministrării orășenești se afla sub controlul strict al instituțiilor și funcționarilor de stat, fiind transformate în organe complementare.

Satul era administrat de un staroste, doi ajutori, un sutaș – comandantul poliției satești și un secretar. Starostele era ales de adunarea satului și avea următoarele atribuții: convoca, conducea și putea dizolva adunările satești; executa hotărârile adunărilor satești

⁴⁷ Niculiță A. Op. cit., p.35.

și a instanțelor superioare; era responsabil de starea patrimoniului sătesc; supraveghea achitarea la timp de către locuitori a impozitelor; era responsabil de menținerea ordinii publice. Starostele era investit cu putere de constrângere; pentru săvârșirea de către locuitori a delictelor mărunte putea aplica următoarele pedepse: lucrări obștești până la trei zile, amendă până la o rublă, arest până la două zile.

Perioada realizării reformelor administrative de la hotarul anilor 60-70 ai sec. XIX reprezintă etapa finală a procesului de implementare a sistemului rusesc de administrare în Basarabia. Sunt lichidate orice manifestări naționale în toate sferele vieții sociale și regiunea este transformată în gubernie. Astfel se încheie procesul de implementare a regimului rusesc de administrare în Basarabia, sistem care s-a menținut până la căderea țarismului.

Organizarea administrației locale în Basarabia în cadrul României (1918-1940)

La 27 martie 1918 Sfatul Țării (care era Parlamentul guberniei Basarabia iar, după proclamarea Republicii Democratice Moldovenesti (2.12.1917), a fost organul legislativ al noii republici) a votat unirea Basarabiei cu România, eveniment precedat de tratative cu autoritățile române. Președintele Sfatului Țării I. Inculeț a propus ca unirea să se realizeze în baza unor condiții, care s-au regăsit în Declarația de Unire din 27 martie 1918. Printre acestea se stipula expres că Sfatul Țării rămâne să existe, fiind abilitat să voteze bugetele locale, să exercite controlul tuturor organelor zemstvelor și orașelor, să numească funcționarii administrației locale. Totodată se stabilea că Basarabia își păstrează autonomia provincială având un Sfat al Țării; legile în vigoare și organizarea locală (orașele și zemstvele) rămân în putere; doi reprezentanți ai Basarabiei vor intra în Consiliul de Miniștri; Basarabia va trimite în Parlament un număr de reprezentanți proporțional cu populația, aleși în baza votului universal, direct și secret. În acest context era necesară înlocuirea vechiului sistem cu forme corespunzătoare noului statut al Basarabiei.

La nivel local, de rând cu noile organe administrative județene s-au păstrat zemstvele. Se considera că proclamarea votului universal va permite oricărei persoane să ajungă la conducerea zemstvei, care ar constitui un element de progres și civilizație a populației locale. Mulți reprezentanți ai organelor administrative județene s-au pronunțat în favoarea zemstvei, care poate satisface mai bine decât orice altă organizare administrativă interesele locale. Această poziție se argumenta prin faptul că zemstva constituia ca organ administrativ o personalitate autonomă, care își determină singură activitatea sa, veniturile și cheltuielile, serviciile și atribuțiile, pe când județul sau comuna erau dependente de stat.

Constituția din 1923 a instituit ca unități administrativ teritoriale județele și comunele, acestora fiindu-le recunoscut dreptul de a-și satisface interesele prin intermediul consiliilor alese. Organizarea și funcționarea administrației publice locale în perioada interbelică a fost marcată de trei mari etape, fiecare având ca reper promulgarea unui act normativ: Legea pentru unificare administrativă din 1925, Legea pentru organizarea administrației publice locale din 1929 și Legea de organizare administrativă din anul 1938.

Legea unificării administrative din 1925 a stabilit un sistem unitar de organizare teritorială, stipulând constituirea unor organe locale pe principii eligibile. Legea a pus accent pe latura centralizatoare, organizând teritoriul României în județe și comune. Până la reformă județele din Basarabia erau de 7–10 ori mai mari decât județele vecine din Bucovina sau decât unele județe din Transilvania și Banat. La aceasta se adăugau diferențe mari în ceea ce privește infrastructura de comunicație. Basarabia care se caracteriza printr-o infrastructură de comunicații deficitară avea județe foarte mari, în vreme ce în Bucovina, unde rețeaua rutieră și feroviară era bine dezvoltată, județele erau foarte mici.

Județul constituia unitatea administrativă de bază, care coordona activitatea din teritoriu, consiliile județene fiind supuse direct autorităților centrale. Acestea dispuneau de personalitate juridică, fiind concepute ca relee de transmitere a puterii centrale către autoritățile locale. Șeful administrației comunale era primarul, iar al celei județene – prefectul. Administrația județului era încredințată consiliului județean, ca organ deliberativ al delegației județene și prefectului. La rândul său, consiliul județean cuprindea membri aleși și membri de drept, numărul primilor fiind stabilit în raport cu populația județului. În județele cu o populație de până la 200 000 de locuitori se alegeau 24 de membri, până la 400 000 de locuitori se alegeau 30 de membri, iar în județele cu o populație de peste 400 000 de locuitori se alegeau 36 de membri ai consiliului județean. Membrii de drept erau de două categorii. În prima categorie intrau membrii cu vot deliberativ, dintre care făceau parte primarul orașului de reședință a județului, președinții Camerelor județene de agricultură, industrie și comerț. În a doua categorie intrau membrii de drept cu vot consultativ, aici regăsindu-se șefii serviciilor județene de specialitate (finanțe, sănătate, învățământ), reprezentanții clerului. Membrii de drept erau desemnați de către Directorul ministerial local pe durata mandatului Consiliului județean (cinci ani).

Membrii Consiliului județean depuneau jurământul în prezența Prefectului. Consiliul județean își alegea biroul, în calitate de organ de conducere, alcătuit din președinte, doi vicepreședinți, doi chestori (sefi de poliție). Membrii consiliului județean se constituiau în cinci comisii (administrativă; financiară și control; lucrări publice; activitate economică; culte și învățământ, sanitară și asistență socială) care își alegeau câte un raportor, acești cinci raportori formând delegația permanentă a Consiliului județean. Aceasta din urmă îndruma, supraveghea și controla activitatea serviciilor județene și a comunelor din județ.

Consiliul județean se convoca în sesiuni de două ori pe an, iar în intervalele dintre sesiuni activa Delegația permanentă. Delegația avea următoarele atribuții: verificarea gestiunii financiare a comunelor urbane și rurale, inspectarea administrației serviciilor județene, consultarea prefectului pe probleme de interes local, participarea la elaborarea proiectului de buget a județului, apărarea județului în instanțele de judecată.

Prefectul era reprezentantul guvernului în județ și capul administrației județene, controlând și supraveghind toate serviciile din județ și din comune. Șef ierarhic al tuturor funcționarilor județeni, el administra interesele județene și reprezenta județul în justiție.

Ca reprezentant al guvernului, este organ de supraveghere și control al serviciilor publice, a comunelor rurale și urbane, dă ordine poliției și jandarmeriei. Legile din 1925 și 1938 l-au considerat pe prefect funcționar politic. Prefectul trebuia să fie licențiat sau să fie ofițer superior, dar trebuia să se bucure și de încrederea guvernului. Prefectul beneficiază de o reală stabilitate în funcție, neputând fi revocat decât motivat, pentru abateri grave de serviciu. El își exercită atribuțiile fie direct, fie prin subprefect, pretori, polițiști și notari, împreună cu care sunt datori să-și dea concursul și pentru executarea hotărârilor consiliilor comunale și județene, precum și ale delegațiilor permanente. Un atribut important este dreptul prefectului de a anula scrutinul organizat pentru alegerea primarului în comunele rurale sau urbane nereședință sau pentru alegerea delegației permanente, dacă a constatat încălcarea procedurilor.

Potrivit Legii unificării administrative din 1925 comunele erau de două tipuri: rurale și urbane. Comunele urbane erau împărțite în circumscripții numite sectoare. Comunele se administrau prin consilii formate din consilieri aleși de drept și consilieri femei.

În comunele rurale formate din mai multe sate consiliul comunal rural era alcătuit din consilieri aleși prin sufragiu universal, direct și secret și din toți primarii satești din cuprinsul comunei sau din înlocuitorii lor. Numărul consilierilor aleși se stabilea în proporție de un consilier la o mie de locuitori. Pentru alegerea lor, satele care compuneau comuna rurală erau grupate în circumscripții electorale și fiecare alegea câte 3 consilieri. Consiliul comunal rural alegea primarul și delegația consiliului și numea notarul, casierul și alți slujbași din serviciile comunale. Primarul se alegea de consiliul comunal, cu majoritate absolută de voturi, dintre membrii consiliului sau dintre membrii comunei care aveau dreptul de a fi aleși consilieri.

În comunele rurale constituite dintr-un singur sat, numărul consilierilor se stabilea în raport cu populația comunei, variind între 8 și 16 consilieri. În aceste comune, primarul și ajutorul de primar se alegeau prin sufragiul universal direct și secret de alegători, cu majoritatea absolută de voturi, dintre membrii comunei care se bucurau de drepturile electorale. Fiecare comună putea înființa servicii de ordin administrativ, tehnic, economic, financiar, statistic, sanitar.

În baza legii au fost declarate municipii 17 comune urbane: Arad, Brașov, Brăila, București, Cernăuți, Cetatea-Albă, Chisinău, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Oradea, Ploiești, Sibiu, Târgu-Mureș și Timisoara. *În orașe și municipii*, organele deliberative erau consiliile comunale urbane și consiliile municipale, iar organele executive erau primarul, ajutorul de primar și delegația consiliului comunal sau municipal. Consiliul era compus din membri aleși și membri de drept. Alegerea membrilor consiliilor orașenești și municipale se făcea prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu. Alegerea membrilor consiliilor orașenești și municipale se efectuează prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu. Numărul consilierilor se stabilea în raport cu populația localității, variind între 16 și 36 de consilieri: 36 în municipiile cu o populație care întrece numărul de 100.000 locuitori; 32 în municipiile cu o populație care întrece numărul 50.000 locuitori;

32 consilieri în orasele resedință de județ care au cel puțin 12.000 locuitori; 24 în orașele cu o populație de peste 25.000 locuitori; 18 în orașele cu o populație de peste 10.000 locuitori; 16 în celelalte comune urbane, oricare ar fi numărul locuitorilor.

Județele erau divizate în plase. Acestea, ca circumscripții formate din mai multe comune, sunt conduse de pretori, agenți ai puterii centrale în plăși și subordonați direct prefectului. Pentru a putea fi numit de ministrul de interne, pretorul, trebuie să fie absolvent al scolii de pregătire profesională administrativă sau să fi lucrat cinci ani ca notar cu titlu academic, urmând să îndrume, supravegheze și controleze administrația comunelor din plasă. Fiind subordonat prefectului, cu atribuții de supraveghere a stării de spirit din comune, el avea sarcina de a-l informa pe prefect asupra evenimentelor din comune, putând lua măsurile considerate necesare pentru reprimarea activităților antistatale. Pretorul era ofițer de poliție judiciară și seful poliției în cadrul plăsii.

Principiul care a stat la baza organizării administrativ-teritoriale a României în perioada interbelică a fost centralismul birocratic, concretizat în raporturile dintre organele administrației de stat prin tutela administrativă și controlul ierarhic, datorită cărora niciun act și nicio hotărâre a organelor administrației locale nu a scăpat controlului organelor superioare. Fiecare locuitor trebuia să aparțină unei comune și să participe la sarcinile ei. Cetățenii se puteau strămuta dintr-o comună în alta fără nicio învoire prealabilă, dar erau datori să facă cunoscut autorităților comunale atât strămutarea, cât și așezarea lor.

Legea de unificare din 1929 a avut ca scop să realizeze descentralizarea administrativă în cel mai înalt grad. În practică, ea a creat un sistem foarte complicat și greoi, care, din cauza incapacității organelor locale de a face față competențelor primite, a determinat numeroase complicații și chiar a condus la blocaje. Tutela administrativă a fost menținută la fel de apăsătoare. Controlul de legalitate asupra actelor organelor administrative descentralizate și asupra actelor de tutelă exercitate asupra acestor acte a fost încredințat acum unor Comitete de revizuire, învestite cu contencios administrativ. Modul nou de aplicare a tutelei a descurajat însă autonomia locală producând mai mult confuzii. În consecință, legea a suferit nu mai puțin de 11 modificări, semnificativ fiind faptul că cele mai multe dintre ele au aparținut chiar parlamentului care a adoptat-o.

O a doua acțiune de reorganizare administrativ-teritorială prin crearea unor mari unități datează din 1938. Prin lovitura de stat din 10 februarie 1938 Regele Carol al II-lea a instaurat regimul de autoritate monarhica. A fost introdusă starea de asediu și cenzura, partidele politice au fost interzise, numeroși adversari politici au fost arestați.

Legea administrativă din 14 august 1938 a organizat administrația publică locală după regulile unui centralism riguros, menit să asigure Guvernului pârgurile necesare controlului eficient asupra colectivităților locale. Legea a modificat echilibrul de atribuții, consacrat prin legislația anterioară, între organele de decizie colectivă și cele unipersonale. Ea a deplasat majoritatea competențelor către organele unipersonale.

Potrivit legii administrative din 14 august 1938, administrația publică locală se exercita prin următoarele circumscripții teritoriale: *comuna, plasa, județul și ținutul*. Au fost

create 10 ținuturi (ale căror denumiri nu respectau tradiția istorică), cu următoarele reședințe: Bucegi (cu reședința la București), Ținutul Dunării de Jos (cu reședința la Galați), Olt (cu reședința la Craiova), Ținutul Mării (cu reședința la Constanța), Ținutul Nistru (cu reședința la Chișinău), Prut (cu reședința la Iași), Someș (cu reședința la Cluj), Mureș (cu reședința la Alba Iulia), Suceava (cu reședința la Cernăuți), Timiș (cu reședința la Timișoara). În fruntea acestora au fost numiți rezidenți regali, care aveau rangul și salariul de secretar de stat. Principala lor misiune era aplicarea întocmai a deciziilor guvernamentale (regale), asigurarea ordinii și liniștii în ținutul respectiv.

Județul și plasa au fost transformate în unități administrative de control, lipsite de personalitate juridică. Legea distingea trei categorii de comune: urbane, rurale și balneo-climaterice. Municipiile erau definite de lege ca fiind reședințele ținuturilor și orașe care aveau o populație de peste 50.000 de locuitori. Organele lor de conducere, indiferent de categorie, erau Primarul și Consiliul comunal. Legea din 1938 desființa instituția Delegației permanente. Modificări de substanță au fost introduse și în ceea ce privește atribuțiile celor două organisme, precum și în privința procedurilor de desemnare a titularilor acestora. Legea impunea primarului condiții de vârstă și de studii. Astfel, acesta trebuia să aibă cel puțin 30 de ani, iar pentru primarul de municipii, orașe reședință de județ și stațiuni balneo-climaterice, pe lângă condițiile cerute în general funcționarilor publici, acesta trebuia să posede un titlu academic sau să fie ofițer cu gradul de cel puțin locotenent-colonel. În orașele nereședințe, primarul trebuia să fie cel puțin absolvent de liceu sau al unei școli echivalente, în timp ce în comunele rurale, acesta trebuia să fie cel puțin absolvent al învățământului primar.

Consiliul comunal se compunea din membri aleși și membri de drept. Principalele domenii de competență ale Consiliului Comunal se refereau la întocmirea și votarea bugetului anual, stabilirea taxelor și a impozitelor locale, contractarea de împrumuturi publice și aprobarea proiectelor de investiții.

Administrarea ținutului era încredințată rezidentului regal și consiliului său. Rezidentul regal era numit pe 6 ani, prin decret regal, la propunerea ministrului de interne. Acesta era reprezentantul Guvernului și administratorul ținutului și avea rangul și salariul de subsecretar de stat. Rezidentul regal trebuia să dețină diplomă universitară sau să fie ofițer cu vârsta de minim 35 de ani. Rezidentul regal era șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai ministerelor, supraveghea toate instituțiile culturale, de binefacere și asistență socială care depindeau de stat, ținut sau comună, asista la ședințele consiliilor comunale. Consiliul ținutului se compunea din membri aleși și membri de drept. Consilierii aleși aveau durata mandatului de șase ani. O parte dintre aceștia erau desemnați de către Consiliile comunale din ținut; cealaltă parte era alcătuită din membri aleși în cadrul camerelor de agricultură, comerț, industrie și de muncă din ținut. Desemnarea membrilor de drept se făcea de ministrul de interne, pe baza propunerii rezidentului regal, mandatul lor încetând la expirarea funcțiunii. Atribuțiile Consiliului erau *deliberative* (adoptarea și impunerea de taxe și impozite, adoptarea bugetului, contrac-

tarea de împrumuturi, înstrăinări de bunuri etc.) și *consultative* în raport cu instituția rezidentului regal.

În viziunea Legii administrative din 1938, județul era o circumscripție administrativă și de control fără personalitate juridică, condusă de prefect, numit prin decret regal. El era funcționar de carieră și șef ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ. La finele anului sau când trebuința o cerea, prefectul adresa rezidentului regal un raport asupra stării generale, financiare, economice, culturale și administrative din cuprinsul județului, asupra stării opiniilor publice, informând asupra efectelor măsurilor Guvernului. Rezidentul regal putea suspenda sau revoca deciziile prefectului, în caz de violare de lege sau exces de putere.

Desconcentrarea administrativă, asumată la nivel de principiu prin Legea din 1938, a fost pusă în practică într-o manieră destul de complexă. Ea s-a făcut pe patru nivele: ținut, județ, plasă și comună. Cu toate eforturile depuse de rezidenții regali, ținuturile nu au dobândit consistență. Multe legi adoptate anterior și neanulate duceau la o suprapunere de atribuții, generând contradicții de nerezolvat. Astfel că și această reorganizare administrativ-teritorială a eșuat. La 10 septembrie 1940, după detronarea lui Carol al II-lea, ținuturile au fost desființate.

Perioada sovietică

Sistemul administrativ sovietic a fost aplicat pe teritoriul țării noastre începând cu anul 1924, când la 12 octombrie a fost creată de autoritățile sovietice, în componența Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene, Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească (RASSM). RASSM cuprindea raioanele Râbnița, Camenca, Dubăsari, Grigoriopol, Slobozia, Tiraspol din stânga Nistrului, la care se adăugau raioanele Balta, Bârzula, Ocnele Rosii, Kodîma, Kotovsk, Crufii, Pesceana și Ananiev din actuala regiune Odesa din Ucraina. La 2 august 1940 Sovietul Suprem al URSS a adoptat *Legea cu privire la constituirea RSSM* în baza a 6 raioane ale RASSM (Tiraspol, Slobozia, Râbnița, Dubăsari, Camenca și Grigoriopol) și 6 județe ale Basarabiei (Bălți, Tighina, Chișinău, Cahul, Orhei și Soroca). Restul teritoriilor au trecut la RSS Ucraineană.

Autoritățile sovietice au întreprins măsuri pentru a aduce divizarea teritorial-administrativă a RSSM în concordanță cu modelul sovietic. Astfel a fost instituit sistemul administrativ cu patru nivele – sat (sau orăsel) – raion (oras) - județ - republică, iar pe malul stâng al Nistrului cu trei nivele (fără județe).

Organele locale ale puterii de stat erau Sovietele de deputați. Sovietele de deputați județene, raionale, orășenesti, sătești se alegeau de populație pe termen de doi ani și în limitele teritoriului său exercitau, prin comitetele executive, prerogative de ordin economic, social cultural, formau bugetul local, asigurau menținerea ordinii publice etc.

În noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orășele și peste 1100 sate. La 26 septembrie 1944 și la 13 ianuarie 1945 au fost adoptate două hotărâri ale Biroului CC al PC (b)M care prevedeau ca

județele să fie reorganizate în regiuni (oblasti). Însă, deoarece teritoriul republicii era prea mic pentru a avea mai multe nivele administrativ-teritoriale, reforma a fost amânată. În anul 1947 județele, ca unitate administrativ-teritorială au fost suprimate, rămânând 54 de raioane, 1143 soviete satești, 3 orașe de subordine republicană, 8 așezări de tip orășenesc⁴⁸. Deși decizia a fost adoptată cu scopul de a reduce din birocrăția de partid, acest lucru nu s-a întâmplat, deoarece foștii funcționari județeni au completat rândurile nomenclaturiştilor din raioane.

În 1952 se operează o nouă transformare - raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), cu atribuții administrative similare fostelor județe. Districtele, însă, au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953, dovădindu-se a fi ineficiente și dublând activitatea administrațiilor raionale. Către 1 ianuarie 1955 în RSSM erau 60 de raioane, 700 soviete satești, 7 orașe de subordine republicană, 8 orașe de subordine raională⁴⁹. Începând cu anii '60 și până în 1991 numărul raioanelor a variat de la 35 la 40, pe când numărul sovietelor satești a crescut constant ajungând la 881 în 1991.

Potrivit Constituției RSSM din 1978, Sovietele de deputați ai poporului – sovietele raionale, orășenești, sovietele raionale din orașe, de orașel și satești constituie un sistem unitar al organelor puterii de stat. De fapt, sovietele locale reprezentau instituții executive ale sistemului administrativ de comandă, deoarece pe lângă numeroasele funcții de soluționare a problemelor de interes local, urmau să traducă în viață hotărârile organelor de stat superioare, să conducă activitatea sovietelor inferioare de deputați, să exercite controlul asupra respectării legislației de către întreprinderile, instituțiile și organizațiile de subordonare superioară, aflate pe acel teritoriu, iar hotărârile Sovietelor locale trebuiau să fie îndeplinite în mod obligatoriu de către toate întreprinderile, instituțiile și organizațiile, aflate pe teritoriul Sovietului etc.

La formarea componenței sovietelor se ținea cont de reprezentarea în ele a diferitor pături sociale (clasa muncitoare, țărănimea colhoznică, intelectualitatea), dar și de paritate, apartenență etnică, vârstă, gen etc. Organul permanent al Sovietului raional era Comitetul executiv raional în frunte cu un președinte, ales de către Sovietul raional la propunerea organelor de partid. Comitetul executiv raional era asistat în activitatea lui de un aparat de funcționari⁵⁰.

Sovietul (sătesc, orășenesc) era organul puterii de stat în sate și orașe, fiind ales prin scrutin electoral general pentru un mandat de 2 ani (în unele perioade de 2,5 ani). Sovietul (sătesc, orășenesc) era abilitat cu funcții deliberative de interes local și era convocat trimestrial. În calitate de organ executiv la nivel sătesc și orășenesc activa Comitetul executiv al Sovietului (sătesc, orășenesc) în frunte cu un președinte. Sovietele raionale,

⁴⁸ Cornea S. Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova? În: *Moldoscopia*, 2014, nr. 3 (LXVI), p. 45.

⁴⁹ Cornea S. Op. cit., p. 44.

⁵⁰ Sîmboteanu A. Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, CEP USM, 2009, p.165.

orășenești și sătești activau sub conducerea organelor de partid raionale și a organizațiilor primare de partid.

Sistemul de organizare a administrației publice locale și organizarea teritorial-administrativă a RSSM bazate pe principiile centralizării excesive nu corespundea cerințelor societății democratice. Acest sistem, caracterizat prin fărâmițarea excesivă a teritoriului nu permitea crearea unor structuri administrative eficiente.

II.2. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (1991-2018)

Problema reformei administrației publice locale din Republica Moldova s-a discutat intens din momentul obținerii independenței. Diversele modele de organizare a administrației publice locale existente în Europa încercau a fi corelate cu realitățile și necesitățile Republicii Moldova. La 16 iulie 1997, Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale, subscriind astfel la scopul suprem al statelor democratice europene – protecția și consolidarea autonomiei locale în Europa. Carta obligă Părțile semnatare să garanteze independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale, care sunt cele mai apropiate de cetățean, oferindu-i posibilitatea să participe la luarea deciziilor la nivelul local ce vizează în mod direct viața cotidiană⁵¹.

Chiar și în țări cu sisteme democratice mature și stabile, organizarea administrației publice locale nu rămâne neschimbată în timp, ci este ajustată adesea în funcție de noile priorități, necesități și resurse disponibile. Totuși, schimbările în aceste țări sunt dictate mai frecvent de logica economică și principiile regionalizării geografice și nu doar de aranjamente politice sau considerente electorale. În țări ca Republica Moldova, care nu au o tradiție lungă de autoadministrare, transformările administrației publice locale și politicile regionale de cele mai multe ori nu sunt bazate pe necesități, ci reprezintă o consecință a schimbărilor geopolitice sau a unor procese politice interne. Experiența europeană arată că nu există o dimensiune “optimală” pentru administrația publică locală, la fel cum nu există nici “cea mai bună” structură administrativă, care ar avea o aplicare universală⁵².

Experiența celor 27 de ani de independență demonstrează că reforma administrației publice locale în Republica Moldova este înțeleasă doar ca un proces de adoptare a unor noi acte normative, care să le înlocuiască pe cele învechite sau prin amendarea acestora în funcție de interesele de moment. Este evident că acest mod de abordare a reformei administrației publice demonstrează o paradigmă arhaică și inefficientă de dezvoltare a politicilor și nu crește credibilitatea actului de guvernare. Din păcate, acest lucru s-a

⁵¹ Simboteanu A. Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, CEP USM, 2009, p.165.

⁵² Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 9.

întâmplat și în cazul primelor proiecte de reformă în Republica Moldova, atunci când au fost inserate regulile și principiile de bază ale administrației publice locale, fără să se racordeze contextul legislativ la principiile și normele consfințite în Constituție, și chiar uitând să se armonizeze restul legislației cu mecanismele și regulamentele care să întărească autonomia fiscală și descentralizarea patrimonială.

Primele eforturi legate de proiectarea și implementarea reformei sistemului administrației publice locale s-au făcut chiar din primele zile după declararea independenței Republicii Moldova. Către finele anului 1991 teritoriul Republicii Moldova, sub aspect administrativ-teritorial, era organizat în 40 de raioane cu 881 soviete satești, 21 de orașe dintre care 10 orașe de subordonare republicană. Fiecare raion ocupa, în medie 0,8 mii km² și număra circa 76 000 locuitori.

În anii '90 pentru prima dată a fost argumentată necesitatea unei reforme administrativ-teritoriale, cu raioane mai mari, fiind propuse și fundamentate patru variante a structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova (7, 9, 12 sau 18 județe), folosind un sistem de 24 de indicatori social-economici⁵³.

Din punct de vedere legislativ, reforma administrației publice locale în Republica Moldova a fost inițiată de *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale* adoptată de Parlament la 10 iulie 1991⁵⁴ și astfel demarând prima etapă în reformarea administrației publice locale. Această lege a fost concepută în baza principiilor fundamentale ale administrației publice locale și a inițiat implementarea unui nou sistem de administrație publică locală în două niveluri: la primul nivel – comune, orașe; la al doilea nivel – județ. Totodată se stabilesc și autoritățile publice pentru fiecare nivel: consiliile comunale, orașenești, primarii și respectiv consiliile județene. Ca autorități executive erau stabilite comitetele la nivel de comună, orașe și respectiv președinții consiliilor județene la nivel de județ. În această perioadă, Republica Moldova era divizată din punct de vedere administrativ în: sate, orașe, orașele, raioane și prevederile acestei legi nu puteau fi implementate. Urma ca Parlamentul Republicii Moldova să adopte legea privind organizarea administrativ-teritorială. Însă acest lucru nu s-a produs, fiind adoptată Hotărârea Parlamentului nr.636-XII *Privind aplicarea legii Republicii Moldova cu privire la bazele autoadministrării locale*⁵⁵, care stabilea o perioadă de tranziție spre noul sistem de administrare. Această hotărâre prevedea în prima etapă desființarea raioanelor existente ca unități administrativ-teritoriale și introducerea unui sistem tranzitoriu de administrare locală pe baza unui regulament adoptat de Guvernul Republicii Moldova.

În etapa a doua se preconiza crearea și introducerea propriu-zisă a noului sis-

⁵³ Гудым А., Авербух Р., Кицан В., Бадражан В., Пайлик Ю. Предложения к новому административно-территориальному делению Р. Молдова, Кишинев, 1990.

⁵⁴ Lege cu privire la bazele autoadministrării locale nr.635 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.

⁵⁵ Hotărârea Parlamentului nr.636-XII „Privind aplicarea legii Republicii Moldova cu privire la bazele autoadministrării locale”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.

tem de administrare. Cât privește prima etapă, Guvernul Republicii Moldova prin Hotărîrea nr. 357 din 22 iulie 1991 adoptă *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție*⁵⁶ (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative), însă a doua etapă a eșuat, deoarece atât primul Parlament (1990), cât și cel de-al doilea (1994) nu au creat un nou cadru administrativ-teritorial. Chiar dacă regulamentul adoptat de Guvern în 1991 purta determinativul provizoriu, el a fost aplicat până în decembrie 1994. Acest regulament nu aduce transformări serioase în organizarea și funcționarea autorităților publice locale. El operează o serie de modificări de ordin formal, schimbă denumirea sovietului sătesc în primărie, președintelui sovietului sătesc în primar, deputaților în consilieri, sesiunilor în ședințe ale consiliului și substituie funcția de secretar cu cea de viceprimar. Activitatea autorităților publice rămâne reglementată de vechile instrucțiuni și regulamente din perioada sovietică. Prima etapă de reformare a administrației publice locale finalizează cu adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994.

Prima dintre reformele celei de-a doua etape (numită de tranziție) se raportează la anul 1994, când modificările la sistemul sovietic de organizare administrativă au fost aprobate legal. Una dintre acestea a fost crearea unității teritoriale autonome Găgăuzia, care include 3 raioane (dolay). Pentru celelalte unități administrativ-teritoriale nu s-au operat schimbări esențiale, modelul sovietic păstrându-se în mare parte. Teritoriul țării a rămas divizat în 40 de raioane, inclusiv cinci raioane din stânga Nistrului. În 1994 au fost adoptate trei legi, prin care a fost abrogată *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale. Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 306-XII* legiferează vechea structură administrativ-teritorială cu 40 de raioane, moștenită din perioada sovietică. Respectiva lege a reglementat noțiunea de comună, în locul sovietului sătesc, ca fiind două sau mai multe sate ce se unesc și formează o singură unitate administrativ-teritorială și lichidează noțiunea de orașel pentru fostele centre raionale și unele localități care dispuneau de întreprinderi de prelucrare a produselor agricole, denumindu-le, în schimb, orașe⁵⁷.

În acea perioadă, o unitate administrativ-teritorială putea fi formată dacă avea, cel puțin, 1000 de locuitori. Prevederea în cauză nu a fost totalmente respectată, astfel încât multe localități cu o populație de circa 500 de locuitori au format unități administrativ-teritoriale de nivelul I. Numărul acestora din urmă a ajuns la 923. Legea a introdus denumirea de municipiu pentru orașele ce aveau un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă. Statut de municipiu au primit 4 orașe: Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol. Pe lângă *Legea privind organizarea administrativ-teritorială*,

⁵⁶ Hotărîrea Guvernul Republicii Moldova "Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție" nr.357 din 22 iulie 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.

⁵⁷ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1994, nr. 003.

în 1994 a fost adoptată și *Legea privind administrația publică locală*⁵⁸. Actul a stabilit atribuțiile autorităților de ambele niveluri, I și II, dar nu a realizat o delimitare concretă între acestea. Această lipsă de diferențiere a atribuțiilor a generat o serie de probleme în gestionarea treburilor publice, în special în ceea ce ține de formarea, aprobarea și executarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, care au devenit întru totul dependente de comitetele executive raionale. Alte legi contextuale adoptate au fost: *Legea privind statutul municipiului Chișinău* din 19 aprilie 1995⁵⁹; *Legea privind Statutul - cadru al satului (comunei), orașului (municipiului)*, care reprezintă o bază juridică pentru autoritățile locale în elaborarea și adoptarea statutului unităților administrativ-teritoriale⁶⁰.

Perioada anilor 1994-1998 a fost rodnică în contextul adoptării de legi, care reglementau modalitatea de organizare a autorităților administrației publice locale, dar menținerea formelor vechi de organizare administrativ-teritorială nu a facilitat dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale⁶¹.

Cea de-a treia etapă în reformarea administrației publice a demarat în 1998, când la 6 noiembrie 1998 a fost adoptată *Legea nr. 186-XIV privind administrația publică locală*⁶², urmată de adoptarea, la 12 noiembrie același an, a *Legii nr. 191-XLV privind organizarea administrativ-teritorială*⁶³ (implementate din 1999). Astfel, în locul celor 40 de raioane s-a produs consolidarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi: 10 județe, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia. Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel s-a micșorat de la 826 până la 644, dintre care: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1000 de locuitori cât prevedea legislația anterioară. Astfel se formează condiții mai favorabile pentru implementarea autonomiei locale pe calea consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale de ambele niveluri.

În urma alegerilor locale din 1999, la nivel de fiecare județ, a fost ales Consiliul Județean, autoritate reprezentativă și deliberativă. De asemenea, la nivelul fiecărui ju-

⁵⁸ Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.

⁵⁹ Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.06.1995, nr. 31-32.

⁶⁰ Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247.

⁶¹ Castrașan T. Evoluția descentralizării administrative în Republica Moldova. În: Revista Administrarea publică, 2014, nr. 1, p. 104.

⁶² Legea privind administrația publică locală, nr. 186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr. 014.

⁶³ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.

deț, al municipiului Chișinău și Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, a fost legiferată instituția prefectului, acesta fiind reprezentant al Guvernului în teritoriu. Toate orașele – reședință de județ au beneficiat de statut de municipiu, iar la nivel de sat, comună, oraș au fost alese consilii locale, în funcție de numărul populației. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care ar asigura autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a teritoriului și obținerea veniturilor potrivite pentru necesitățile locale.

Dar numai după trei ani s-a procedat, mai mult din considerente politice, la o nouă reorganizare administrativ-teritorială prin adoptarea *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, din 27 decembrie 2001, cea care este în vigoare și astăzi⁶⁴.

În anul 2003 au fost lichidate județele și s-au format 32 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (raioanele), la care se adaugă municipiile Chișinău și Bălți. De asemenea, în componența Republicii Moldova intră și două Unități teritoriale autonome: UTA Găgăuzia (UTAG) și Unitățile Administrativ-Teritoriale din Stînga Nistrului (UTAN). Totodată s-a mărit numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 până la 915 unități. Aceasta s-a produs din cauza micșorării numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 2500 la 1500 locuitori.

Astfel s-a revenit la modelul cvasisovietic de divizare teritorială, autonomia locală fiind redusă substanțial. La nivel de raion a apărut o autoritate nouă, președintele raionului, autoritate executivă unipersonală aleasă din rândul consilierilor raionali, iar în locul prefecturilor lichidate s-au instituit oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, actualele oficii ale Cancelariei de Stat.

Revenirea la vechea împărțire administrativ-teritorială în raioane s-a produs în condițiile când majoritatea statelor europene considerau perspectiva dezvoltării regionale ca fiind eficientă atât din punct de vedere economic, cât și administrativ. O împărțire în unități teritorial-administrative mici și slabe din punct de vedere financiar a reprezentat dovada tendinței de întărire a controlului autorităților centrale asupra celor locale, o centralizare în adevăratul sens al cuvântului. Transformările au afectat și autonomia comunităților din Republica Moldova, lovind în democrația locală și așa destul de firavă.

După 2009, reformarea administrației publice locale este percepută prin prisma procesului de descentralizare. *Strategia Națională de Descentralizare* adoptată în 2012 prin Legea nr.68 din 5.04.2012⁶⁵ preconizează câteva etape în transferul competențelor de la nivel central către alt nivel de administrare, în corelare cu activități de consolidare a

⁶⁴ Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.

⁶⁵ Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr.68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale. Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în *Planul de acțiuni* pentru implementarea *Strategiei naționale de descentralizare*⁶⁶. Cele mai importante tergiversări s-au atestat în implementarea acțiunilor care vizau consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromitea întreaga reformă de descentralizare.

Ca urmare, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*⁶⁷, a identificat din nou necesitatea operării unor intervenții de fond pe segmentul administrației publice locale, în vederea modernizării și eficientizării acesteia. *Strategia* vine să constate că situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice.

Una dintre ultimele modificări operate pe segmentul structurii administrativ-teritoriale se referă la adoptarea Legii nr. 248 din 03.11.2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prin care se dă o nouă definiție comunei și orașului ca unități administrativ-teritoriale și se atribuie statutul de municipiu orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Cahul, Ceadăr-Lunga, Comrat, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Strășeni, Tiraspol și Ungheni.

Deși a fost proclamată drept necesitate stringentă de către toate guvernele, reforma administrației publice locale nu a fost în realitate o prioritate, dimpotrivă, modelul centralizat de administrare s-a întărit și perpetuat, îndeosebi în perioada 2003-2009, fiind depuse eforturi pentru consolidarea verticalei puterii. Respectiv, evoluțiile produse în această perioadă nu au încetățenit spiritul și valorile descentralizării administrative, fiindcă nu au determinat apariția unui nou model de autonomie locală, recunoscută pretutindeni în Europa Centrală și de Vest, prin acceptarea și garantarea realizării principiilor stipulate în Carta Europeană a autonomiei locale⁶⁸.

În concluzie, ținem să menționăm că Republica Moldova, în calitate de stat suveran și independent, organizat în baza relațiilor economiei de piață și a pluralismului politic, a conștientizat după 1991 că nu mai poate fi guvernat după modelul regimului sovietic. Seria de reforme realizate pe segmentul administrației publice locale și reorganizării

⁶⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Victor Popa, Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, Chișinău, 2008

administrativ-teritoriale trebuia să răspundă nevoilor curente, dar și celor de viitor, în raport cu care trebuia să se adapteze, să se transforme și să se perfecționeze. Reforma din 1998 a pus bazele unei noi organizări administrativ-teritoriale și a schițat noi perspective pentru administrația publică locală. Însă, reculul care s-a produs după 2001 a aruncat Republica Moldova înapoi, stare de lucruri care nu s-a modificat esențial până în prezent. De notat faptul, că o veritabilă reformă a administrației publice locale este mult mai complexă decât reorganizarea administrativ-teritorială. Această din urmă este o componentă a reformei administrației publice locale, dar care reprezintă una din condițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii.-

II.3. Viziuni privind organizarea administrației publice locale și diviziunea administrativ-teritorială în Republica Moldova

Reformele administrativ-teritoriale se află pe agenda politică a mai multor țări europene. Propunerile de reformă administrativ-teritorială au la bază o ideologie (opinii, tradiții, preferințe politice, economice și sociale) și niște interese. Despre cât de utilă este o asemenea reformă se poate discuta din mai multe puncte de vedere. Având în vedere faptul că sistemul actual de administrație publică este depășit și incapabil să facă față rigorilor timpului majoritatea experților subliniază faptul că fără un sistem de administrație publică reformat, modern și descentralizat, fără o autonomie și democrație locală reală și conformă standardelor europene, nu poate fi asigurat niciun progres real și durabil în niciun alt domeniu de importanță vitală pentru Republica Moldova, inclusiv în cele ce vizează consolidarea instituțiilor democratice, lupta cu corupția, justiția, mediul de afaceri și dezvoltarea economică, protecția drepturilor omului etc.

Tributară a sistemului sovietic, administrația publică locală din Republica Moldova pe parcursul a mai multor decenii a fost o administrație supracentralizată. Odată cu implementarea reformelor democratice a devenit imperios necesară și reforma administrației publice locale. Această reformă a fost determinată de necesitatea schimbării structurii, rolului și funcțiilor administrației publice locale.

Organizarea și funcționarea administrației publice locale reprezintă unul dintre domeniile complexe, dar totodată restanțiere din cadrul procesului de reforme. Deși este un domeniu extrem de important în contextul modernizării și dezvoltării țării, importanța acestui domeniu a fost întotdeauna în umbră și subestimată, în raport cu alte domenii precum justiția, drepturile omului, dezvoltarea economică etc. În rezultat, din cauza unui sistem politic, administrativ, financiar, economic extrem de centralizat, reformele din Republica Moldova nu avansează simțitor în domeniul administrației publice locale.

În ultima jumătate de secol, tendința europeană generală a fost de a reduce numărul autorităților administrației publice locale prin fuzionarea localităților învecinate în unități administrativ-teritoriale mai mari. Astăzi o primărie din Uniunea Europeană în-

sumează în medie circa 5550 de locuitori, iar mai multe studii de specialitate indică un prag adecvat de minim 5000 de locuitori pentru o administrație locală, care ar permite folosirea eficientă a resurselor și prestarea adecvată de servicii publice.

Comunitatea experților a propus, în anul 2010, două scenarii de reformă administrativ-teritorială. Varianta de reforma într-un singur nivel prevedea crearea a peste 100 de unități administrativ-teritoriale în locul raioanelor și comunelor existente. Primăriile nou create, rurale și urbane, ar urma să fie suficient de mari pentru a avea capacitatea de a prelua competențele de la al doilea nivel (actual). Localitatea reședință a primăriei din cadrul unității administrativ-teritoriale (oraș sau sat) trebuie să aibă peste 1500 de locuitori; distanța maximă care trebuie parcursă din orice localitate până la localitatea reședință să nu depășească 20 km; veniturile proprii pe cap de locuitor al eventualului sat-reședință trebuie să fie mai mari decât media pe țară. Trăsătura principală a sistemului cu un singur nivel este faptul că unităților administrative le este încredințat un volum semnificativ de servicii publice. Din acest motiv, ele trebuie să fie suficient de mari pentru a produce economii de scară și o capacitate suficientă pentru a gestiona eficient serviciile descentralizate⁶⁹.

Varianta în două nivele, seamănă cu modelul implementat în R.Moldova în anul 1999, de împărțire pe județe mari, la primul nivel și comune mici formate din 2-3 localități rurale, la nivelul doi. În ceea ce privește al doilea nivel s-a propus ca actualele regiuni de dezvoltare (Centru, Nord, Sud, Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria) să devină regiuni administrative. Astfel va fi evitată dublarea eforturilor de planificare și dezvoltare, precum și irosirea unor resurse suplimentare. În acest context ar fi necesar să se revizuiască hotărârile administrative ale regiunilor pentru a reflecta schimbările apărute în rezultatul fuzionării localităților care aparțin unor regiuni de dezvoltare diferite într-o unitate administrativ-teritorială nouă⁷⁰.

S-a observat, pe bună dreptate, că localitățile mai mari tind să fie mai eficiente față de cele mai mici, ceea ce denotă faptul că o eventuală consolidare administrativ-teritorială ar avea impact pozitiv asupra eficienței la nivel local, grație principiului economiei de scară și a diminuării dependenței administrației publice centrale de Guvern. Totodată, actualul nivel de fragmentare a teritoriului Republicii Moldova, care este unul excesiv, contribuie negativ la eficiența alocării banilor publici la nivel local. Fostele centre județene sunt mai eficiente decât restul localităților grație concentrării infrastructurii și a activității economice din perioada 1998-2002, ceea ce relevă ineficiența măsurilor de descentralizare administrativă de până acum. Astfel, baza impozabilă, cadrul instituțional și infrastructura nu au reușit să se adapteze la sistemul de raioane, contribuind în majoritatea cazurilor la creșterea discrepanței dintre responsabilitățile *de jure* a APL și posibilitățile acestora *de facto*⁷¹.

⁶⁹ Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p.85.

⁷⁰ Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 97.

⁷¹ Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți,

Autorii studiului cu privire la opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, realizat în anul 2015⁷², consideră că actuala structură administrativ-teritorială a R. Moldova este extrem de fragmentată și propun organizarea unui nivel regional de guvernare (cu trei regiuni mari) în locul actualelor raioane. Totodată pentru nivelul unu al administrației publice locale au fost identificate trei alternative de organizare: amalgamarea, cooperarea inter-comunitară și descentralizarea asimetrică. Amalgamarea este un proces de comasare a mai multor unități administrativ-teritoriale învecinate într-o singură unitate administrativ-teritorială, cu o singură administrație locală. Acest proces se poate realiza pe următoarele căi:

- *Amalgamarea voluntară* înseamnă să se ofere unităților administrativ-teritoriale mici oportunitatea de a deveni parte sau a fi absorbite de unități învecinate, proces ce va avea ca rezultat o unitate ce va îndeplini condițiile legale minime privind viabilitatea autorităților locale, precum și alte condiții și restricții de funcționalitate;

- *Amalgamarea voluntară cu o dată limită* presupune că autoritățile locale pot decide liber cu cine să stabilească unități politico-administrative comune pe parcursul unei perioade date, cu o dată limită scurtă. Acest model poate fi stimulat pentru amalgamări deoarece în caz contrar autoritatea centrală va decide care UAT vor fi comasate cu un centru administrativ nou;

- Amalgamarea autorităților locale care nu îndeplinesc condițiile legale minime de viabilitate (*populație mai mică de 1500 locuitori, fără capacitate administrativă*). Conform datelor Ministerului de Finanțe pentru anul 2014, 255 unități administrativ-teritoriale au mai puțin de 1500 locuitori – ceea ce înseamnă 28% din totalul de 898 unități administrativ-teritoriale. O restructurare doar prin amalgamarea unităților mici va crea condiții favorabile îmbunătățirii serviciilor locale doar într-un număr limitat de localități, deoarece restructurarea nu este completă și cuprinzătoare. Există riscul ca în 4 ani populația să fie nemulțumită și să crească împotrivirea unui nou val de restructurări.

- Amalgamarea de mare eficiență (obligatorie) a nivelului întâi al administrației publice locale, însoțită de restructurarea celui de-al doilea nivel în trei guverne regionale. Amalgamarea de mare eficiență presupune amalgamarea comunităților mici în unități administrativ teritoriale (municipalități) mari, reducând numărul total la 111 față de 898 în prezent și atingând o populație medie de 23.800 locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale a unei porțiuni semnificative a serviciilor publice. Estimările economice bazate pe acest model de amalgamare arată o reducere cu 70-80% a costurilor administrative. Acest model va necesita o perioadă de tranziție pentru a menține și apoi transforma anumite servicii administrative locale. Modelul are în vedere crearea unui nivel regional de guvernare. Cele trei regiuni propuse (Nord, Centru, Sud) au cel mai mare potențial

Chișinău, 2011, p. 17

⁷² Ionescu A., Drezgic S., Rusu I. Raport privind opțiunile de reformă administrativ-teritorială a Republicii Moldova, 2015, p.60.

pentru integrare regională, dezvoltare echilibrată, fezabilitate operațională, costuri administrative, birouri regionale, beneficii și finanțare UE, și îndeplinesc de asemenea cel mai bine criteriile UE pentru regiunile NUTS. Amalgamarea reprezintă o modalitate de a realiza economii importante, reducând cheltuielile administrative și realocând resursele eliberate în acest fel către furnizarea de servicii. Numărul mediu de angajați pentru noile primării va crește la 40 de la 5.7 cât este în prezent⁷³.

Un alt instrument de implementare a reformei la nivelul întâi al administrației publice locale ar putea fi cooperarea intercomunitară (CIC), care ar îmbunătăți eficacitatea și eficiența de furnizare a serviciilor prin parteneriat și cooperare între autoritățile publice locale. Autoritățile locale pot pune în comun expertiza, resursele umane, financiare, precum și proprietatea de a furniza în condiții mai bune serviciile către toți locuitorii din comunitățile participante. CIC poate acoperi funcțiile de reglementare, serviciile comunitare și infrastructura lor, utilitățile publice și infrastructura lor și chiar și funcțiile administrative generale. CIC poate fi realizată pe baza unor contracte sau acorduri între autoritățile locale, prin crearea unei întreprinderi funcționale comune – pentru unul sau mai multe servicii (multifuncțională) sau, în cazul în care legea permite, prin asociații cu personalitate juridică independentă care realizează cooperarea teritorială integrată.

O alternativă pentru nivelul întâi al administrației publice locale este descentralizarea asimetrică, care poate fi aplicată atunci când condițiile economice, demografice sau sociale ce caracterizează autoritățile locale – măsurate prin caracteristici precum populația, suprafața, starea economică, sau gradul de integrare locală – sunt foarte diferite. În acest caz poate fi încercată o abordare prin care autoritățile locale vor fi tratate în mod diferențiat, ele primind seturi diferite de responsabilități, resurse și instrumente, astfel încât să poată răspunde nevoilor cetățenilor și să își poată îndeplini cu adevărat responsabilitățile. Această abordare se numește descentralizare asimetrică. Legea 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală alocă același set de responsabilități tuturor autorităților locale de nivelul întâi, indiferent de capacitatea lor instituțională, administrativă sau fiscală. În același timp, deși Republica Moldova este un stat unitar și legislația cere tratamentul uniform al tuturor autorităților locale, există de asemenea o “autonomie specială” în UTA Găgăuzia, care o distinge între celelalte autorități locale. Această descentralizare asimetrică este însă limitată doar la nivelul 2 (raion)⁷⁴.

La rândul său, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a defintivat conceptul și viziunea unui model de reformă numit DACIA⁷⁵, care se bazează pe trei ele-

⁷³ Ibidem, p.61.

⁷⁴ Ionescu A., Rusu I. Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova: probleme, opțiuni și scenarii de implementare. În: Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova. Conferință internațională, 17-18 decembrie, 2015, p. 81-83.

⁷⁵ Grebla administrativ-teritorială în loc de o veritabilă reformă a administrației publice locale?! // <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=3744>

mente de bază refectionate în denumire ca prioritare: Descentralizare Administrativă (DA), Cooperare intermunicipală (CI) și Amalgamare voluntară (A). În opinia CALM, pentru Republica Moldova la etapa actuală 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 etc. În același timp, este necesar de a crea condiții legale, instituționale și financiare adecvate pentru dezvoltarea diferitor forme de cooperare intermunicipală, inclusiv cu mecanisme financiare de stimulare. De asemenea, în această perioadă este necesar de a stimula amalgamarea benevolă a unităților administrativ-teritoriale, prin crearea unui cadru legal, instituțional și financiar corespunzător, inclusiv prin asigurarea unor fonduri importante de stimulare a acestui proces.

Modelul de reformă a administrației publice locale propus de CALM presupune:

a) Optimizarea/recalibrarea teritorială a serviciilor publice. În cadrul acestei direcții se propune revizuirea locului, rolului și statutului unităților administrativ-teritoriale de nivelul 2 (raioane), crearea cadrului necesar pentru stimularea amalgamării voluntare, cooperării intermunicipale, dezvoltarea și punerea în aplicare a concepției polilor de creștere și dezvoltarea instituției de delegare a competențelor/serviciilor din partea unor unități administrativ-teritoriale către altele;

b) Implementarea măsurilor de descentralizare și consolidare a autonomiei financiare și creșterea veniturilor bugetelor locale;

c) Măsuri de descentralizare organizațională în domeniul statelor de personal și salarizării care să asigure dreptul și libertatea deplină a APL de a avea politici proprii de cadre, în conformitate cu specificul teritoriului administrat și posibilitățile economico/financiare proprii;

d) Măsuri de reducere a controlului politic și administrativ asupra administrației publice locale. În prezent, sistemul de control administrativ, politic, financiar etc. este unul excesiv și total depășit, constituind o barieră în activitatea APL și dezvoltarea locală⁷⁶.

Însă, redimensionarea administrativ-teritorială nu este un scop în sine, care ar soluționa toate problemele la nivel local. Este o acțiune care trebuie să antreneze consolidarea capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale pentru a fi în stare să presteze servicii publice de calitate populației. Astfel, contează nu atât designul reformei administrativ-teritoriale, cât capacitatea administrativă pe care urmează să o consolideze.

Optimizarea administrativ-teritorială și descentralizarea administrativă sunt obligațiile asumate de către autoritățile R.Moldova în cadrul Acordului de Asociere R.Moldova-Uniunea Europeană. Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice* prevede o serie de acțiuni prin care s-ar asigura dezvoltarea unei

⁷⁶ Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din republica Moldova. Raport de monitorizare. Chisinău, 2018, p. 39.

administrații publice eficiente și responsabile în R.Moldova⁷⁷.

Republica Moldova și-a definit poziția referitor la organizarea administrativ-teritorială în cadrul *Strategiei privind reforma administrației publice (2016-2020)*⁷⁸, care devine un element obligatoriu în contextul procesului de descentralizare administrativă. În acest context subliniem faptul că în calitate de obiectiv specific *Strategia privind reforma administrației publice* evidențiază creșterea capacității administrative a unităților administrative-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Republica Moldova a trecut prin mai multe reforme ce au vizat administrația publică locală, care nu pot fi considerate reușite. Însă conservarea acestui status-quo la etapa actuală, sub pretextul că nu ar exista în societate un larg consens cu privire la formula reorganizării administrativ-teritoriale, doar agravează situația, căci autoritățile administrației publice locale rămân puțin funcționale. Dacă e să ne referim la autoritățile publice locale de nivelul al doilea – consiliile raionale, care se consideră că ar avea o capacitate administrativă mai mare decât autoritățile locale de nivelul unu, apoi scopurile lor funcționale nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a aloca resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale. Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul întâi, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație și nu corespunde deja realităților existente. 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. În același timp, noul sistem al finanțelor locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară, și permite alocarea directă a fondurilor către autoritățile locale⁷⁹.

Pornind de la aceste premize, devine absolut necesară *reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice*.

Strategia privind reforma administrației publice stipulează că scopul reformei administrativ-teritoriale este de a stabili unități teritoriale capabile să furnizeze servicii de

⁷⁷ Acord 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, 2014, p. 33-34

⁷⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

⁷⁹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

calitate cetățenilor, menținând democrația locală; de a institui un model pentru sectorul public, astfel ca să răspundă necesităților cetățenilor, să reducă disparitățile puternice dintre regiunile urbane și rurale, respectând drepturile omului, egalitatea de gen, incluziunea socială, factorii etnici. Totodată se subliniază că redimensionarea administrativ teritorială nu este un scop în sine, ea se va produce în contextul unor schimbări calitative majore de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale în contextul unei reforme principiale și profunde a întregului sistem administrativ, bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale. În ceea ce privește politicile de responsabilizare la nivel local, angajamentul Guvernului în cadrul reformei de descentralizare a fost de a avansa etapizat, astfel ca transferul competențelor de la nivel central către alt nivel de administrare să fie efectuat în corelare cu activități de consolidare a capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale.

Totodată, situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor. Potrivit *Strategiei privind reforma administrației publice*, noul sistem administrativ în Republica Moldova va asigura condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intermunicipală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc.

Potrivit planului de acțiuni privind implementarea *Strategiei Naționale de Dezvoltare pentru anii 2012–2018*, în anul 2016 urma să fie elaborat un studiu privind consolidarea capacităților unităților administrativ-teritoriale, care să prezinte modele de consolidare și raționalizare a structurii administrativ-teritoriale și să fie identificate opțiunile de consolidare administrativ-teritorială. În baza acestui studiu, în 2017, Cancelaria de Stat și asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale urmau să elaboreze propunerile de politică publică și foile de parcurs privind raționalizarea administrativ-teritorială⁸⁰.

Potrivit planului de acțiuni pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice*⁸¹, Guvernul planifică să implementeze reforma administrativ-teritorială până în 2019, pentru ca alegerile locale ordinare să aibă loc în noi condiții admi-

⁸⁰ Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr.68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

⁸¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

nistrativ-teritoriale. În caz contrar, reforma administrativ-teritorială va fi înghețată pentru încă patru ani – până la alegerile locale din 2023.

Dezbaterile cu privire la organizarea administrației publice locale se concentrează în mare parte asupra subiectelor care vizează descentralizarea și reforma administrativ-teritorială, dar și a altor subiecte importante cum ar fi dezvoltarea regională, îmbunătățirea serviciilor publice, cooperarea dintre autoritățile locale și centrale, cooperarea intercomunitară și transfrontalieră. În acest context Academia de Administrare Publică a organizat în perioada 2016-2018 *Forumul privind dezvoltarea locală și regională*, care a inclus patru forumuri tematice, abordând teme actuale referitor la dezvoltarea administrației publice la nivel local și regional: *Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova; Dezvoltare regională în Republica Moldova; Modernizarea serviciilor publice; Strategia privind reforma administrației publice: între intenții și realizări*. Aceste Forumuri au devenit adevărate platforme de discuții care i-au întrunit pe toți cei interesați de problemele dezvoltării locale și regionale.

Participanții la forum au subliniat că este necesară urgentarea elaborării concepției reformei administrativ-teritoriale, efectuarea studiului-analiză, care se regăsește în *Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei privind reforma administrației publice*, să fie concepută Foaia de parcurs pentru reforma administrativ-teritorială cu identificarea concretă a termenelor de realizare. Discutarea în cadrul forumului a problemelor ce vizează reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova vine să accentueze interesul sporit pe care îl manifestă autoritățile publice centrale și locale, asociațiile obștești din domeniu, mediul academic, cetățenii față de această problemă care își așteaptă soluționarea de mai mult timp.

Atestându-se progrese în implementarea reformei administrației publice centrale, participanții la Forum au semnalat că pe segmentul ce vizează administrația publică locală există restanțe majore. Din această perspectivă societatea civilă vine cu propunerea de a fixa drept obiective a reformei administrației publice locale: prioritatea intereselor omului și a comunităților locale; consolidarea democrației, autoguvernării și autonomiei locale; asigurarea realizării principiului subsidiarității; asigurarea accesului comunităților locale la servicii publice mai diversificate și mai calitative; revigorarea/repopularea comunităților rurale; creșterea nivelului de satisfacție a populației față de serviciile publice reformate. Totdată în calitate de abordări ale reformei sunt propuse descentralizare administrativă; cooperarea inter-comunală și amalgamarea (voluntară) a localităților.

Totodată s-a subliniat faptul că administrația publică locală se confruntă cu disfuncționalități în ceea ce privește managementul serviciilor și resurselor umane, financiare, al gestionării patrimoniului public, al comunicării și încrederii cetățenilor etc. O parte importantă dintre problemele cu care se confruntă autoritățile administrației publice locale ar putea fi soluționate prin perfecționarea cadrului legislativ și instituțional, crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între nivelul central și local, caracterizat

prin funcționalitate, claritate, stabilitate. Capacitatea administrației publice locale de a presta servicii publice de calitate rămâne încă neadecvată la necesitățile tot mai diverse ale comunităților locale, determinând un ritm încetinit în soluționarea problemelor.

Forumul privind dezvoltarea locală și regională, și-a atins obiectivul principal, acela de a iniția discuții pe problemele actuale ce vizează administrația publică locală, dezvoltarea locală și regională și a veni cu propuneri și recomandări privind soluționarea acestora, a promova contactele și dialogul dintre mediul academic, practicieni, comunitățile locale, organisme internaționale.

În concluzie, constatăm că reforma administrației publice locale este văzută ca o oportunitate pentru consolidarea capacității administrative a autorităților publice locale, redimensionarea administrativ-teritorială fiind totodată subiectul cel mai sensibil, care a divizat opiniile actorilor cheie, decidenților politici, experților și părților interesate în ce privește necesitatea, oportunitatea și modalitățile de realizare. Toți actorii sunt interesați în avansarea reformelor pe această dimensiune, venind cu viziuni și abordări, în mare parte complementare. Considerăm că în prezent se impune depășirea acestor disensiuni, care poate fi realizată prin edificarea unui dialog real, participativ, transparent între Guvern, reprezentanții administrației publice locale, cu implicarea experților și altor părți interesate pentru a forma o viziune clară și coerentă asupra pașilor și acțiunilor ce trebuie întreprinse pentru realizarea reformei administrației publice locale.

Probleme de recapitulare și reflecție:

1. Cum a evoluat organizarea administrativă a teritoriului Moldovei de-a lungul timpului?
2. Care au fost particularitățile organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova în perioada 1991-2001?
3. Care sunt provocările și perspectivele reformei administrației publice locale la etapa actuală?

BIBLIOGRAFIE

1. Acord 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, 2014.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Seria Tratatelor Europene nr. 122 din 15.10.1985, Strasbourg.
3. Lege cu privire la bazele autoadministrării locale nr.635 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.

- 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1994, nr. 003.
5. Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.
 6. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.06.1995, nr. 31-32.
 7. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247.
 8. Legea privind administrația publică locală, nr. 186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr. 014.
 9. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.
 10. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.
 11. Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.
 12. Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală, nr. 1078 din 24.05.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.06.2002, nr. 71-73.
 13. Legea privind administrația publică locală Nr. 436 – XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 9.03.2007, nr. 32-35.
 14. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr.68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
 15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova ”Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție” nr.357 din 22 iulie 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.
 16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
 17. Hotărârea Parlamentului nr.636-XII „Privind aplicarea legii Republicii Moldova cu privire la bazele autoadministrării locale”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 006, 10.07.1991.

18. Apetrei C.N. Istoria administrației publice, Galați, 2009, 119 p.
19. Burac C. Așezările Țării Moldovei din epoca lui Ștefan cel Mare, București, 2004, 424 p.
20. Castrașan T. Evoluția descentralizării administrative în Republica Moldova. În: Revista Administrarea publică, 2014, nr. 1, p. 102-107.
21. Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917), Cahul 2003, 143 p.
22. Cornea S. Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova? În: Moldoscope, 2014, nr. 3 (LXVI), p. 43-59.
23. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți, Chișinău, 2011, 20 p.
24. Ionescu A., Drezgic S., Rusu I. Raport privind opțiunile de reformă administrativ-teritorială a Republicii Moldova, 2015, 75 p.
25. Ionescu A., Rusu I. Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova: probleme, opțiuni și scenarii de implementare. În: Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova. Conferință internațională, 17-18 decembrie, 2015, p. 80-85.
26. Grebla administrativ-teritorială în loc de o veritabilă reformă a administrației publice locale?! // <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=3744>
27. Niculiță A. Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. XIX. În: Administrarea publică, 1995, nr.2 1995, p.30-41.
28. Palihovici S. Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: Administrarea publică, 2017, nr. 2, p. 19-23.
29. Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, Chișinău, 2008, 72 p.
30. Rădvan L. Orașele din Țările Române în evul mediu (sfârșitul sec. al XIII-lea – începutul sec. al XVI-lea), Iași, 2012, 652 p.
31. Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din republica Moldova. Raport de monitorizare. Chisinău, 2018, 80 p.
32. Sîmboteanu A. Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, CEP USM, 2009, 252 p.
33. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, 184 p.
34. Гудым А., Авербух Р., Кицан В., Бадражан В., Пайлик Ю. Предложения к новому административно-территориальному делению Р.Молдова, Кишинев, 1990.

CAPITOLUL III

SISTEMUL ACTUAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Obiectivele capitolului:

- se va defini misiunea, scopul și obiectivele administrației publice locale;
- se vor explica principiile care guvernează administrația publică locală;
- vor fi expuse funcțiile administrației publice;
- vor fi analizate și explicate metodele de activitate în administrația publică locală.

Termeni-cheie: administrația publică locală, misiunea administrației publice locale, obiective, principii, descentralizare, autonomie locală, interes local, consultarea cetățenilor, funcții, metode.

III.1. Misiunea, scopul și obiectivele administrației publice locale

Administrația publică locală este totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Astfel, administrația publică locală constituie nivelul de administrare cel mai apropiat de oameni, reprezintă comunitatea locală și lucrează în numele ei, are un rol planificator important, desfășoară, delegă sau influențează multe dintre serviciile de care depinde calitatea vieții locale.

Rolul administrației publice locale în sistemul administrației publice determină misiunea acesteia. În acest sens, *misiunea* administrației publice locale este asigurarea dezvoltării durabile integrate a unității administrativ-teritoriale administrate prin prestarea serviciilor de calitate populației, crearea condițiilor pentru atragerea investițiilor, crearea locurilor de muncă și creșterea nivelului de trai al locuitorilor.

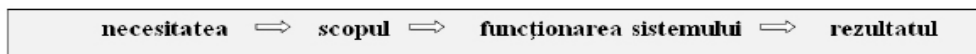
Aria de extindere a misiunii administrației publice locale condiționează în mod necesar scopul și obiectivele administrației publice locale.

Autoritățile administrației publice locale urmăresc ca, prin întreaga lor activitate, să satisfacă, în cele mai bune condiții, cerințele sociale, să contribuie la dezvoltarea comunității în ritm cât mai rapid și pe toate dimensiunile, să asigure ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor.

Aceasta impune din partea organelor administrației publice locale implicarea lor directă, imediată și eficientă în toate problemele vieții localității, adoptarea unor mă-

suri operative pentru soluționarea acestora, pentru realizarea optimă atât a intereselor generale ale societății, cât și a intereselor personale legale ale fiecărui membru al colectivității.

În literatura de specialitate⁸² *scopul* se definește ca o variantă de satisfacere a necesității inițiale care este selectată din mai multe alternative și este elaborată și formulată în baza cunoștințelor de domeniu. Pentru o înțelegere a noțiunii de scop se impune explicația noțiunii de necesitate. În acest sens, menționăm că necesitatea este o categorie obiectivă care exprimă nevoia existentă la moment. Scopul însă este o categorie subiectivă, deoarece exprimă situația dorită cu privire la satisfacerea necesității și se determină în baza cunoștințelor deținute și a experienței dobândite pe parcursul activității. În același context, menționăm și categoria de rezultat care este gradul de realizare a scopului concret, adică gradul de satisfacere a necesității. Interdependența acestor categorii generează lanțul cauză – efect și poate fi exprimată prin următoarea schemă:



În baza definițiilor acestor noțiuni putem conchide, că *scopul administrației publice locale* este soluționarea problemelor locuitorilor comunității și asigurarea unui mediu de trai decent.

Scopul administrației publice poate fi pe deplin îndeplinit când organele administrației publice locale realizează operativ și concret interesele populației, atât cele generale, cât și cele locale sau speciale.

În același timp, *obiectivele administrației publice locale* sunt la fel de importante ca și misiunea și scopul, deoarece ele reprezintă argumente oficiale, raționale și legale pentru luarea deciziilor de alocare a resurselor financiare.

Astfel, obiectivele în administrația publică locală se clasifică în conformitate cu competențele specificate în cadrul legal și după domeniile de dezvoltare locală: domeniul economic, domeniul social, domeniul infrastructurii, protecția mediului, consolidarea capacităților autorităților publice locale.

Obiectivul principal în domeniul dezvoltării economice locale este: dezvoltarea economică locală prin valorificarea resurselor interne și externe. Preocuparea majoră a autorităților locale pentru domeniul social o constituie: asigurarea calității prestării serviciilor sociale. Dezvoltarea și extinderea infrastructurii localităților este un alt obiectiv major al autorităților locale. Realizarea misiunii scopului și obiectivelor pot fi atinse doar cu capacități corespunzătoare ale administrației publice locale, de aceea un obiectiv important este consolidarea capacităților administrației publice locale.

⁸² Мухин, В. И. Основы теории управления, Экзамен, Москва, 2002, с. 24.

Concluzie. Problema cu privire la stabilirea misiunii, scopului și obiectivelor în administrația publică constituie una dintre cele mai actuale și mai importante probleme ale teoriei și practicii administrării. Trebuie să menționăm, că o perioadă destul de îndelungată nu s-a pus în discuție chestiunea cu privire la ce fel de comunitate doresc locuitorii, care sunt interesele reale ale populației și cum de obținut realizarea practică a acestor interese. Un sistem de administrare democrat cu adevărat presupune mai întâi de toate modificarea mecanismului de stabilire a misiunii, scopului și obiectivelor în administrația publică locală.

III.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale

Cunoașterea oricărui domeniu de activitate, de rând cu determinarea misiunii și stabilirea obiectivelor, presupune și identificarea principiilor care stau la baza constituirii domeniului dat și celor ce contribuie la funcționarea eficientă a acestuia.

Semnificația termenului „principiu”, conform Dicționarului explicativ al limbii române, este „element fundamental, idee... pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic, juridic, o normă de conduită...”⁸³

Conținutul principiilor reprezintă obiectiv esența și trăsăturile generale ale administrației publice.

- Principiile administrației publice sunt norme, reguli și recomandări fundamentale care trebuie să se respecte și să se aplice în activitatea practică la toate nivelele de administrare.

Deosebirea principiilor de legi constă în faptul, că legile există și funcționează obiectiv, în afara conștiinței oamenilor, independent de voința și dorința lor, iar principiile derivă din legi, în mod conștient se elaborează în interesul practicii și se aplică în funcție de situația concretă. După destinația lor, principiile administrației publice constituie veriga dintre teoria administrației publice și practica administrației publice. Finalitatea aplicării principiilor administrației publice este sporirea efectului activității practice în acest domeniu.

În literatura de specialitate întâlnim mai multe clasificări ale principiilor administrației publice.⁸⁴ Astfel, I. Alexandru clasifică principiile administrației publice în principii generale și principii speciale.⁸⁵

Principii generale:

- *Principiul suveranității naționale*, sensul căruia este că puterea aparține și

⁸³ Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a), București, Editura Univers enciclopedic, 1998, p. 850.

⁸⁴ Смирнов, Э. А. Основы теории организации, Учебное пособие –М. 1998.

⁸⁵ Alexandru, I. Administrația publică, Editura Lumina-Lex, București, 1999, pag.103-104.

trebuie să aparțină națiunii.

Articolul 2 al Constituției Republicii Moldova precizează că „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative”.

- *Separarea puterilor* este un principiu fundamental al statului de drept și se deduce din art. 6 al Constituției Republicii Moldova⁸⁶ și al legilor organice, din distribuția competențelor și atribuțiilor între autoritățile publice.
- *Principiul supremației Constituției sau legalității*. Acest principiu fixează cadrul activității autorităților statului în limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile și libertățile omului și înseamnă subordonarea tuturor activităților autorităților publice principiilor și normelor reflectate în Constituție. Într-un stat de drept, aplicarea acestui principiu devine obligatorie, asigurându-se, astfel, legalitatea și realizarea unei administrații raționale și eficiente în interesul cetățenilor și al întregii societăți.
- *Principiul publicității actelor normative* prevede asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre activitatea autorităților administrației publice. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă și la timp a cetățenilor despre afacerile publice.
- *Principiul egalității* presupune egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților administrației publice, fără privilegii și discriminări, este un principiu prin care se stabilește că nimeni nu este mai presus de lege (art. 16 din Constituția RM). Astfel, în activitatea lor, autoritățile administrației publice, alături de celelalte autorități publice sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.
- *Principiul unității poporului*. Acest principiu este fundamental statului și este generat de egalitatea între cetățeni și consfințirea pluralismului în societate.

Alături de principiile generale, care sunt reflectate și în prevederile Constituției și ale altor acte normative, la baza activității autorităților administrației publice stau și **principii speciale**, care derivă din principiile generale și se aplică numai în anumite domenii de activitate ale administrației publice. Aceste principii sunt:

Organizarea unitară. Aplicarea acestui principiu evită tendințele divergente ce pot apărea în domeniul organizării, din cauza numărului mare și variat al instituțiilor administrației publice.

Autonomie de organizare. Acest principiu este un principiu de tehnică administrativă și se bazează pe capacitatea de autoreglare a structurilor administrației publi-

⁸⁶ Constituția Republicii Moldova, Chișinău, Moldpres, 2004.

ce. Principiul autonomiei de organizare urmează a fi realizat într-un cadru legal, cu respectarea normelor juridice.

Conducerea unitară. În administrația publică organizarea și conducerea urmează să fie îndeplinite unitar în orice condiții și la toate nivelurile. O conducere rațională se poate realiza într-o deplină unitate de gândire și acțiune. Unitatea de gândire și de acțiune însă nu este incompatibilă cu un schimb liber de opinii, în cadrul cărora pot apărea puncte de vedere diferite. Existența soluțiilor alternative de rezolvare a problemelor permite selectarea celei mai optimale decizii. Odată adoptată această decizie, ea devine obligatorie pentru toți.

Adaptabilitatea organizării și funcționării administrației publice. Implementarea acestui principiu permite administrației publice să răspundă prompt și eficient comenzilor sociale permanent dinamice.

Simplificarea și raționalizarea structurilor organizatorice și funcționale ale administrației publice - principiu care reglementează raportul între cheltuielile ce se fac și rezultatul activității autorităților administrației publice centrale sau locale. Implementarea acestui principiu facilitează construirea unor structuri administrative suplă cu un număr cât mai redus de posturi și niveluri ierarhice, care să răspundă operativ și de bună calitate sarcinilor pe care le au. În același timp, simplificarea și raționalizarea nu trebuie să constituie un scop în sine sau să afecteze calitatea serviciilor prestate de administrația publică.

Perfecționarea stilului, a metodelor și tehnicilor, atât la nivel de comandă, cât și la nivel de execuție. Acesta este un principiu important al administrației publice și constituie un imperativ al societății moderne. Dinamica vieții sociale înaintează administrației publice noi probleme din ce în ce mai complexe care nu pot fi rezolvate prin procedee tradiționale, oricât ar fi ele de valoroase sau de eficiente la timpul lor. Acest procedeu este actual astăzi, când administrația publică este supusă unor procese reformatoare profunde, care cer o mare flexibilitate de gândire și atitudine, o mentalitate nouă, curajoasă și inventivă.

Delegarea atribuțiilor. Principiu potrivit căruia se delegă unele atribuții de la nivelul decizional spre nivelurile operaționale competente. Însemnătatea practică a acestui principiu este motivarea funcționarilor publici și sporirea gradului de responsabilitate a lor, precum și eliberarea conducătorului de activitățile de rutină acordându-i posibilitate să se ocupe de probleme strategice.

Principiul economiei timpului este un principiu care cere micșorarea permanentă a lucrărilor care necesită un mare volum de muncă. Aceasta se referă, în primul rând, la operațiile informaționale în elaborarea și executarea deciziilor. Utilizarea tehnologiilor computerizate asigură realizarea cu succes a acestui principiu.

Principiile administrației publice se realizează prin intermediul activității subiective a autorităților administrației publice centrale și locale. Dacă organizarea și funcționarea subiecților administrației publice vor corespunde cerințelor principiilor,

atunci și rezultatele activității vor fi eficiente.

În conformitate cu art. 3 din Legea nr. 436 privind administrația publică locală, care reia parțial textul art.109 din Constituția Republicii Moldova, administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. În același articol se stipulează, că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Aplicarea principiilor enunțate nu poate însă afecta caracterul de stat unitar.

În același context, menționăm că principiile de organizare ale administrației publice locale în Republica Moldova, reglementate constituțional și organic, au la bază prevederile stabilite prin **Carta europeană a autonomiei locale**,⁸⁷ adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și care a intrat în vigoare în Republica Moldova la 02 februarie 1998.

Principiul autonomiei locale, se referă la organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și la gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin satului, comunei, orașului sau raionului. Ea reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, potrivit legii, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale, pe care le reprezintă.⁸⁸

Potrivit **Cartei europene a autonomiei locale**, **autonomia locală** reprezintă *dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice. Aceste drepturi sunt exercitate de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor.*

Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunările cetățenilor, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde e permisă de lege.

Apreciind la justa valoare instituția autonomiei locale, constatăm că pentru existență și implementarea acesteia este nevoie de:

- regim juridic special, care să includă existența patrimoniului și organelor proprii, să fie supuse unui control special și să gestioneze anumite servicii publice;

⁸⁷ Carta europeană a autonomiei locale semnată la Strasbourg la 15 septembrie 1985. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale, 1999, volumul 14.

⁸⁸ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

- surse economice și financiare, inclusiv constituirea resurselor proprii și utilizarea lor;
- resurse (materiale, informaționale, umane etc.) care vor fi utilizate în scopul satisfacerii intereselor comunității.

Manifestarea autonomiei locale presupune respectarea mai multor principii în limitele competențelor materiale și teritoriale, stabilite legal și în concordanță cu interesele naționale, inclusiv cu interesele colectivităților locale. Totodată, principiul autonomiei locale nu presupune o independență totală, o izolare a autorităților publice locale de cele centrale. Fiind împuternicită cu o putere de decizie într-o sferă de atribuții la nivelul colectivității, autonomia locală are menirea de a gestiona treburile locale reglementar, corect, dar sub un control al autorității ierarhice.

Gestionând și soluționând problemele comunității, autonomia locală nu prevede o guvernare expresunilaterală, fără a ține cont de relațiile și raporturile cu colectivitățile similare, dar și cu instituțiile statului de nivel superior. Orice activitate realizată în contextul autonomiei locale trebuie să fie integrată în ordinea juridică a statului. Un aspect important este asigurarea corelării intereselor locale cu cele naționale, respectarea componentei materiale și teritoriale, dar și implementarea prevederilor programului de guvernare.

Autoritățile publice locale pot beneficia de autonomie față de organele centrale ale statului numai în condiții de dezvoltare a mijloacelor financiare proprii. Autonomia prezintă avantaje deosebite în executarea unei administrări eficiente a unităților administrativ-teritoriale, deoarece autoritățile locale pot rezolva în mod operativ problemele stringente cu care se confruntă populația, cunoscând toate circumstanțele și problemele fiecărui caz aparte.

Dreptul la autonomie locală aparține colectivității locale, însă nu poate fi exercitat de aceasta în mod direct, ci doar prin reprezentanți, care sunt autoritățile administrației publice locale. Din aceste considerente în lege este prevăzut că acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor. În același timp această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde e permisă de lege.

Examinând principiul autonomiei locale deducem, că autonomia locală implică atât un *drept*, cât și *abilitatea, capacitatea* autorităților administrației publice locale de a gestiona treburile publice locale. Autoritățile publice locale își exercită acest drept în raport cu alte autorități publice, care trebuie să-l respecte și să se abțină de la a-i aduce atingere prin norme juridice inferioare legii, dar și în raport cu colectivitatea locală, care nu poate lua în propriile mâini decizia la nivel local, ci trebuie să respecte principiul democrației reprezentative, principiu reliefat și de această dispoziție legală.

Referitor la capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a

gestiona treburile publice locale, din practica administrativă în Republica Moldova se poate observa că aceasta este destul de slabă, în special, la nivel de unități administrative de nivelul I.

Autonomia locală prevede autonomie administrativă și autonomie financiară.

Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin satului, comunei, orașului, municipiului sau raionului, după caz și conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Potrivit principiului autonomiei locale autoritățile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune niciun fel de responsabilități autorităților administrației publice locale în procesul de desconcentrare a unor servicii publice ori al creării de noi servicii publice, fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilități. De asemenea, în scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în condițiile legii.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale de nivelul I și autoritățile administrației publice de nivelul II se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului raion. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul raional, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Concluzie. Autonomia locală este o activitate reglementată de lege, desfășurată în vederea realizării atribuțiilor specifice autorităților publice locale în interesul colectivității și cetățenilor.

Pentru realizarea acesteia sunt necesare:

- resurse financiare suficiente și proporționale cu competențele și responsabilitățile consiliilor locale;
- definirea patrimoniului public al comunităților locale care trebuie să se afle în gestiunea consiliilor locale;
- limitarea controlului la asigurarea respectării legalității;
- asigurarea drepturilor jurisdicționale;
- dreptul de asociere a colectivităților locale pe plan național și internațional.

Un alt principiu ce guvernează activitatea administrației publice locale este **principiul descentralizării**. Principiul descentralizării se referă la *organizarea administrației publice în genera, și*, pe de o parte, evocă existența colectivităților locale autonome (descentralizarea teritorială), iar pe de altă parte, denotă tendința statului modern de renunțare treptată la prestarea serviciilor publice în regim centralizat, în favoarea înființării *stabilimentelor publice* sau a prestării lor de către persoane pri-

vate - *stabilimentele de utilitate publică* (descentralizarea funcțională, tehnică sau pe servicii).⁸⁹

Descentralizarea teritorială implică existența autonomiei locale. Astfel, descentralizarea este un sistem de organizare, iar autonomia locală este un drept al colectivităților locale, desprins și decurgând tocmai din principiul descentralizării.

În conformitate cu acest concept cei administrați, care formează colectivitatea locală, sunt legați între ei prin interese comune și, de aceea, afacerile locale vor fi mai bine administrate de la acest nivel, local, de către reprezentanții aleși ai colectivității locale.

Colectivitatea locală înglobează totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială.

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. Descentralizarea este transferul deciziei și a acțiunii administrative de la nivelul administrației centrale la nivelul autorităților publice din cadrul unităților administrativ-teritoriale.

Promovarea principiului descentralizării eliberează autoritățile centrale de un număr de probleme ce se referă la interesul comunităților locale, lăsând soluționarea acestora în sarcina autorităților locale. Descentralizarea implică libertate de acțiune pentru autoritățile locale, fără a se renunța la o anumită centralizare. După cum menționează Dumitru Brezoianu,⁹⁰ raportul între centralizare și descentralizare nu este ceva imuabil, dat odată pentru totdeauna. Acest raport are un caracter dinamic, el modificându-se în funcție de cerințele fiecărei etape de dezvoltare a societății, predominând fie centralizarea, când este necesar să se satisfacă cu prioritate nevoi sociale generale, fie descentralizarea, autonomia, în situațiile în care prioritate are satisfacerea cerințelor colectivităților locale.

Conform literaturii de specialitate, după responsabilitățile transferate, descentralizarea este împărțită în trei categorii: politică, administrativă și fiscală. *Descentralizarea politică* implică conferirea către cetățeni a unei puteri mai mari în procesul de luare a deciziilor. *Descentralizarea administrativă* reprezintă transferul de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul guvernului central și al agențiilor sale la unitățile subordonate, autorități publice semiautonome sau autorități regionale sau locale. Diferitele subcategorii de descentralizare administrativă sunt frecvent definite pe baza tipurilor de instituții sau agenții la care responsabilitățile sunt transferate. Desconcentrarea reprezintă cea mai slabă formă de descentralizare care implică transferul de auto-

⁸⁹ Viorescu R., *Drept administrativ și administrație publică*. Suceava: Editura Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006, p. 37

⁹⁰ Brezoianu Dumitru, *Drept administrativ român*, Editura All Beck, București, 2004, 522 p.

ritate și responsabilități de la nivelul ministerelor sau agențiilor, la structurile din teritoriu care aparțin acestora. Devoluția generează un grad de autonomie mai ridicat și implică transferul de responsabilități de la nivelul guvernului central, la niveluri de guvernare inferioare care au fost împuternicite prin prevederi constituționale sau statutare. Delegarea implică transferul de responsabilități de la agențiile centrale la entități semiautonomie, operând independent sau semiindependent de guvern. Procesul de transfer al unor competențe de la nivel central la nivel local trebuie să fie însoțit de mecanisme de monitorizare și evaluare a modului în care acestea sunt furnizate. *Descentralizarea fiscală* prevede mărirea controlului autorităților locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie a generării de venituri. Multe din lucrările de specialitate privind descentralizarea fiscală se concentrează pe natura transferurilor interguvernamentale și pe diferențele privind capacitatea de generare a veniturilor diferitelor tipuri de autorități.

Potrivit Legii nr. 435 privind descentralizarea administrativă, principiile care guvernează descentralizarea în Republica Moldova sunt:

a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, sub propria responsabilitate o parte din treburile publice;

b) principiul subsidiarității care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

c) principiul echității care include garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;

d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă;

e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care prevede corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu natura și volumul competențelor atribuite;

f) principiul solidarității financiare, care constă în susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale;

g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat a autorităților publice locale în procesul de planificare și luare a deciziilor;

h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil;

i) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale, care include obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

Autoritățile administrației publice locale exercita, în condițiile legii privind des-

centralizarea administrativă, competente *proprie* și competente *delegate*.⁹¹ În spiritul Cartei Europene a Autonomiei Locale se precizează, în esență, că dreptul autorităților administrației publice locale de a avea inițiativă în toate domeniile poate fi limitat doar prin lege, prin includerea expresă a unor domenii de activitate în competența altor autorități publice (art. 4).

Teoria și practica administrației publice demonstrează, că în procesul de descentralizare factorii implicați trebuie să îndeplinească un set de cerințe importante printre care:

- procesul de descentralizare trebuie să fie stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;
- transferul de competență se face către nivelul administrației publice locale cel mai apropiat de cetățean, cu condiția ca acesta să aibă capacitatea administrativă necesară furnizării corespunzătoare a serviciului public respectiv;
- transferul de competență privind furnizarea unui serviciu public trebuie însoțit obligatoriu de resursele umane, financiare, tehnice, patrimoniale și informaționale necesare, precum și de dreptul de decizie al autorității administrației publice locale în legătură cu alocarea acestora;
- elaborarea standardelor minime de cost pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate și a standardelor minime de calitate aferente asigurării furnizării acestora;
- cuantumul național al resurselor financiare alocate bugetelor locale pentru exercitarea competențelor descentralizate trebuie să fie, cel puțin, egal cu valoarea resurselor utilizate pentru îndeplinirea aceluiași competențe anterior descentralizării.

Printre punctele forte ale descentralizării pot fi enumerate:

- posibilitatea soluționării problemelor comunității de sinestătător;
- diferențierea problemelor care interesează întreaga populație și cele care sunt specifice unor anumite categorii și prioritizarea acestora;
- participarea activă a cetățenilor în treburile publice și realizarea controlului deciziilor adoptate.

Important. *Descentralizarea la nivelul puterilor locale presupune o autonomie financiară, fără de care autoritățile locale nu pot asigura principiile acestui proces democratic.*

Totodată, procesul de descentralizare în Republica Moldova are unele trăsături specifice, care provoacă un șir de *obstacole*:

- gradul de competență a autorităților publice locale, care nu întotdeauna sunt

⁹¹ Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.29-31 din 02.03.2007.

capabile să-și asume responsabilități în acest domeniu;

- deprinderea de a „aștepta” soluționarea problemei, manifestată de o mare parte a populației, având la bază o psihologie orientată spre subordonare unei puteri de stat autoritare;

- lipsa spiritului de inițiativă, neîncrederea în forțele proprii, care sunt specifice generațiilor de vârstă medie și înaintată, formați în spirit de economie centralizată.

Concluzie. Descentralizarea serviciilor publice este un proces prin care unele responsabilități ale administrației publice centrale sunt transmise către autoritățile locale, care sunt capabile să le realizeze.

Avantajele descentralizării serviciilor publice:

- dezvoltarea socioeconomică a localității;
- administrarea eficientă a resurselor materiale și financiare;
- folosirea rațională a forței de muncă;
- motivarea interesului pentru binele obștesc.

Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale presupune alegerea directă sau indirectă, însă cu respectarea principiilor democrației reprezentative, a autorităților locale. Legea privind administrația publică locală prevede alegerea directă atât a Consiliului local sau raional, cât și a Primarului. Singurul ales indirect este Președintele raionului, însă această modalitate de desemnare nu știrbește cu nimic caracterul democratic și reprezentativ al acestei autorități locale.

Democrația reprezentativă presupune rezolvarea treburilor publice locale de către autoritățile administrației publice locale alese, și nu de către cetățeni, prin referendum. Prin urmare, referendumul poate fi în principiu doar consultativ, nu și decizional, iar autoritățile locale nu pot recurge la el pentru rezolvarea unor aspecte sensibile, pentru care nu vor să-și asume răspunderea.

Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale își găsește, în mod distinct, recunoașterea în normele Legii privind administrația publică locală. Aceasta înseamnă că respectivele autorități trebuie să fie alese de populație, așa cum se prevede în art. 112(1) din Constituția Republicii Moldova: „Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși”.⁹²

Eligibilitatea autorităților publice are o semnificație politică și socială specifică prin faptul că ea este determinată de statutul lor juridic, reglementat explicit de Legea supremă în articolul 112, alin. 2, care prevede: „Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe”.⁹³

⁹² Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

⁹³ Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

Este important de menționat, că art. 7 din Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, care se intitulează „Condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local”, are ca scop garantarea ca reprezentanții aleși să nu fie limitați în activitățile lor și, totodată, anumite categorii de persoane să nu fie presate a-și prezenta candidatura din considerente pur materiale. Dacă considerentele materiale persistă, trebuie să intre în vigoare compensarea financiară adecvată a câștigurilor pierdute sau o remunerare a muncii îndeplinite, precum și o asigurare socială corespunzătoare.

Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Acest principiu vine să confirme afirmația de mai sus conform căreia democrația reprezentativă la nivel local implică doar consultarea cetățenilor în privința afacerilor publice locale, nu și transformarea lor în decidenți pe plan local, cu excepția câtorva situații strict determinate prin lege, când principiul comportă excepții.

Principiul nu trebuie însă privit ca o interdicție pentru organizarea referendumului decizional, ci ca o obligație a autorităților locale competente de a recurge la această formă de transparență administrativă atunci când se pune problema luării unor decizii de importanță deosebită la nivel local, în numele colectivității locale și care sunt susceptibile de a avea un impact semnificativ asupra respectivei colectivități.

Acest principiu este reglementat în art. 109 din Constituției Republicii Moldova și în art. 8 (1) al Legii privind administrația publică locală din 2006, în care se spune că în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială poate fi consultată populația prin referendum local, în condițiile Codului electoral. În problemele de importanță deosebită, care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, consultări, audieri publice și convorbiri în condițiile legii. Această prevedere legiferează doar unele forme de consultare a cetățenilor, dar nu interzice și folosirea acestora.

În literatura de specialitate există opinii conform cărora modalitățile concrete de consultare a cetățenilor sunt: modalități de informare, care cuprind furnizarea de informații din oficiu și la cerere de către autoritățile administrației publice locale, consultarea directă a cetățenilor care poate fi făcută prin dezbateri publice, participarea la ședințele de lucru ale autorităților locale și consultarea prin referendum și, nu în ultimul rând, atragerea participării active a cetățenilor prin acordarea dreptului la inițiativă legislativă.⁹⁴ Alți autori consideră însă, că pe lângă principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit se conturează ca principiu distinct principiul participării cetățenilor la luarea deciziilor.

Cu privire la noțiunea de „probleme locale de interes deosebit” unii autori consideră că în lipsa unei enumerări din lege, fie ea enunțiativă, fie limitativă, ar trebui considerate probleme locale de interes deosebit cele care privesc domeniile pentru

⁹⁴ Voican, M., *Principiile cadru ale administrației publice locale*, București: Universul Juridic, 2008.

care consiliul local hotărăște cu majoritate absolută sau calificată, precum și orice alte probleme din cadrul comunității care prezintă un interes deosebit.⁹⁵

În viziunea unor cercetători, atât principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, cât și cel al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit sunt cuprinse în sfera principiului autonomiei locale și nu ar fi trebuit nominalizate de legea administrației publice locale ca principii distincte, deoarece nu sunt altceva decât un ansamblu de mijloace menite să exprime autonomia locală.⁹⁶

În susținerea tezei lor, aceștia folosesc ca argument dispozițiile articolului 3 al Cartei Europene a Autonomiei Locale care prevede că prin autonomia locală nu poate fi adusă atingere în niciun fel posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este prevăzută de lege.

La rândul nostru, considerăm că și în condițiile în care aceste două principii rezultă din principiul autonomiei locale, totuși enunțarea lor expresă în legea administrației publice locale nu face decât să întărească democrația la nivel local.

Relațiile dintre autoritățile locale și cetățenii pe care acestea le deservește este un indice care determină performanțele comunității în soluționarea problemelor existente și reprezintă principala competență în evaluarea democrației locale.

Aceste relații depind nu de legislația în vigoare, ci de competența lor, de voința de colaborare, dorința de realizare, experiența acumulată, precum și de circumstanțele create.

Consultarea populației este strâns legată de principiul transparenței care presupune informarea cetățenilor despre deciziile adoptate, furnizarea de informații despre activitatea autorităților administrației publice locale, accesul liber al cetățenilor la actele și procedura administrativă etc.

Avantajele în favoarea existenței de sinestătătoare a acestui principiu sunt numeroase, dintre ele amintim echilibrarea guvernării prin implicarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, colaborarea permanentă dintre cetățeni și autoritățile locale, aceasta ducând la adoptarea, ca urmare a implicării cetățenilor, a celor mai bune soluții la rezolvarea unor probleme locale și la existența unui control al cetățenilor asupra autorităților locale și a deciziilor luate de acestea.

Tot în susținerea existenței de sinestătătoare a acestui principiu care arată că, deși între principiul autonomiei locale și cel al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, există o interdependență și o legătură de completare reciprocă, ele trebuie menționate distinct deoarece autonomia locală este o concretizare a libertății-autonomie, în vreme ce consultarea cetățenilor este o materializare a libertății-participare.

⁹⁵ Petrescu, R. N., Drept administrativ, București: Hamangiu, 2009.

⁹⁶ Vida I., Puterea executivă și administrația publică, București: Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1994., p. 196.

Concluzie. Existența de sine-stătătoare a principiului consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit este una benefică pentru administrația publică locală având rolul de a întări democrația la nivel local.

Principiul dreptului de cooperare și asociere. Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze și cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, în condițiile legii, prin hotărâri ale consiliilor locale sau consiliilor raionale, după caz. Pentru protecția și promovarea intereselor lor comune, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul de a adera la asociații naționale și internaționale, în condițiile legii.

III. 3. Funcțiile administrației publice locale

Administrația publică se constituie din multitudinea activităților interdependente, ce alcătuiesc structura procesului de administrare. Acestea sunt: analiza situației concrete, alegerea scopului, prognozarea, elaborarea strategiilor și planificarea activităților pentru realizarea scopului, informarea obiectului condus, organizarea, coordonarea, activizarea care include motivația și stimularea, controlul, generalizarea și evaluarea rezultatelor. Aceste activități sunt numite funcții ale administrației publice. Funcțiile administrației publice constituie direcțiile principale de activitate, care exprimă esența și menirea administrației publice.

După conținutul, caracterul și aria de influență funcțiile administrației publice se împart în **funcții generale** și **funcții speciale**.

Funcții specifice ale administrației publice:

- funcția de mecanism intermediar de execuție a puterii politice, care are menirea de a organiza și a asigura execuția. Această funcție este determinată de poziția pe care o are administrația în raport cu puterea politică și este funcția principală a administrației publice. Funcția de mecanism intermediar de execuție al puterii politice subliniază rolul administrației publice în organizarea societății și reglementarea funcționării sale;
- funcția de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății. Această funcție prevede păstrarea și dezvoltarea tradițiilor, obiceiurilor naționale, asigurând astfel continuitatea societății;
- funcția de pregătire a deciziilor politice;
- funcția de organizare a executării deciziilor politice;
- funcția de executare directă a deciziilor politice;
- funcția de asigurare a executării deciziilor politice;
- funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor.

Funcții generale ale administrației publice, care se referă la scopurile acțiunilor desfășurate de aceasta. În condițiile statului de drept administrația publică are drept scop îndeplinirea deciziilor politice, reflectată în legi și celelalte acte normative

ale autorităților statului și ale colectivităților locale. În acest plan distingem:

- *Funcția de prognozare și planificare.* Din punct de vedere teoretic această funcție se reduce la pregătirea programelor și proiectelor, decizia în această materie este atributul puterii politice. În practica socială se atestă de la etapă la etapă și în funcție de regimul politic și forma de guvernământ, o influență mai mare sau mai mică a administrației asupra programelor de dezvoltare ce se stabilesc pe termen lung, mediu sau scurt. Administrația publică influențează stabilirea prognozelor și programelor datorită mijloacelor tehnico-materiale și umane de care dispune.

- *Funcția de organizare* reprezintă în mod indiscutabil – din punct de vedere cantitativ și calitativ - una dintre cele mai importante laturi prin care administrația își realizează funcțiile sale în cadrul sistemului social. Conținutul administrației derivă din atribuțiile autorităților publice stabilite prin Constituție și alte acte normative. În această ordine de idei, menționăm că, în cadrul administrației publice, activitățile ce țin de latura organizatorică au o pondere mai mare în raport cu celelalte laturi sau atribute ale procesului de conducere. În acest context Constituția Republicii Moldova⁹⁷ precizează în art. 96 (1), (2) că principala atribuție a Guvernului este asigurarea realizării politicii interne și externe a țării și exercitarea conducerii generale a administrației publice, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament. Legea cu privire la Guvern, precum și Legea privind administrația publică locală,⁹⁸ prevăd, de asemenea, importante atribuții de organizare pentru autoritățile administrației publice centrale de specialitate și pentru autoritățile administrației publice locale.

- *Funcția de comandă.* Această funcție include două aspecte. Pe de o parte administrația publică colaborează la adoptarea deciziilor politice prin pregătirea acestora, iar pe de altă parte, adoptă deciziile administrative care au ca obiect crearea cadrului organizatoric și a condițiilor concrete pentru implementarea deciziilor politice.

- *Funcția de coordonare a administrației publice* constă în armonizarea și sincronizarea acțiunilor desfășurate în vederea organizării executării în concret a deciziilor politice. Fără coordonare nu este posibilă acțiunea eficientă a diferitelor elemente ale mecanismului administrativ, iar realizarea funcțiilor administrației ar fi periclitată. Funcția de coordonare asigură integrarea dinamică a acțiunilor diferitelor elemente ale administrației publice, în scopul realizării acestora în mod ritmic, proporțional și eficient.

- *Funcția de motivare.* Programele și planurile elaborate de structurile administrației publice se implementează de către funcționarii acestora. Funcționarii își îndeplinesc efectiv responsabilitățile când există un impuls din interior pentru a executa activitatea. În acest context în administrația publică apare funcția de motivație. Motivația și scopul activității sunt în relații de reciprocitate. Orice activitate pornește

⁹⁷ Constituția Republicii Moldova, Moldpres, 2004.

⁹⁸ Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032 din 09.03.2007.

din anumite motive și este îndreptată spre atingerea anumitor scopuri. Relația „motiv-scop” – este un „vector” ce dă direcție și intensitate activității în administrația publică. Baza motivului o constituie necesitatea. În necesități și trebuie de căutat pârgăia dirijării activității umane.

- *Funcția de informare* este una din funcțiile de bază ale administrației publice. Comunicarea (procesul schimbului de informații) constituie baza procesului de administrare. Exercițarea în bune condiții a atributelor ce revin funcției de conducător (planificare, organizare, antrenare, coordonare și control) depinde de calitatea comunicării. Experiența demonstrează că conducerea bazată pe efortul de a-i convinge pe oameni să se comporte și să lucreze potrivit deciziilor date este mai eficientă decât conducerea în care deciziile sunt transmise ca simple ordine ce trebuie executate. În această ordine de idei merită promovată conducerea prin comunicare. S-a constatat că oamenii bine informați sunt mai ușor de convinși de necesitatea și raționalitatea executării corespunzătoare a deciziilor date și îndeplinirii sarcinilor ce le revin, cu atât mai ușor cu cât informarea este mai cuprinzătoare, utilizând atât justificarea, cât și importanța deciziilor și sarcinilor în cauză în contextul situației și activității generale ale organizației. Informarea angajaților contribuie la o bună orientare în activitatea lor, precum și la o mai bună motivație. Cei mai mulți oameni sunt impresionați în bine de faptul că li se acordă atenție.

Efectul motivațional este cu atât mai bun cu cât informarea explică oamenilor mai mult **de ce** sarcina trebuie îndeplinită, decât **cum**. De obicei, oamenii se consideră specialiști în domeniul lor de activitate și nu se simt măguliți când li se dau îndrumări din care s-ar putea înțelege că nu sunt. Nu le spunem oamenilor ceea ce știu. Comunicările directe (în colectiv sau de la om la om) sunt mai convingătoare decât cele indirecte.

- *Funcția de control* are menirea de a măsura rezultatele acțiunii administrative în aplicarea deciziilor politice și de a reprograma activitățile, făcând corecțiile necesare. În dependență de faptul la care etapă de realizare a activității se desfășoară controlul în literatura de specialitate sunt specificate trei tipuri de **control: preventiv, curent și ulterior**.

Controlul preventiv sau antifactum constă în examinarea informațiilor din mediul exterior al administrației publice și al performanțelor intrărilor de resurse fizice, compararea lor cu standardele prestabilite de legislație și declanșarea unor acțiuni asupra intrărilor de resurse, care să asigure prevenirea performanțelor negative în celelalte componente ale sistemului administrativ. Controlul preventiv se realizează înainte de a începe activitatea propriu-zisă. Cu ajutorul lui se asigură existența condițiilor necesare pentru a stabili dacă procesul de lucru se va desfășura corect.

Controlul curent se realizează în perioada de desfășurare a activității propriu-zise și se axează pe operațiunile în curs, pentru a stabili dacă procesul de lucru se desfășoară corect.

Controlul posterior se desfășoară după încheierea acțiunii și se concentrează pe rezultatele finale. Majoritatea controalelor în administrația publică sunt de tip posterior, asigurând conexiunea inversă prin care se realizează autoreglarea sistemului administrativ. Multe documente și acte administrative sunt astfel concepute încât să corespundă necesităților de control posterior.

Realizarea funcțiilor determină și etapizarea procesului de administrare. Astfel, întreg procesul de administrare îl putem diviza în trei etape:

- a) conducere previzională, care include realizarea funcțiilor de prognozare și planificare;
- b) conducere operativă, care include îndeplinirea funcțiilor de organizare, coordonare, informare și motivare;
- c) conducere finală - realizarea funcției de monitorizare, evaluare și control.

Analiza legislației și a activității practice a organelor administrației publice locale permite a evidenția un șir de *funcții specifice autorităților locale*:

1. *Activitatea de elaborare a normelor de control, asigurarea realizării legislației locale pe teren.* Realizarea acestei funcții constă în adoptarea documentelor normative, ce determină și reglementează soluționarea chestiunilor locale: în primul rând, adoptarea statutului (regulamentului) cu privire la autoadministrația locală pe teritoriul respectiv. Funcția de control este deosebit de importantă pentru organul reprezentativ al autoadministrației ce se ocupă de problemele bugetului și de planul de dezvoltare social-economică a teritoriului vizat.

2. *Disponerea și folosirea proprietății unității administrativ-teritoriale, a finanțelor locale, formarea, aprobarea și executarea bugetului local, stabilirea impozitelor locale și a taxelor.*⁹⁹

Mijloacele bugetaro-financiare trebuie să corespundă la două condiții: stabilitate și cantitate suficientă. Aceasta înseamnă că banii trebuie să fie alocați în buget regulat și încontinuu, urmând să fie suficienți pentru realizarea volumului integral de împuterniciri ale organului autoadministrației locale. În cazul când taxele locale nu acoperă integral cheltuielile autoadministrației locale, organul ierarhic superior al puterii de stat este obligat să aloce dotații și subvenții din propriul buget pentru asigurarea bugetului local minim.

3. *Asigurarea dezvoltării social-economice complexe a teritoriului.* Baza îndeplinirii acestei funcții este planificarea rațională, eficientă și cheltuirea mijloacelor bugetare, a veniturilor din proprietatea municipală, folosirea resurselor naturale pentru necesitățile locuitorilor. O condiție obligatorie în acest sens este dezvoltarea complexă a tuturor sferelor de activitate vitală a populației locale, prognozarea dezvoltării teritoriului și a consecințelor îndeplinirii unor programe social-economice, realizate în teritoriu.

⁹⁹ A. Arseni, L. Suholitco, V. Ivanov, Op. cit.

4. *Asigurarea întreținerii și dezvoltării infrastructurii sociale și comunale-ingineresti a teritoriului, prestarea unui complex integral de servicii populației.*

Aceasta este una dintre principalele funcții ale administrației publice locale, deoarece realizează, în primul rând, cerințele cotidiene și interesele populației, întreținerea și dezvoltarea fondului locativ municipal, a obiectivelor învățământului, ale ocrotirii sănătății, culturii și sportului, gospodăriei comunale, ale comerțului, alimentației publice, sferei de servicii, asigurarea asistenței sociale a populației etc. Calitatea soluționării acestor sarcini este determinată de eficiența și capacitatea conducătorilor, aleși de către cetățeni, de a rezolva problemele locale.

5. *Menținerea ordinii publice, asigurarea legalității.* Realizarea funcției respective în cadrul autoadministrației locale este în comun cu organele de poliție, ale securității publice. De asemenea, în scopul asigurării unui regim de drept în diverse ramuri ale activității economice a organelor autoadministrației locale se pot crea, în baza mijloacelor din bugetul local, subdiviziuni municipale și speciale ale populației.

Din analiza funcțiilor pe care le realizează autoritățile din sistemul administrației publice locale se poate **concluziona**:

- problematica funcțiilor sistemului administrației publice locale este și trebuie abordată din perspectivă pluridisciplinară;
- sistemul administrației publice locale îndeplinește funcții cu caracter politic, legate de existența, organizarea și funcționarea statului și a colectivităților locale, fără de care nu se poate concepe o societate modernă;
- sistemul administrației publice locale realizează funcții cu un pronunțat caracter de protecție socială, atât la nivelul colectivităților umane cât și la nivelul fiecărui cetățean în parte.

III. 4. Metode de activitate în administrația publică locală.

Autoritățile administrației publice locale își realizează funcțiile prin intermediul activităților de administrare – un tip specific de muncă a instituțiilor și persoanelor cu funcții de conducere. Procesul de administrare are trăsături comune cu procesele ce au loc în sistemul social și este determinat de legile obiective de funcționare și dezvoltare a acestui sistem. Acest gen de activitate se caracterizează prin complexitate, dinamică și diversitate, necesită specialiști cu o pregătire profesională adecvată care: a) stabilesc obiectivele de realizat și ordinea îndeplinirii lor; b) selectează și mobilizează resursele umane, materiale și financiare pentru îndeplinirea obiectivelor; c) aleg formele și metodele de administrare în scopul realizării obiectivelor planificate.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Șaptefrați T., Forme și metode în administrația publică. În revista „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2003, nr. 1, p. 26-33.

Procesul de administrare este un proces complex și se bazează pe concepte fundamentale cum ar fi:

- metoda de administrare;
- procedeul de administrare;
- instrumentul de administrare;
- tehnicile de administrare.

Prin *metoda de administrare* se înțelege maniera în care conducătorul din administrația publică locală, cu ajutorul unui complex coerent de instrumente, își exercită influența asupra factorilor de care dispune în scopul folosirii lor raționale, în efortul de atingere a obiectivelor stabilite.

Procedeul de administrare reprezintă „rutina” pe care o aplică factorii de decizie din administrația publică locală cu scopul obținerii informației necesare luării deciziilor. *Instrumentele de administrare* reprezintă mijloacele pe care le are la dispoziție primarul, președintele de raion, un conducător din cadrul autorităților publice locale pentru a-și exercita funcțiile (regulamente, planuri, programe etc.). *Tehnicile de administrare* reprezintă modul coerent de acțiune a conducătorilor din administrația publică locală, determinat de metoda de administrare aplicată. Prin tehnica de administrare se realizează o simbioză între cunoștințele propriu-zise ale conducătorului și măiestria sa personală în utilizarea procedeelor și instrumentelor de administrare.

Literatura de specialitate demonstrează, că la moment sunt identificate circa 20 de metode aplicate în procesul de conducere și peste 80 de tehnici cunoscute, care suferă în permanență un proces continuu de perfecționare pentru a putea răspunde evoluției tehnice și nevoilor tot mai exigente ale populației.

În acest sens, metodele sunt clasificate după anumite criterii (domeniul de utilizare, obiectivul urmărit, caracterul acestuia). Un criteriu important este considerat cel al sferei de aplicabilitate, care le grupează în:

- Metode generale de administrare;
- Metode și tehnici specifice.

Metodele generale de administrare vizează ansamblul procesului de conducere, se pot aplica în toate domeniile de activitate, atât la nivelul instituțiilor cât și la nivelul subdiviziunilor acestora. Din rândul acestora menționăm: conducere în bază de obiective, conducerea bazată pe rezultate, conducerea prin excepții, conducerea prin bugete, conducerea prin delegare de autoritate.

Conducerea în bază de obiective este cea mai des folosită metodă de conducere. Ea poate fi definită drept un sistem de conducere bazat pe determinarea riguroasă a obiectivelor până la nivelul executanților, care participă nemijlocit la stabilirea lor și pe corelarea strânsă a recompenselor și, respectiv, a sancțiunilor cu nivelul realizării obiectivelor prestabilite. În procesul de utilizare a metodei se parcurge cu regularitate un ciclu specific acesteia compus din următoarele etape:

a) *Stabilirea obiectivelor administrației publice locale*, etapa se derulează în pro-

cesul de elaborare a planului de activitate și este cea mai dificilă, întrucât identificarea, definirea clară, alegerea celor mai generale și mai semnificative obiective nu este nici simplă și nici ușoară. Obiectivele, ce se stabilesc pentru administrația publică locală, trebuie să fie realiste, stimulative, să se refere la cele mai importante aspecte ale activității și să derive din strategia de dezvoltare a comunității.

b) *Realizarea programului de acțiune* este cea mai lungă etapă. Parcurgerea ei nu ne dă posibilitate să verificăm dacă obiectivele stabilite au fost realizate și dacă s-a acționat cu convingere pentru realizarea acestora. Între subdiviziunile din cadrul administrației publice locale și nivelul ierarhic imediat superior trebuie să existe o legătură permanentă prin intermediul unei supravegheri operative a desfășurării activității de către superior și a unui control permanent de către conducătorul subdiviziunii.

c) *Analiza gradului de realizare a obiectivelor* este etapa finală care permite conducerii să formuleze obiective și performanțe de atins în ciclul următor mai apropiate de condițiile existente, mai reale și mai controlabile. În aceeași etapă, în funcție de gradul de realizare a programului de activitate, se hotărăsc prompt recompensele materiale și morale, individuale și colective - aspect definitoriu al metodei de conducere pe care o analizăm, aspect care condiționează într-o măsură însemnată succesul metodei.

Conducerea în bază de rezultate este metoda prin care fiecare conducător din administrația publică locală, indiferent de nivelul ierarhic la care se situează, are responsabilitatea obținerii rezultatelor fixate subdiviziunii pe care o conduce. Rezultatele ce revin unei subdiviziuni pot fi obținute făcându-se apel atât la totalitatea resurselor atribuite, cât și la pregătirea, experiența și capacitatea conducătorului.

Această metodă se poate defini drept un mod organizat de obținere a unor rezultate, ca urmare a desfășurării și evaluării activității conducătorului, în procesul de realizare a unor obiective. Spre deosebire de metoda conducerii prin obiective, această metodă pune accentul doar pe rezultatul final.

Specificul acestei metode constă în definirea unor rezultate - ce urmează a fi obținute - și a unor modalități concrete de evaluare și măsurare a gradului lor de realizare, lăsând conducătorului întreaga libertate de acțiune. În aceste condiții, fiecare conducător va face apel pentru îndeplinirea sarcinilor stabilite compartimentului pe care-l conduce. În ceea ce privește conducerea superioară, trebuie menționat că funcțiile de planificare și control capătă o importanță deosebită; controlând rezultatele și controlând periodic realizările, conducerea este permanent la curent cu mersul activității având posibilitate de a acționa rapid, prin măsuri corespunzătoare.

Caracteristicile principale ale acestei metode includ:

- rezultatele scontate de la o subdiviziune se stabilesc în așa fel încât să fie în concordanță cu obiectivele generale ale administrației publice locale;
- întregul aparat administrativ trebuie să fie încărcat în mod echitabil cu sarcini pentru ca efortul pe care-l presupune atingerea rezultatelor să fie uniform

repartizat;

- remunerarea personalului trebuie să se realizeze în directă legătură cu gradul de îndeplinire a sarcinilor, simultan de către întregul colectiv și de către fiecare membru al său în parte. Această trăsătură asigură realizarea unei înalte concordanțe, în domeniul remunerării, între interesele întregii autorități a administrației publice locale și cele individuale – important obiectiv al conducerii moderne.

Implementarea metodei respective se realizează în baza unui program care cuprinde, în principal: responsabilii, modul de înregistrare a rezultatelor, modalitățile de control ale progresului în implementarea metodei și de evaluare a rezultatelor. Metoda se bazează pe creativitatea și arta conducătorilor, pe cunoștințele și personalitatea lor, pentru că rezultatele se stabilesc, dar, mai ales, se ating de către aceștia.

Conducere prin excepții. Dinamismul tehnologiei, mărimea și complexitatea organizațiilor au determinat și o multiplicare a sarcinilor conducerii într-o asemenea măsură încât se pune sub semnul întrebării capacitatea conducătorilor de a face față multitudinii de sarcini. În aceste condiții o raționalizare a activității de conducere se poate realiza aplicând principiul că la un anumit nivel ierarhic de conducere să ajungă doar informațiile ce depășesc, prin semnificația lor, puterea de decizie a tuturor conducătorilor aflați la nivelurile ierarhice inferioare lui, adică informații excepționale (de excepție).

Conducerea prin excepție poate fi definită drept un sistem de identificare și comunicare care semnalează conducătorul când este necesară intervenția sa și rămâne tăcut atunci când intervenția acestuia nu este necesară.

Metoda conducerii prin excepție se realizează prin câteva etape:

a) *Măsurarea nivelurilor.* În această primă etapă se face o analiză statistică a realizărilor, a nivelurilor lor, prezente și din trecut, precum și o anticipare a celor viitoare. Această etapă este necesară desfășurării în continuare a aplicării metodei.

b) *Elaborarea programului.* La această etapă se stabilesc nivelurile planificate (intermediare și finale), normele, toate elementele din programul de activitate.

c) *Selectarea.* Etapă complexă și importantă pentru succesul aplicării metodei, deoarece, pe de o parte, se stabilesc criteriile pe care conducerea le va avea în vedere la analiza evoluției spre atingerea obiectivelor finale și, pe de altă parte, se stabilesc toleranțele admise de la valorile planificate. Tot la această etapă, se stabilesc nivelurile abaterilor de la cursul planificat.

d) *Observația.* Etapa plasată în timpul aplicării propriu-zise a metodei, care are drept obiectiv aprecierea continuă a modului în care se desfășoară activitatea.

e) *Compararea.* Se compară stadiul curent de realizare a obiectivelor cu nivelul planificat. Sunt identificate abaterile și se stabilește, în funcție de mărimea lor, conducătorul căruia trebuie să-i fie anunțată imediat excepția constatată, pentru a lua deciziile care se impun în vederea remedierii situației.

f) *Luarea deciziei.* Aplicarea cu bune rezultate a conducerii prin excepție presupune existența unor condiții preliminare, cum ar fi existența unui sistem informațional care să se concentreze pe aspecte majore în realizarea obiectivelor prioritare ale administrației publice locale.

Conducerea în bază de proiecte. Această metodă asigură rezolvarea rapidă și eficientă a unor lucrări complexe sau complicate în termenele stabilite și cu cheltuieli minime, datorită faptului că permite ordonarea activităților după un calendar optim (cărui îi corespunde un buget de cheltuieli minim) și urmărirea concomitentă a desfășurării tuturor activităților în curs de execuție și corelarea lor cu resursele existente, disponibile. Metoda se caracterizează printr-o mare suplețe, structurile organizatorice modificându-se de la un proiect la altul.

Metoda delegării. Este o metodă utilizată frecvent datorită faptului că raționalizează munca conducătorilor prin transferul unor atribuții conducătorilor de alte nivele. Metoda creează un climat favorabil dezvoltării inițiativei colaboratorilor care sunt implicați în procesul de conducere. Metoda delegării se poate defini ca un transfer temporar, către un colaborator, a uneia dintre sarcinile de serviciu ale conducătorului, transfer însoțit de competența și responsabilitatea corespunzătoare sarcinii respective. În virtutea sarcinilor și a responsabilităților sale conducătorul continuă să răspundă, față de superiorii săi, alături de colaboratorul cărui i-a fost transmisă sarcina, pentru modul în care aceasta a fost îndeplinită.

Pentru utilizarea eficientă a metodei delegării se impune respectarea unui set de reguli, din care menționăm:

- sarcinile de mare responsabilitate (mai ales, cele strategice și cu implicații umane) nu se delegă;
- sarcinile, competențele și responsabilitățile delegate trebuie să fie precizate clar și chiar în scris, dacă este posibil;
- rezultatele ce se așteaptă trebuie definite riguros de la bun început;
- controlul pe care îl efectuează conducătorul trebuie să nu se refere la modul în care au fost realizate sarcinile delegate, ci la rezultatele obținute.

Procesul de administrare este un proces de interacțiune între oameni. În acest context o importanță deosebită au procedeele și modalitățile de stimulare, impulsivare și direcționare a activității angajaților din administrația publică locală. În acest scop se folosesc metodele administrative, care sunt exprimate prin:

- indicații, instrucțiuni administrative directe, care au un caracter obligatoriu și sunt adresate subdiviziunilor sau persoanelor concrete în situații concrete;
- stabilirea de reguli, ce reglementează activitatea subalternilor, elaborarea standardelor procedurilor de influență administrativă;
- elaborarea și realizarea recomandărilor pentru organizarea și perfecționarea proceselor supuse influenței administrativ-organizatorice;
- control și supraveghere asupra activității organizației sau angajaților în parte.

Eficiența activității administrației publice locale este condiționată și de alte metode derivate ca:

Metoda utilizării formularelor. În baza observației și a experienței îndelungate au fost elaborate formulare-tip utile atât pentru administrație cât și pentru beneficiarii administrației publice locale. Prin completarea formularelor administrația locală obține numai datele strict necesare pentru rezolvarea problemei respective, simplificându-și activitatea, iar funcționarii publici realizează soluționarea simplă și rapidă a cererilor depuse.

Metode de colectare a datelor necesare pentru soluționarea cererilor. Aceste metode implică pregătirea de către solicitant a dosarului cu documentele necesare (certificate, avize ș. a.) pentru soluționarea problemei.

Metoda repartizării funcționarilor și lucrărilor în instituția administrativă. Activitatea unei instituții administrative este condusă de șeful acesteia care răspunde de organizarea sa rațională și eficientă. Este depășită metoda prin care șeful urmează să rezolve cât mai multe probleme și este judicioasă metoda, în temeiul căreia urmează să rezolve cât mai puține. În această ordine de idei urmează să se aplice principiul că șeful instituției trebuie să rezolve numai acele lucruri care nu pot fi delegate spre soluționare altor funcționari.

Metoda consfătuirilor. Printre metodele de organizare a activității aparatului administrativ se enumeră și adunările, ședințele, consfătuirile, conferințele. Din punct de vedere al obiectivelor urmărite ședințele se divizează în două categorii: ca metodă de *coordonare a activității* organelor sau organizațiilor care participă prin reprezentanții lor și ca metodă de *informare, instruire, explicare* a anumitor probleme cu scopul realizării unor măsuri administrative.

Sarcina principală a ședințelor ca metodă de *coordonare a activității* organizației (în practica administrației publice acestea sunt cunoscute ca ședințe operative) este recepționarea informației de la subalterni cu privire la starea de lucruri la moment în fiecare subdiviziune a organizației. Aceste ședințe se desfășoară regulat în una și aceeași zi și oră a săptămânii; componența participanților este stabilă. În caz de boală, concediu sau alte pricini motivate există o persoană, desemnată de conducătorul subdiviziunii, care înlocuiește conducătorul la ședințele operative. Ordinea de zi a acestor ședințe se elaborează în funcție de specificul organizației și în baza planului de activitate a organizației.

Ședințele ca metodă de *informare, instruire și explicare* a anumitor probleme cu scopul realizării unor măsuri administrative, se axează pe identificarea soluțiilor optime pentru soluționarea problemelor în termen limitat. Aceste ședințe se desfășoară după schema: comunicare sau raport ----- întrebări raportorului ----- dezbateri ----- propuneri pentru elaborarea deciziei. Acest tip de ședințe va fi mai eficient dacă participanții vor fi informați din timp cu privire la conținutul comunicării sau raportului.

Pentru organizarea și desfășurarea eficientă a ședințelor este necesar să se țină

cont de următoarele momente:

- durata optimală a desfășurării ședinței trebuie să fie de 30-40 minute;
- durata maximală a ședinței trebuie să fie de cel mult 2 ore, deoarece după 90 de minute de activitate în cadrul ședinței atenția participanților scade cu 30-40%;
- pentru captivarea atenției participanților la ședință un rol deosebit îl au primele trei minute de evaluare a raportorului; dacă cei care ascultă nu au auzit nimic nou și interesant în aceste trei minute, atenția lor scade;
- expunerea comunicării sau raportului în formă liberă, după memorie sau utilizând metodele vizuale asigură asimilarea conținutului acestora în proporție de 95%. Citirea comunicării sau raportului de pe foaie facilitează asimilarea conținutului doar la nivel de 35%.

În procesul de desfășurare a ședințelor conducătorul trebuie să se ghideze de un șir de reguli, inclusiv:

- să conducă ședința într-un stil democrat, altfel discuțiile constructive vor fi imposibile;
- să poată asculta și să se abțină de la comentarii, aprecieri și propuneri până la finisarea tuturor comunicărilor;
- să respecte regulamentul de lucru al ședinței;
- să fie echilibrat, echidistant și obiectiv.

Desfășurarea ședințelor se protocolază. Procesul-verbal fiind documentul oficial primar, în baza căruia conducătorul cere de la subalterni executarea sarcinilor stabilite.

Metodele de administrare nu constituie un scop în sine, ci reprezintă, la fiecare etapă, pârgii eficiente de valorificare a activității administrației publice locale, de canalizare a eforturilor spre realizarea obiectivelor fundamentale ale progresului autorităților locale. Oricărei metode de administrare îi este specific un mod deosebit de a pune în acțiune anumite energii, forțe etc. Pentru realizarea unui scop determinat o metodă adecvată simplifică lucrurile, scurtează drumul și timpul necesar, simplificând, astfel, numărul încercărilor și erorilor.

Concluzie. Pentru realizarea unei administrări eficiente este necesar de a folosi metodele de administrare în complex, selectiv. În dependență de circumstanțe, caracterul situației și nivelul de comportament al angajaților. Posibilitățile, ca și limitele metodelor de administrare sunt determinate de mai mulți factori. În acest sens conducătorii din administrația publică locală trebuie să cunoască tehnicile, procedeele și mijloacele specifice care să formeze o simbioză în cadrul autorității publice locale. Este necesară o capacitate de adaptare în condiții de permanentă schimbare, pentru că orice metodă, odată aplicată, tinde să capete un caracter mecanic, astfel punându-se la îndoială dacă mai este utilă,

dacă nu cumva există (sau au apărut) alte metode mai eficiente, rezultând de aici, necesitatea explorării viitorului pentru a face față provocărilor care pot surveni.

Probleme de recapitulare și reflecții

1. Care este misiunea administrației publice locale?
2. Cum se stabilesc scopul și obiectivele administrației publice locale?
3. Care sunt principiile care guvernează administrația publică locală?
4. Ce metode pot fi aplicate în activitatea autorităților administrației publice locale?

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Moldpres, 2004.
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32 -35 din 09.03.2007.
3. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007) .
4. Carta Europeană a Autonomiei Locale semnată la Strasbourg la 15 septembrie 1985. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, vol. 14.
5. Alexandru, I. Administrația publică, Editura Lumina-Lex, București, 1999, pag.103-104.
6. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ român, Editura All Beck, București, 2004, 522 p.
7. Șaptefrați T., Forme și metode în administrația publică. În revista „Administrația Publică”, revistă metodică-științifică, 2003, nr. 1, p. 26-33.
8. Viorescu R., Drept administrativ și administrație publică. Suceava: Editura Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006, p. 37.
9. Г. Атаманчук. Теория государственного управления. М.1997, с. 120.
10. Мухин, В. И. Основы теории управления, Экзамен, Москва, 2002, с. 24.
11. Смирнов, Э. А. Основы теории организации, Учебное пособие. М, 1998.

CAPITOLUL IV

AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Obiectivele capitolului:

- se vor elucida noțiunile generale privind autoritățile administrației publice locale;
- se vor descrie procedurile de constituire a autorităților deliberative și executive;
- se va descrie statutul aleșilor locali;
- se vor expune prevederile legale privind competențele autorităților administrației publice locale.

Termeni-cheie: administrație publică locală, autorități deliberative ale administrației publice locale, autorități executive ale administrației publice locale, atribuții, domenii, competențe, unități administrativ-teritoriale, consilieri, Adunarea Populară a Găgăuziei, bașcan, comitet executiv.

IV. 1. Caracteristica generală a autorităților administrației publice locale

Sistemul actual de administrație publică locală în Republica Moldova s-a constituit în contextul perioadei de tranziție de la un sistem de administrare centralizat la un sistem democrat. În acest sens, autoritățile administrației publice locale au evoluat atât din punct de vedere structural cât și funcțional, în funcție de schimbările politice și sociale din societate.

După cum s-a menționat și în capitolele precedente, administrația publică locală reprezintă „totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale”.

Pentru a pătrunde în esența acestei definiții, e necesar de explicat câteva noțiuni. Foarte des noțiunea de „**unitate administrativ-teritorială**” se identifică cu cea de „localitate” și acest lucru este greșit.

Unitatea administrativ-teritorială este o comunitate de oameni care locuiesc pe un teritoriu anumit (sat, comună, oraș, municipiu) și **dispun de autorități legal constituite**. Dat fiind faptul că o comună este formată din două-trei și mai multe sate, atunci nu fiecare sat este o unitate administrativ-teritorială, ci întreaga comună, deoarece, treburile publice din această comună sunt gestionate de un singur consiliu și un singur primar (de exemplu, comuna Drăgănești din raionul Sângerei este formată din trei sate: Drăgănești,

Sacarovca și Chirileni, în care activează un singur consiliu și un singur primar).

În Republica Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt structurate în două niveluri. La nivelul întâi se atribuie satele (comunele), orașele (municipiile). De nivelul al doilea țin raioanele, municipiul Chișinău, municipiul Bălți și unitățile teritorial autonome, cu statut juridic special (actualmente, o astfel de unitate teritorial autonomă este Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTA Găgăuzia).

- *Unitatea administrativ-teritorială* este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale.

O altă noțiune menționată în definiție este cea de „**autoritate**”.

În literatura de specialitate, cât și în lexicul cotidian, noțiunea de „**autorități**” este folosită cu aceeași conotație ca și substantivul „**organe**” (autorități ale administrației publice locale, organe ale administrației publice locale).

- *Autoritățile administrației publice locale* sunt niște elemente ale descentralizării administrative care soluționează în unitățile administrativ-teritoriale problemele specifice colectivităților locale, având grijă, totodată, ca rezolvarea acestor probleme să nu depășească limitele politicii naționale, ci să contribuie la realizarea ei.

Autoritățile administrației publice locale dispun în procesul lor de organizare și funcționare de un cadru juridic normativ.

În această ordine de idei putem menționa stipulările articolului 112 din Constituția Republicii Moldova: „Autoritățile satești și orașenești” care constată că: „Autoritățile administrației publice prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, care activează în condițiile legii ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe”.¹⁰¹

Potrivit art. 3, alin. (2) al Legii nr. 436 din 28.12.2006 „Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat”.¹⁰²

Ca și unitățile administrativ-teritoriale, autoritățile administrației publice locale sunt **de două niveluri**. Autorități ale administrației publice locale **de nivelul întâi** sunt cele care activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) și sunt constituite pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale.

Autorități ale administrației publice locale **de nivelul al doilea** sunt cele constituite

¹⁰¹ Constituția Republicii Moldova, Moldpres, 2004.

¹⁰² Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial nr. 32 -35 din 09.03.2007.

și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației din unitățile administrativ-teritoriale respective.

Competența cu care sunt învestite autoritățile administrației publice locale este deplină și integră. Ea nu poate fi pusă în cauză sau limită de o altă autoritate ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Autoritățile administrației publice locale nu sunt supuse puterii autorităților centrale, dat fiind faptul că ele nu sunt numite de la centru, ci sunt alese de cetățenii cu drept de vot din unitățile administrativ-teritoriale.

Astfel, articolul 5 al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 stipulează că: „Autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt: consiliile locale ca autorități deliberative și primarii ca autorități executive”. La rândul lor, „autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive”.

Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător problemele cu caracter politic, economic și cultural în teritoriul administrat.

În virtutea atribuțiilor care le îndeplinesc, autoritățile se împart în: *autorități deliberative* și *autorități executive*.

Autoritățile deliberative sunt cele care decid (adoptă decizii) în soluționarea problemelor de interes local. Din ele fac parte consiliile satești (comunele), orașenești (municipale), raionale și Adunarea Populară a Găgăuziei. Ultima e învestită și cu dreptul de a adopta legi cu caracter local în limitele Unității autonome Găgăuzia.

Reieșind din structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova, autoritățile deliberative locale sunt:

consiliul local - autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local;

consiliul raional - autoritate reprezentativă și deliberativă a raionului;

Adunarea Populară a Găgăuziei - autoritatea reprezentativă și legislativă a Unității Teritoriale Autonome cu statut special Găgăuzia (Gagauz-Yeri).

Astfel, **consiliul local** este o autoritate colegială a administrației publice locale, se bucură de un statut autonom, în sensul că el deliberează asupra intereselor specifice ale colectivităților locale și decide cu privire la modul de realizare a acestora, fără amestecul din partea autorităților centrale, dar fiind responsabile în exclusivitate de modul de gestionare a acestor interese.

Consiliul raional este autoritatea reprezentativă a administrației publice raionale, fiind creat în scopul realizării unor interese care le depășesc pe cele locale, dar nu sunt de interes național.

Consiliile sunt compuse din consilieri aleși pe baza de scrutin electoral prin vot universal egal, direct, secret și liber exprimat.

Consiliul local își exercită atribuțiile pe perioada mandatului, care este reglementat de Codul electoral. Consiliul local își va exercita mandatul de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou – ales. Mandatul consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă.

Autoritățile executive ale administrației publice locale constituie un sistem din două niveluri:

nivelul I - primarii satelor (comunelor), orașelor;

nivelul II - președinții de raion, primarul general de Chișinău, primarul municipiului Bălți, Bașcanul și Comitetul executiv al Găgăuziei.

Primarul este șeful administrației publice locale, autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar, cu excepția când mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului de primar poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă.

Calitatea primarului ca autoritate executivă derivă atât din faptul că el este responsabil de îndeplinirea deciziilor consiliului local, cât și din faptul că el trebuie să realizeze în unitatea administrativ-teritorială legile republicii, actele internaționale la care Republica Moldova este parte, cât și toate actele adoptate de autoritățile centrale.

Conform art. 6 (1) din legea nr. 436 din 28.12.2006, consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând în sate (comune), orașe (municipii) treburile publice în condițiile legii.

Președintele raionului este autoritate publică executivă a consiliului raional. Președintele raionului reprezintă raionul în raporturile cu Guvernul, cu alte autorități publice centrale, cu persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în instanțele judecătorești. De asemenea, el exercită conducerea operativă a serviciilor publice de interes raional.

Președintele raionului dispune de o structură funcțională - *aparatură președintelui raionului* care îl asistă în exercitarea atribuțiilor sale legale. Aparatură președintelui raionului funcționează în baza unui regulament adoptat de consiliul raional. La fel ca și în cazul primarului, președintele raionului și consiliul raional funcționează ca autorități administrative autonome soluționând treburile publice raionale în condițiile legii.

Guvernatorul Găgăuziei (Bașcanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. El e responsabil de buna funcționare a autorităților administrației publice din teritoriu.

Concluzie. Pentru realizarea misiunii scopului și obiectivelor, administrația publică locală este structurată pe nivele și constituită din autorități locale deliberative și executive.

IV. 2. Constituirea autorităților administrației publice locale

Democrația s-a regăsit, de-a lungul istoriei sale, sub doua forme: democrație directă și democrație reprezentativă. În prima variantă, de democrație directă, toți cetățenii puteau participa la luarea hotărârilor de interes public, fără a se folosi de reprezentanți aleși sau numiți. Acest sistem este practicabil doar în cadrul unor societăți cu un număr restrâns de membri.

Societățile moderne se ghidează după principiul democrației reprezentative. În acest tip de democrație reprezentativă, cetățenii aleg reprezentanți oficiali care iau hotărâri politice, elaborează legi și administrează programe spre binele public. Toate democrațiile reprezentative sunt sisteme în care hotărârile publice sunt luate conform opiniei majorității cetățenilor.

Deținătorii puterii politice, indiferent care ar fi apartenența lor de grup social, trebuie să reprezinte voința majorității poporului.

Acești reprezentanți, în urma alegerilor, obțin un mandat de reprezentare colectivă. Consiliul local devine autoritatea reprezentativă și deliberativă a colectivității locale. Instituția reprezentativă nu privește reprezentarea unei porțiuni din teritoriu, a unei colectivități locale în organele reprezentative centrale și nici a statului în teritoriu.

Reprezentarea locală prin natura ei are două semnificații majore:

În primul rând, ea presupune manifestarea de voință a celor reprezentați. În al doilea rând, se referă, sub aspect juridic, la o comunitate de interese solicitate de ei înșiși, specifice unei colectivități autonome în raport cu alte colectivități.

Aceste interese, așa cum am menționat mai sus, sunt realizate sub egida unor autorități reprezentative constituite prin alegeri. Altfel spus, putem vorbi despre o colectivitate care se autoadministrează prin propriile sale organe.

În această ordine de idei, putem considera alegerile ca fiind un instrument juridic prin intermediul căruia poporul își exercită suveranitatea. Doar prin intermediul acestuia, poporul își selectează reprezentanții pe care îi împuternicește să le realizeze interesele.

Alegerile locale reprezintă, la rândul lor, o tehnică de instituire a autorităților administrative, această modalitate nefiind una exclusivă, coexistând cu așa tehnică ca numirea în funcție.

Într-o altă opinie, alegerile locale reprezintă *un instrument prin care se constituie fundamentul democrației constituționale la nivel local*.

Particularitatea alegerii constă în faptul că conferă colectivităților locale un grad de autonomie mai înalt, care, respectiv, atrage după sine descentralizarea administrativă.

O altă particularitate constată că alegerile competitive în cadrul cărora cetățenii aleg dintre mai mulți candidați, reprezintă piatra unghiulară a democrației liberale.

Urmărind aceste particularități, putem defini *alegerile* drept manifestări de voință, ajunse la un consens pentru a alege reprezentanții sau ca fiind un act juridic prin interme-

diul căruia, așa cum am menționat, alegătorii investiți cu drept de vot în baza unor reglementări normative, selectează în mod individual un candidat sau un grup de candidați în organul care le va reprezenta interesele pentru o perioadă prestabilă de timp.

Reieșind din aceste constatări cu caracter de definiție, putem identifica următoarele *funcții* ale alegerilor locale:

- alegerile permit electoratului, prin intermediul votului universal, secret și liber exprimat, să-și exercite dreptul de a participa la actul de guvernare, la administrarea intereselor publice locale fie direct, fie indirect prin reprezentanții aleși;
- conferă legitimitate sistemului politic, sistemului guvernamental, sistemului de administrare publică locală;
- selectează un lider, o autoritate de guvernare, de administrare, pentru colectivitatea locală;
- constituie un act colectiv, reprezentat din multiple manifestări de voință luate în ansamblu;
- permite electoratului să participe direct la guvernare, exercitând, astfel, principiul supremației poporului;
- confirmă sau infirmă activitatea celor aleși, exprimată prin acordarea votului pentru viitorul mandat sau retragerea acestuia.

Privind dintr-un alt punct de vedere, alegerile permit crearea unei răspunderi morale a cetățenilor pentru alegerea pe care au făcut-o, care poate avea consecințe atât directe cât și indirecte.

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale ca principiu stabilește modul de constituire a autorităților publice locale. Cuvântul „eligibil” înseamnă „care întrunește condițiile spre a fi ales într-o funcție sau într-un organ reprezentativ”.

În Republica Moldova este stabilit modul de constituire a autorităților administrației publice locale în Constituția Republicii Moldova și Codul electoral. Astfel, în conformitate cu art. 38 al Constituției Republicii Moldova, dreptul de a alege autoritățile și a fi ales în aceste autorități are orice cetățean al republicii care a împlinit vârsta de 18 ani. Potrivit art.119 al Codului electoral, „primarii orașelor (municipiilor), satelor (comunelor) și consilierii în consiliile raionale, orașenești (municipale) și sătești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani, care începe efectiv din ziua alegerilor generale.”¹⁰³

Eligibilitatea acestor autorități are o semnificație politică și socială specifică, care derivă, în primul rând, din natura politică a acestora. Ele apar ca niște puteri aparte, care au menirea de a administra (gestiona) un anumit teritoriu în care sunt alese și în interesul locuitorilor, adică al celor care le-au ales. „Puterea” lor nu derivă din puterea statului, ci din cea a alegătorilor, pe care îi reprezintă, acționând în numele lor. Desigur că acțiunile acestor activități reprezentative, alese pentru a produce efecte juridice trebuie să fie recu-

¹⁰³ COD nr. 1381 din 21.11.1997, Codul Electoral. Publicat: 08.12.1997 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81.

noscute de stat (ca reprezentant al întregii națiuni), recunoaștere care înseamnă, în fond și în drept, încadrarea lor în ordinea juridică a statului, dar numai dacă alegerea s-a făcut potrivit legii, iar acțiunile acestor autorități alese sunt în conformitate cu legea.

Alegerile locale, în particular, reprezintă situația în care, potrivit normelor constituționale și unor legi organice, cetățeanul, prin votul său, delegă alesului local participarea la exercitarea autonomă a administrației publice locale.

Alegerea este realizată prin două modalități:

- **alegere directă** (primar, consilii locale, Adunarea Populară a Găgăuziei și Guvernatorul Găgăuziei);
- **alegere indirectă** (președintele raionului, Comitetul Executiv al Găgăuziei).

Alegerea autorităților deliberative. Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Articolul 11 al Legii privind administrația publică locală menționează numărul consilierilor fiecărui consiliu local care se stabilește în dependență de populația unității administrativ-teritoriale existentă la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile locale, conform datelor statistice, în acest sens existând următoarea corelație:

<i>NUMĂRUL DE LOCUITORI AI UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE</i>	<i>NUMĂRUL DE CONSILIERI ÎN CONSILIUL LOCAL</i>
până la 1500	9
între 1501 și 2500	11
între 2501 și 5000	13
între 5001 și 7000	15
între 7001 și 10000	17
între 10001 și 20000	23
între 20001 și 50000	27
între 50001 și 100000	33
între 100001 și 200000	35
peste 200000	43

Consiliul municipal Chișinău se constituie din 51 de consilieri.

Potrivit Codului Electoral:

- consilierii în consiliile orășenești (municipale) și sătești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani, care începe efectiv din ziua efectuării alegerilor locale generale. Au dreptul de a fi aleși consilieri în consiliile locale cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani;

- o persoană poate candida pentru funcția de consilier atât în consiliul unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi a Republicii Moldova, cât și în consiliul unității

administrativ-teritoriale de nivelul doi. O persoană poate candida și la funcția de primar, și la funcția de consilier local, dar nu poate candida la aceste funcții în mai multe circumscripții electorale de același nivel;

- pentru alegerile consiliilor locale fiecare oraș (municipiu), sector, sat (comună) constituie o singură circumscripție electorală. Circumscripțiile electorale orășenești (municipale), sătești (comunale) sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova cu, cel puțin, 45 de zile înainte de ziua alegerilor. Data alegerilor locale generale sau anticipate se stabilește prin hotărârea Parlamentului, cu, cel puțin, 60 de zile înainte de alegeri.

În conformitate cu prevederile Codului electoral cetățeanul Republicii Moldova își poate depune candidatura în calitate de candidat independent pentru a fi ales în consiliul local, dacă este susținut de 2 la sută din numărul alegătorilor din circumscripția respectivă, împărțit la numărul de mandate pentru consiliul respectiv, dar nu mai puțin de 50 de persoane.

Atribuirea mandatelor de consilier partidelor, altor organizații social-politice, blocurilor electorale se efectuează prin împărțirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare partid, altă organizație social-politică, bloc electoral la 1, 2, 3, 4...etc. până la cifra care corespunde numărului de mandate stabilit pentru circumscripția electorală respectivă.

Din rezultatele tuturor împărțirilor și din numărul de voturi valabil exprimate pentru candidații independenți se iau în descrescere atâtea numere câte mandate urmează să fie distribuite în circumscripția electorală. De câte numere din acest șir descrescător dispune partidul, altă organizație social-politică, blocul electoral atâtea mandate i se atribuie.

Candidatul independent este declarat ales dacă numărul de voturi valabil exprimate pentru el se încadrează în șirul descrescător. Candidaților pentru funcția de consilier li se atribuie mandate în ordinea înscrierii acestora pe liste, începând cu lista pentru care s-au exprimat cele mai multe voturi. Dacă ultimul mandat neatribuit are mai mulți претенdenți cu același număr de voturi, consiliul electoral de circumscripție îl atribuie prin tragere la sorți, consemnând faptul acesta în procesul-verbal.

Candidații care au fost incluși în listă, dar nu au fost aleși, sunt declarați candidați supleanți. În cazul în care mandatul de consilier aparținând unui partid, altei organizații social-politice sau unui bloc electoral devine vacant înainte de termen, acest mandat se atribuie unuia dintre candidații supleanți ai formațiunii respective, în ordinea includerii acestora în listă.

Consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale cu privire la rezultatele alegerilor în judecătoriile de sector sau municipale respective, iar cele de nivelul doi - în judecătoriile unde sunt situate consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi. Consiliul electoral de circumscripție al municipiului Chișinău va prezenta

actele respective în judecătoria sectorului unde este situat consiliul electoral de circumscripție al municipiului Chișinău.

Instanțele de judecată, în termen de 10 zile de la data primirii rapoartelor consiliilor electorale de circumscripție, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din fiecare circumscripție electorală și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective, care publică rezultatele definitive.

Concomitent cu confirmarea legalității alegerilor, instanțele de judecată respective validează mandatele consilierilor locali aleși, fapt ce se indică în hotărâre. Instanțele de judecată confirmă, de asemenea, și lista candidaților supleanți.

Referitor la problematica constituirii consiliilor locale, care urmează logic procedurii de alegeri, legiuitorul stipulează următoarele:

- Consiliul local este legal constituit dacă sunt validate mandatele a, cel puțin, două treimi din numărul de consilieri specificat la art.11;

- Consiliul local se întrunește în primă ședință în termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier. Consilierii din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi se convoacă în primă ședință prin hotărârea consiliului electoral de circumscripție. Consiliul electoral de circumscripție notifică Comisiei Electorale Centrale prima convocare a consiliului local.

Ședința consiliului este deliberativă dacă la ea participă, cel puțin, două treimi din numărul consilierilor aleși. În cazul în care nu poate fi asigurată această majoritate, ședința se va ține peste 3 zile calendaristice, respectându-se aceleași condiții. Dacă nici la a doua convocare ședința nu este deliberativă, se va proceda la o nouă convocare, peste 3 zile calendaristice. La această nouă, a treia, convocare, ședința va fi deliberativă dacă se va asigura prezența majorității consilierilor aleși. În situația în care, din cauza absenței nemotivate a consilierilor, consiliul nu se va putea întruni nici la ultima convocare, el se consideră dizolvat de drept.

Lucrările primei ședințe sunt conduse de cel mai în vârstă consilier dintre cei prezenți la ședință, asistat de unul sau 2 dintre cei mai tineri consilieri dintre cei prezenți.

La prima ședință (de constituire) a consiliului participă și reprezentantul consiliului electoral de circumscripție sau, respectiv, al Comisiei Electorale Centrale. Reprezentantul consiliului electoral de circumscripție sau al Comisiei Electorale Centrale aduce la cunoștința consilierilor hotărârea instanței judecătorești privind legalitatea alegerilor din circumscripția respectivă și rezultatele validării mandatelor consilierilor și le înmânează legitimațiile. După constituirea legală a consiliului local, raional, consilierii formează fracțiuni, alianțe, blocuri. Fracțiunile se constituie în bază de liste ale partidelor, organizațiilor social-politice și blocurilor electorale.

Adunarea Populară a Găgăuziei se compune din 35 de deputați aleși pentru un mandat de 4 ani, în circumscripții teritoriale uninominale prin vot universal, egal, direct,

secret și liber exprimat. Deputat în Adunarea Populară a Găgăuziei poate fi ales orice cetățean al Republicii Moldova cu drepturi electorale care a împlinit vârsta de 21 de ani și la momentul efectuării alegerilor locuiește pe teritoriul circumscripției electorale pe care o va reprezenta.

Modul de desfășurare a alegerilor de deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei se stabilește de Regulamentul Găgăuziei adoptat de Adunarea Populară a Găgăuziei la 14 mai 1998 și de legea locală.

Alegerile de deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei se desfășoară în, cel mult, trei luni de la expirarea mandatului Adunării Populare precedente. Adunarea Populară a Găgăuziei își exercită mandatul până la întrunirea legală a noii componente.

Instanța de judecată a Găgăuziei, la propunerea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, hotărăște validarea mandatului de deputat sau nevalidarea lui în cazul încălcării legislației electorale. Deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, de regulă, își exercită mandatul pe bază profesională. Deputatul în Adunarea Populară a Găgăuziei pe teritoriul Găgăuziei nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Adunării Populare, după ascultarea sa. Adunarea Populară a Găgăuziei nou-aleasă se convoacă de Guvernatorul Găgăuziei în, cel mult, 30 de zile de la alegeri. Pentru asigurarea activității Adunării Populare a Găgăuziei se aleg Președintele, vicepreședinții și Prezidiul Adunării Populare. Președintele și vicepreședinții Adunării Populare se aleg din rândul deputaților prin vot secret, cu votul majorității deputaților aleși, pe durata mandatului Adunării Populare. Unul din vicepreședinții Adunării Populare a Găgăuziei se alege din rândul deputaților de altă origine etnică decât găgăuză. Președintele Adunării Populare a Găgăuziei trebuie să posede limba găgăuză. Modul de alegere, de intrare în funcție a Președintelui Adunării Populare și atribuțiile lui sunt stabilite de Regulamentul Găgăuziei adoptat de Adunarea Populară a Găgăuziei, la 14 mai 1998 și de Regulamentul Adunării Populare.

IV. 3. Constituirea autorităților executive ale administrației publice locale

În condițiile legislației Republicii Moldova, autorități publice cu funcții de organizare și de asigurare a executării legilor sunt *primarii, președinții de raion, Guvernatorul Găgăuziei (Bașcanul) și Comitetul executiv al Găgăuziei*.

Potrivit prevederilor Legii nr. 436 privind administrația publică locală, *primarul este o autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*. Astfel, primarul este un organ executiv, întrucât, pe de o parte, el este cel care răspunde de ducerea la îndeplinire a deciziilor consiliului local și, pe de altă parte, primarul trebuie să realizeze în colectivitățile locale legile republicii și toate actele normative.

Regimul electoral pentru alegerea primarului este stabilit de dispozițiile Codului Electoral al Republicii Moldova aprobat prin Legea nr. 1381 din 21.11.1997. Prin acesta, se consacră prevederi care statornicesc reguli privind alegerea primarilor prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pe baza scrutinului uninominal, în fiecare sat (comună) și oraș (municipiu) care constituie o circumscripție electorală.

În conformitate cu prevederile constituționale, art. 38, orice cetățean al Republicii Moldova are dreptul de a alege și de a fi ales, în același context, art. 39 al Constituției prevede dreptul fiecărui cetățean la administrare.

Condițiile de eligibilitate pentru funcția de primar sunt circumscrise calității de cetățean al Republicii Moldova, vârsta de 25 de ani, fiind exceptați de la dreptul de a candida în alegeri militarii activi, judecătorii și procurorii, persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă pentru abuzuri în funcții politice, juridice sau administrative, pentru încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, pentru alte infracțiuni intenționate, în măsura în care nu au fost reabilite.

Funcția de primar este incompatibilă cu funcția de consilier local, de pretor, alte funcții publice ale consiliilor locale și raionale, ministerelor, ale celorlalte autorități guvernamentale, inclusiv cu calitatea de deputat.

În cadrul unității administrativ-teritoriale în care urmează să aibă loc alegerile pentru primar, desemnarea, depunerea candidaturilor și înregistrarea candidaților este realizată după constituirea circumscripțiilor electorale și consiliilor electorale de circumscripție.

Pentru înregistrarea candidaților, Comisiei Electorale Centrale sau consiliilor electorale de circumscripție li se prezintă, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor, următoarele documente: procesul-verbal al ședinței organului central sau teritorial al partidului, al altei organizații social-politice sau al blocului electoral privind desemnarea candidatului (listei de candidați); listele de subscripție cu numărul suficient de semnături ale susținătorilor candidatului independent; datele biografice ale candidatului; declarația candidatului privind consimțământul lui de a candida la funcția pentru care a fost desemnat, conținând și declarația pe propria răspundere despre lipsa interdicțiilor legale/judecătorești de a candida; declarația candidatului privind averea imobiliară, depunerile bancare, hârtiile de valoare, sumele primite ca moștenire și veniturile din ultimii 2 ani precedenți anului în care se efectuează alegerile, precum și sursele acestor venituri, inclusiv veniturile din fondurile de investiții, sub formă de dobândă, din darea în arendă a proprietății etc.; declarația candidatului pentru funcția de primar privind abandonarea, pe termenul mandatului, a funcțiilor incompatibile cu funcția de primar, în cazul în care persoana dată este aleasă și validată; declarația despre suspendarea, pe durata campaniei electorale, a funcțiilor ocupate anterior - pentru persoanele care cad sub incidența art. 13, alin. (3).; simbolul electoral în variantă electronică și pe hârtie; copia de pe actul de identitate al candidatului.

Reprezentanții partidelor, altor organizații social-politice, ai blocurilor electorale și candidații independenți depun actele necesare pentru înregistrare numai după ce Comisia

Electorală Centrală, consiliile electorale de circumscripție respective fac publică informația privind locul (biroul) și timpul primirii documentelor. Această informație este dată publicității în termen de 2 zile de la începerea perioadei de desemnare a candidaților. Intervalul de timp dintre momentul adoptării hotărârii de stabilire a locului și timpului primirii documentelor și ora stabilită pentru primirea documentelor trebuie să fie de, cel puțin, 24 de ore. În cazul în care reprezentanții mai multor partide, ai mai multor organizații social-politice, ai mai multor blocuri electorale, mai mulți candidați independenți depun în același timp toate documentele necesare la biroul desemnat pentru înregistrare, ordinea de primire a documentelor se stabilește prin tragere la sorți conform regulamentului elaborat de Comisia Electorală Centrală și publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Candidații desemnați în alegeri nu pot fi angajați și nu pot desfășura activități în cadrul niciunui consiliu sau birou electoral pe durata alegerilor în cauză. Organul electoral respectiv va elibera candidaților înregistrați legitimații de candidați în cel mai scurt timp posibil, dar nu mai târziu de 3 zile de la data înregistrării. Organul electoral respectiv va da publicității în mijloacele de informare în masă finanțate de la buget hotărârile sale privind înregistrarea candidaților independenți sau a listei lor de candidați.

Votarea se efectuează în ziua alegerilor între orele 7.00 și 21.00. Biroul electoral al Secției de votare va aduce la cunoștință publicului locul votării, cel târziu cu 10 zile înainte de desfășurarea alegerilor. Votarea se desfășoară în localuri special amenajate cu mese, cabine și urne pentru voturi în care fiecare alegător va vota personal prin intermediul buletinului de vot și prezentarea actului de identitate ce va confirma înscrierea alegătorului în listele electoratului din circumscripția respectivă.

În cadrul procesului de votare trebuie să fie asigurate toate măsurile de siguranță pentru a nu admite careva încălcări. Alegerile, de regulă, sunt monitorizate de observatori care sunt acreditați la cererea candidaților electorali.

Numărarea voturilor și totalizarea rezultatelor alegerilor se aplică în conformitate cu Codul Electoral al Republicii Moldova, art. 56-62, care se aplică în modul corespunzător. Procesele-verbale ale consiliilor și birourilor electorale indică numărul de voturi obținute de fiecare candidat la funcția de primar, numele prenumele acestuia și denumirea partidului sau altei organizații social-politice, care i-a desemnat, sau se face mențiunea „candidat independent”.

Candidatul pentru funcția de primar se consideră ales dacă a întrunit mai mult din jumătate de voturile valabil exprimate ale alegătorilor care au participat la votare.

În cazul în care niciunul din candidații care au participat la alegeri nu au întrunit mai mult din jumătate de voturi valabil exprimate, în termen de 2 săptămâni se procedează la al doilea tur de scrutin cu 2 candidați care au întrunit cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin. Acești doi candidați se înscriu în buletinele de vot în ordinea descrescătoare a numărului de voturi acumulate în primul tur de scrutin. Dacă mai mulți candidați au acumulat un număr egal de voturi, consiliul electoral de circumscripție efec-

tuează tragerea la sorți, consemnând faptul respectiv într-un proces-verbal.

La al doilea tur de scrutin se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la alegeri. În caz de paritate de voturi, se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin.

Consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ - teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale cu privire la rezultatele alegerilor în judecătoriile de sector sau municipale respective în vederea confirmării legalității alegerilor și validarea mandatelor. Instanțele de judecată, în termen de 10 zile de la data primirii rapoartelor consiliilor electorale de circumscripție, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din fiecare circumscripție electorală și o transmit, în termen de 24 ore de după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective, care publică rezultatele definitive. Concomitent cu confirmarea legalității alegerilor, instanțele de judecată respective validează mandatul primarului ales, fapt ce se indică în hotărâre. Primarul nou-ales va primi din partea Consiliului electoral de circumscripție legitimații al căror model se aprobă de Comisia Electorală Centrală. În caz de invalidare a mandatului de primar, se organizează alegeri noi în condițiile Codului electoral.

În autoritățile administrației publice locale de nivelul II, la prima ședință consiliul raional alege, **președintele raionului** la propunerea a, cel puțin, o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care candidatură propusă nu întrunește votul majorității consilierilor aleși, în termen de 8 zile se convoacă o nouă ședință în vederea efectuării votării repetate. Dacă și după votarea repetată niciuna din candidaturile propuse nu întrunește votul majorității consilierilor aleși, în termen de 3 zile se organizează o votare suplimentară, în urma căreia se consideră ales candidatul care întrunește cel mai mare număr de voturi. La funcția de președinte de raion poate candida orice persoană, inclusiv din rândul consilierilor.

Președintele raionului este asistat de vicepreședinți. Numărul vicepreședinților se stabilește de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului.

Candidaturile pentru funcția de vicepreședinți sunt propuse de președintele raionului atât în ședința în care el este ales, cât și în cadrul ședințelor ulterioare, după consultarea fracțiunilor politice din cadrul consiliului raional.

În funcția de vicepreședinte poate fi aleasă orice persoană, inclusiv din rândul consilierilor.

Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, pe bază alternativă. Aceeași persoană este reeligibilă în funcția de Guvernator al Găgăuziei pentru două mandate consecutiv. El trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 de ani și cunoaște limba găgăuză.

Alegerea *Guvernatorului Găgăuziei* se consideră nevalabilă dacă la primul tur

de scrutin au participat mai puțin de jumătate, iar la al doilea tur de scrutin mai puțin de o treime din alegători.

Se consideră ales candidatul care a întrunit mai mult de jumătate din voturile alegătorilor care au participat la votare.

Rezultatul alegerii Guvernatorului Găgăuziei este validat de instanța de judecată a Găgăuziei.

Modul de alegere, de intrare în funcție a Guvernatorului Găgăuziei și atribuțiile lui sunt stabilite de Regulamentul Găgăuziei (Gagauz - Yeri) adoptat de Adunarea Populară a Găgăuziei, la 14 mai 1998 și de legile locale, împuternicirile Guvernatorului Găgăuziei nu pot fi folosite în detrimentul poporului Găgăuziei. Alte alegeri sau altă numire în funcție, la fel ca și uzurparea împuternicirilor de Guvernator al Găgăuziei sunt nelegitime și nevalabile.

La intrarea în funcție Guvernatorul Găgăuziei depune următorul jurământ: „Jur solemn să slujesc fidel poporul Găgăuziei, să respect și să apăr drepturile și libertățile omului și cetățeanului, să respect strict Constituția Republicii Moldova, Regulamentul și legile Găgăuziei, să îndeplinesc conștiincios înaltele atribuții de Guvernator al Găgăuziei cu care am fost investit”. Jurământul se depune în limba găgăuză, în atmosferă solemnă la ședința specială a Adunării Populare, cel târziu, la 30 de zile după anunțarea oficială a rezultatului alegerilor.

Guvernatorul Găgăuziei intră în funcție de la data depunerii jurământului și își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Guvernatorul nou-ales. Mandatul Guvernatorului poate fi prelungit prin lege în caz de stare excepțională, stare de asediu sau de acțiuni militare. Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova. Guvernatorul Găgăuziei se bucură de imunitate. El nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

Suspendarea din funcție, înainte de termen, a Guvernatorului Găgăuziei are loc în cazul dacă acesta nu respectă Constituția Republicii Moldova, Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), legile locale și hotărârile Adunării Populare sau dacă a comis o infracțiune. Decizia de destituire a Guvernatorului Găgăuziei se ia cu votul a două treimi din deputații aleși ai Adunării Populare.

Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul Executiv (Bakannik Komiteti) care este format de către Adunarea Populară a Găgăuziei. Adunarea Populară, aprobă la propunerea Guvernatorului Găgăuziei, cu votul majorității deputaților, componența Comitetului Executiv al Găgăuziei pe durata mandatului său. În termen de 15 zile după confirmarea Comitetului Executiv al Găgăuziei, Guvernatorul Găgăuziei prezintă Adunării Populare programul de activitate al Comitetului Executiv.

IV. 4. Statutul aleșilor locali

Statutul alesului local este determinat de Legea privind statutul alesului nr. 768-XIV din 2000, cu modificările ulterioare, și de Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.

Noțiunea de *ales local* vizează consilierii de ambele niveluri, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și președinții de raion.

În unitatea administrativ-teritorială, alesul local este persoană oficială, fie reprezentant al autorității deliberative, fie al celei executive.

În exercitarea mandatului, consilierul este în drept să-și exprime opinia asupra tuturor problemelor puse în discuție, să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu, să lanseze inițiative privind dările de seamă sau informațiile prezentate de orice altă autoritate sau persoană subordonată consiliului. Consilierul care nu a luat cuvântul în dezbateri este în drept să transmită președintelui ședinței textul cuvântării, propunerile și observațiile sale asupra chestiunii examinate de către consiliu. Textul respectiv se anexează la procesul-verbal al ședinței și, la solicitarea consiliului, se publică în organul de presă al consiliului.

Consilierul poate fi prezent la ședință, dar nu participă la adoptarea deciziilor dacă el personal, soția (soțul), copiii, părinții săi au interes patrimonial în problema supusă dezbaterii, este conducător sau membru al organelor de conducere ale întreprinderii, instituției, organizației sau ale filialelor și reprezentanțelor acestora în a căror privință se adoptă decizia.

Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile pe care le-au votat. Pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului, fiecare consilier poartă răspundere juridică. În această ordine de idei, pentru evitarea unor consecințe, consilierul poate cere votul sau opinia sa să fie consemnate separat în procesul-verbal al ședinței. Astfel, consilierul care și-a consemnat opinia separată și dezacordul cu decizia adoptată de consiliu, nu poartă răspundere de efectele ei.

Din însărcinarea consiliului sau a comisiei din care face parte, consilierul participă la controlul executării legilor și altor acte normative, a deciziilor autorităților deliberative din administrația publică locală. Unui asemenea control pot fi supuse autoritățile administrației publice locale și serviciile publice subordonate consiliului, primăriei sau aparatului președintelui raionului. În conformitate cu prevederile Legii nr. 436 din 28.12.2006 alesul local poate supune controlului și agenții economice de pe teritoriul din subordine, dar numai în problemele ce țin de competența autorității.

În exercitarea mandatului, consilierii locali, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor sunt în serviciul colectivității locale și se bucură de protecția și garanțiile acordate prin Legea privind statutul alesului local.

Primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, consilierii, secretarii și personalul primăriilor și aparatelor președinților raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii.

Consiliile locale și primarii aleși în cursul unei legislaturi, ca urmare a dizolvării unor consilii sau devenirii vacante a unor posturi de primari, încheie mandatul predecessorilor.

Președinții și vicepreședinții raionului, guvernatorul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președintele și vicepreședinții adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, primarii, viceprimarii (cu excepția viceprimarilor care își exercită funcțiile pe baze obștești) nu au dreptul să practice activitate de întreprinzător, să dețină concomitent o altă funcție sau să cumuleze o altă muncă salarizată în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică, cu excepția activităților științifice și didactice.

Funcția de președinte și vicepreședinte al raionului, de primar și viceprimar este incompatibilă cu calitatea de consilier.

Alesul local este în drept:

- să aleagă și să fie ales în organele consiliului;
- să-și exprime opinia asupra componenței nominale a organelor formate de consiliu și asupra candidaturilor persoanelor cu funcții de răspundere în cadrul dezbaterilor pentru alegerea, numirea sau confirmarea lor de către consiliu;
- să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu;
- să facă propuneri și observații privind ordinea de zi a ședinței consiliului și modul examinării chestiunilor puse în discuție;
- să lanseze inițiative și să facă propuneri privind examinarea în ședințele consiliului a dărilor de seamă sau informațiilor prezentate de orice organ și persoană cu funcție de răspundere subordonate consiliului;
- să pună în discuție chestiunea votului de încredere persoanelor alese, numite sau confirmate de consiliu dacă propunerea este susținută de, cel puțin, o treime din consilierii aleși;
- să propună consiliului pentru examinare chestiunile privind verificarea modului în care persoanele fizice și juridice execută deciziile acestuia;

Mandatul alesului local este incompatibil cu:

- a) exercitarea altei funcții de demnitate publică;
- b) calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat;
- c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatul președintelui raionului, primării, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a

Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;

d) calitatea de șef, de șef-adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale);

e) alte cazuri stabilite prin lege, inclusiv cele prevăzute la art. 84 al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală

Suplimentar, mandatul consilierului este incompatibil cu calitatea de consilier al unui consiliu de același nivel sau de consilier al consiliului de orice nivel din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la lege va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității.

În cazul în care președintele, vicepreședintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, consiliul care l-a ales va decide, la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului alesului local se va decide pe cale judiciară, la inițiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea Autorității Naționale de Integritate.

Garanțiile sociale ale aleșilor locali:

- pentru participare la ședința consiliului, alesului local i se restituie cheltuielile aferente (drum, cazare etc.) și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărime de, cel puțin, 2 salarii minime;
- are dreptul, în raza unității administrativ-teritoriale respective, la călătorie gratuită în transportul public terestru, cu excepția taximetrelor și a transportului privat;
- administrația întreprinderilor, organizațiilor în care activează consilierul e obligată să-l degreveze de obligațiile de serviciu pentru a participa la ședința consiliului și a exercita însărcinările consiliului sau ale comisiei de specialitate;
- după expirarea mandatului (mandatul consilierului este de 4 ani), alesul local care a activat, cel puțin, doi ani în această calitate beneficiază de o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.

Concluzie. În Republica Moldova autoritățile administrației publice locale sunt alese în conformitate cu prevederile Codului Electoral și altor legi organice și corespunde normelor democratice. Odată alese, autoritățile administrației publice locale nu-și încetează mandatul decât numai în anumite cazuri limitativ prevăzute de lege și numai în condițiile legii, asigurându-se, astfel, continuitatea mandatului lor de 4 ani pentru care au fost alese.

IV. 5. Competențele autorităților administrației publice locale

Prin noțiunea de „competență” se înțelege capacitatea autorităților publice de a exercita anumite atribuții. Remarcăm faptul că autoritățile administrației publice locale au competențe proprii și competențe delegate de stat.

Administrația publică locală constituie un sistem cu o structură strict determinată constând din alcătuirea internă a acesteia, ansamblul conexiunilor dintre elementele sale componente, ordinea și dispoziția lor în sistem.

Domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale atât de nivelul întâi cât și de nivelul doi sunt stipulate în art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.06.

Pentru autoritățile publice locale **de nivelul întâi** se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

- a) planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;
- b) colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;
- c) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;
- d) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;
- e) transportul public local;
- f) amenajarea și întreținerea cimitirelor;
- g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;
- h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
- i) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice;
- j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;
- k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
- l) instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;
- m) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;
- n) organizarea serviciilor (posturilor) teritoriale de salvatori și pompieri,
- o) contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat.

Pentru autoritățile publice locale **de nivelul al doilea** se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

- a) administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
- b) planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a

unor obiective publice de interes raional;

c) construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;

d) organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;

e) stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;

f) susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;

g) elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;

g¹) 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;

h) administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional;

i) administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;

j) administrarea unităților de asistență socială de interes raional;

k) dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale;

l) contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat.

Autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

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.

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.

Acordurile încheiate vor conține stabilirea clară a surselor de finanțare și a limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte, precum și a termenelor de realizare a acordului.

În scopul realizării cu succes a intereselor publice de nivel local, sporirii eficienței patrimoniului public, autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea vor dezvolta cooperarea cu sectorul privat în baza contractelor de parteneriat public-privat.

Reieșind din domeniile proprii de activitate, Legea nr. 436-XVI stabilește competențele autorităților administrației publice locale. Respectiv, art.14 din lege stabilește competențele (atribuțiile) consiliului local, art.29 – atribuțiile primarului, art. 43 – atribuțiile consiliului raional și art. 53 – atribuțiile președintelui raionului. În realizarea acestor atribuții autoritățile în cauză dispun în limitele legii, de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competențele lor și nu este atribuită altei autorități. Alte competențe, proprii autorităților administrației publice locale pot fi atribuite numai prin lege.

La o simplă analiză a atribuțiilor consiliului observăm că de competența acestuia țin toate domeniile vieții locale, cu excepția celor aflate în competența altor autorități. Aceste competențe țin atât de domeniul material, cât și de cel general. În ceea ce privește competența teritorială, autoritățile autonome deliberative își exercită atribuțiile la nivelul unității administrativ-teritoriale - sat, (comună), oraș (municipiu), raion. Deci, sfera de activitate se răsfârșe asupra unui teritoriu concret, în unitatea teritorială unde funcționează acest consiliu și poate iniția și decide în toate domeniile de interes local. Însă această competență teritorială desemnează limitele de timp, în care autoritatea administrativă aleasă își exercită atribuțiile legale. În cazul consiliilor din Republica Moldova, această perioadă echivalează cu perioada mandatului (4 ani). Cu toate că legea privind administrația publică locală permite consiliilor să participe ca subiecți de drept independenți în rezolvarea problemelor de interes local, totuși, în acest caz, este necesară respectarea unor condiții:

- competența consiliilor se exercită numai în condițiile respectării legii;
- rezolvarea problemelor locale trebuie făcută respectându-se interesele generale;
- problemele de interes local, date prin lege în competența altor autorități publice, se realizează de către acestea, ceea ce însă nu exclude sprijinul și colaborarea autorităților deliberative, cât și a celor executive.

Aceste condiții fundamentale decurg din natura unitară a satului și din supremația legii - principiu fundamental al statului de drept.

Autoritățile executive - primarul, președintele raionului - sunt chemate, în virtutea prevederilor legale, să execute deciziile consiliilor respective. Activitatea lor este diversă. În primul rând, ele sunt chemate să exercite conducerea operativă a treburilor publice locale. Ele întreprind măsuri pentru executarea legilor, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, actelor administrației publice centrale. O funcție importantă a lor este supravegherea, inventarierea și administrarea patrimoniului unității administrativ-teritoriale. În calitate de autorități executive, ele gestionează veniturile la bugetul local și stabilesc destinația cheltuielilor.

Primarul, președintele raionului sunt chemați să asigure realizarea lucrărilor publice și amenajarea teritoriului subordonat, asigurând buna funcționare a serviciilor comunale, a transportului local, a rețelelor electrice, a comerțului și alimentației publice, asigură întreținerea drumurilor publice și a sistemelor de iluminare stradală.

Din atribuțiile autorităților executive fac parte și asigurarea condițiilor pentru buna funcționare a instituțiilor de învățământ, de cultură fizică și sport, cultură.

În concluzie, menționăm că dacă atribuțiile consiliului țin de domeniul organizării, elaborării, stabilirii etc. tuturor activităților de interes local, atunci atribuțiile autorităților executive țin de realizarea acestor activități.

Pe lângă competențele proprii autoritățile administrației publice locale pot fi învestite și cu unele **competențe delegate de stat**.

Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.

Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului și poate viza toate autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea (delegare generală) ori numai unele autorități publice locale.

Autoritățile centrale nu pot delega competențe autorităților locale fără ca să le asigure obligatoriu cu resursele financiare necesare și suficiente realizării acestora.

Delegarea de competențe poate fi nelimitată în timp sau determinată în timp și efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. Competența cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale este deplină și întreagă. Ea nu poate fi pusă în cauză sau limită de autoritate publică ierarhic superioară decât în condițiile legii. Autoritățile administrației publice locale se conduc în activitatea lor de Statutul unității administrativ-teritoriale și de regulamentele consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru, regulament-cadru, elaborat de către organul legislativ.

Autoritățile administrației publice locale nu mai sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea pentru că nu sunt numite de la centru, ci sunt alese de cetățenii unității administrativ-teritoriale.

Reieșind din cele descrise mai sus, putem conchide că autoritățile locale sunt niște elemente ale descentralizării administrative și sunt chemate, în teritoriul administrat, să contribuie la rezolvarea problemelor de interes local. Fiind alese după sistemul pluripartid, răspunderea lor politică ține doar de ordin electoral, în sensul că ele sunt înzestrate cu competențe legale pentru a decide în soluționarea problemelor tuturor membrilor colectivităților locale.

Probleme de recapitulare și reflecții

1. Descrieți sistemul autorităților publice locale în Republica Moldova.
2. Explicați modalitatea de constituire a autorităților publice locale.
3. Expuneți domeniile de competență al autorităților publice locale de nivelul I și II.
4. Explicați diferența dintre competențele proprii ale autorităților administrației publice locale și competențele delegate ale acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007).
2. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007 .
3. Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000).
4. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) Nr.344 din 23.12.1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4 din 14.01.1995).

CAPITOLUL V

PROCESUL DECIZIONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Obiectivele capitolului:

- se vor explica trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative;
- se va analiza tipologia deciziilor;
- va fi analizat procesul decizional și elementele sale;
- vor fi elucidate cerințele privind transparența procesului decizional.

Termeni-cheie: decizie, proces decizional, etape, actori în procesul decizional, transparența procesului decizional, controlul deciziei.

V.1. Noțiuni și caracteristici generale privind decizia administrativă și procesul decizional

Eficiența administrației publice depinde în mare parte de procesul decizional și deciziile administrative ce sunt produsul acestuia. Decizia administrativă reprezintă elementul central al activității desfășurate de structurile administrației publice pentru realizarea sarcinilor de conducere și organizare. Henry Fayol caracterizează fenomenul administrativ ca unul complex, compus din acțiuni succesive de planificare, organizare, coordonare, control și conducere.¹⁰⁴ Fiecare din acțiunile menționate rezultă din logica activității umane care urmărește un scop și se regăsește într-o manifestare de voință, care în relațiile sociale administrative se identifică prin noțiunea de decizie administrativă.

Decizia apare ca un element caracteristic al activității umane din cadrul administrației publice, ea este elementul esențial al oricărei activități umane, este un proces al gândirii, ce are ca finalitate atingerea unui scop și selectarea mijloacelor pe care urmează să le utilizeze pentru atingerea aceluia scop. În acest sens, se cunoaște că aproape în orice moment omul este pus în fața unui număr, mai mare sau mai mic, de alternative generate fie de mediul extern, fie de mediul intern, activitatea sa fiind determinată de capacitatea de a le compara, evalua, alege și a decide dintre toate pe cea mai adecvată. Astfel, administrația va fi analizată prin prisma eficienței sale, adică în ce măsură a fost capabilă să aleagă cele mai bune alternative.

În acest context putem menționa că decizia este determinantă, mai ales pentru persoanele care se găsesc în afara sistemului administrației publice și în raport cu care lucrează acest sistem, organizând executarea și executând legea cu ajutorul deciziei ad-

¹⁰⁴ Lucia Matei. Managementul public. Editura Economica, Iasi, 2008.

ministrative. În ansamblu, conceptul de decizie semnifică finalizarea logică a deliberării într-un act voluntar, iar obiectul său este să opereze alegeri de scopuri și mijloace.

Doctrinarul român Corneliu Manda definește decizia administrativă ca o manifestare de voință a administrației, premergătoare unei acțiuni sau inacțiuni, prin care se optează pentru o variantă în vederea realizării unui scop¹⁰⁵. În viziunea autorului, geneza unei decizii implică o condiție esențială care stabilește că alegerea între mai multe linii de conduită, atâta timp cât cel care trebuie să decidă nu și-a exprimat opțiunea pentru una dintre variante, nu se poate vorbi de decizie, fiindcă trebuie să aleagă o variantă, ca cea mai bună.

Specificul activității administrației publice constă în definirea foarte expresă a cadrului legal în actele normative, iar funcționarii publici și autoritățile administrative vor face alegere dintre mai multe situații de apreciere, numai când au o asemenea opțiune prestabilită legal.

Existența posibilității de a alege. În cazul în care legea stabilește expres care urmează să fie acțiunile autorității administrației publice, nu se poate insista pe o decizie administrativă, ci doar pe executarea întocmai a legii. Deci, o trăsătură esențială a deciziei administrative este capacitatea de a alege.

Alegerea urmează a fi conștientă, precedată de o deliberare, gestul sau impulsul instinctiv nu poate constitui o decizie. O altă trăsătură este faptul că decizia prezintă un proces cognitiv-rațional.

Alegerea trebuie să aibă unul sau mai multe scopuri. Această condiție oferă mai multă valoare deciziei în raport cu alte activități umane ce conțin scopul în ele însele. Prin urmare, este necesar să existe un scop.

Alegerea trebuie să conducă la acțiune. Decizia, în cazul acestei condiții, reprezintă actul luat după deliberare, care pregătește declanșarea unei acțiuni ce asigură o anumită acțiune, ea este premergătoare acțiunii.

Numai existența cumulativă a acestor patru elemente ne vorbește despre existența unei decizii, dacă unul lipsește, respectiv, nu putem vorbi despre existența unei decizii administrative. În acest context, decizia administrativă prezintă o importanță deosebită prin aceea că asigură comportamentului uman o anumită coeziune în cadrul diferitelor colectivități umane în care acționează organele administrației publice, pe baza și în executarea legii.

Cerințe față de decizii, pentru atingerea obiectivelor.

Deciziile urmează să:

a) dispună de caracter realist, presupunând rezolvarea unei situații prin fundamentarea unei decizii administrative care implică în prealabil o evaluare cât mai completă a situației de fapt, respectiv a contextului național și sau a particularităților înregistrate în unitatea administrativ-teritorială unde urmează a fi aplicată. În acest sens, se recomandă

¹⁰⁵ Manda Corneliu. *Drept administrativ*, vol I, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 508.

luarea în considerare a problemelor specifice zonei și, prin urmare, a intereselor sociale generale locale. În ceea ce privește actele normative, care au o valabilitate pe întreg teritoriul țării, trebuie să reunească în conținutul lor atât situațiile generale, cât și pe cele specifice, prin urmare, să ia în considerare obiectivele generale ale societății în ansamblul ei, dar și pe cele derivate și specifice;

b) intervină în timp util. Pentru fiecare decizie administrativă există o anumită perioadă în care decizia trebuie fundamentată și aplicată pentru a putea fi satisfăcute anumite interese sociale, generale. Pentru ca deciziile să poată fi adoptate în perioada optimă de timp, este necesară o previzionare a schimbărilor sociale, a mutațiilor care pot interveni în timp în sistemul nevoilor sociale. Această cerință se impune tot mai mult odată cu accelerarea ritmului schimbărilor și creșterea complexității situațiilor din unitatea administrativ-teritorială;

c) să dispună de caracter coerent. Decizia administrativă se caracterizează prin coerența sa. Trebuie să se întemeieze pe deciziile anterioare și să conducă în mod inevitabil la alte decizii viitoare, de aceea coerența se situează la un nivel ridicat tocmai pentru a putea răspunde exigențelor tot mai mari ale interesului general. Astfel, ea trebuie să reprezinte o punte de legătură între trecut, prezent și viitor;

d) să fie oportună. Prin urmare, pentru ca o decizie administrativă să contribuie pe deplin la realizarea scopului pentru care a fost emisă, este necesar ca organul emitent să cunoască situația, respectiv, conjunctura care a declanșat procesul decizional. Prin oportunitate se înțelege realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiență cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului propus;

e) să corespundă formelor. Îndeplinirea condițiilor de formă la emiterea sau adoptarea actelor administrative reprezintă una dintre condițiile fundamentale ale valabilității lor. Textul actului administrativ trebuie să fie clar, precis și corect redactat, pentru a nu produce confuzii și interpretări diferite, să aibă un conținut bine sistematizat, caracterul imperativ, înțelesul unor termeni, noțiuni utilizate să fie precizate, dacă este cazul, în chiar conținutul actului, evitându-se noțiunile cu mai multe sensuri.

Tipologia deciziilor administrative. În vederea realizării sarcinilor care le sunt determinate prin lege, autoritățile administrației publice emit o serie de decizii administrative ce vizează asigurarea unui nivel de trai decent prin prestarea anumitor servicii de interes local sau general național.

Știința administrației distinge două mari categorii de decizii administrative:

- decizii administrative interne orientate spre acțiuni ce urmează să producă efecte în cadrul entității administrative sau al sistemului administrativ;
- decizii administrative externe orientate spre acțiuni ce urmează să modifice obiectul administrat.

Prin aceste decizii se realizează, în fapt, funcțiile administrației publice ca expresie a puterii executive și acestora li se aplică regimul juridic specific al actelor administrative,

pe care le studiază dreptul administrativ.

Din punct de vedere juridic, decizia administrativă ca act administrativ este definită ca acea formă a activității administrative a statului sau a colectivităților locale, care constă în manifestarea expresă de voință, ce emană de la o autoritate a administrației publice în realizarea voinței puterii legislative și prin care se dă naștere, se modifică sau se sting drepturi și obligații.

În acest context, decizia administrativă se manifestă prin dubla subordonare:

- față de interesul general și
- față de legalitate.

Subordonarea față de legalitate este impusă de principiul legalității, principiul fundamental al statului de drept.

Clasificarea deciziilor administrative ca acte juridice de drept administrativ se realizează din mai multe puncte de vedere:

- **după autoritatea decidentă** pot fi decizii administrative ale: Guvernului, ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice și decizii administrative ale consiliilor locale, ale primăriilor sau serviciilor descentralizate ale administrației publice din teritoriu;
- **după sfera sau efectele pe care le produc distingem:**
 - decizii care produc efecte asupra unor persoane din afara administrației publice (acte administrative obișnuite) sau asupra unor persoane fizice sau juridice din cadrul structurii proprii;
 - decizii care se referă la o persoană sau un grup definit, determinat, de persoane (exemplu: acte individuale);
 - decizii ce se referă la o categorie nedefinită, nedeterminată de persoane (exemplu: acte cu caracter normativ), decizii care constituie drepturi sau obligații (acte administrative constitutive) și decizii care recunosc anumite drepturi (acte recognitive).¹⁰⁶

Profesorul V. Prisăcaru consideră că actele juridice emise de serviciile publice administrative nu au toate aceeași natură, nici aceeași însemnătate și valoare juridică, nici același câmp de punere în lucru, desprinzând următoarele categorii:

Acte administrative de autoritate (sau acte administrative de putere publică) emană de la o autoritate publică (legislativă, executivă sau judecătorească) în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, executarea lor fiind asigurată de puterea publică.

Acte administrative de gestiune sunt acte încheiate de serviciile publice administrative cu persoane fizice sau juridice și privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau unității administrativ-teritoriale. Spre deosebire de prima categorie, care sunt

¹⁰⁶ Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.

acte de manifestare a voinței unilaterale a autorității publice, aceasta din urmă presupune două manifestări de voință (a serviciului public și a persoanei fizice sau juridice).

Acte administrative cu caracter jurisdicțional sunt emise de organele de jurisdicție administrativă, în mod unilateral, prin care se soluționează conflictele, apărute între serviciul public și particulari, conform unei proceduri stabilite prin lege.

După competența materială actele administrative se împart în:

- acte administrative cu caracter general (hotărârile Guvernului, deciziile consiliilor locale);
- acte administrative de specialitate (ordine, instrucțiuni ale ministerelor).

După competența teritorială actele administrative pot fi emise:

- de organele administrației publice centrale (au putere juridică pe întreg teritoriul țării);
- acte emise de organele administrației publice locale (au putere juridică numai în unitatea administrativ-teritorială).

După numărul manifestărilor de voință pe care le conțin:

- acte administrative simple care conțin o singură manifestare de voință;
- acte administrative complexe, care conțin două sau mai multe manifestări de voință.

O clasificare efectuată de Armenia Androniceanu care o completează pe cea de mai sus este:

- După orizontul de timp la care se referă:

1. Decizii administrative pe termen nelimitat și în această categorie sunt incluse, în mod expres, deciziile fundamentate la nivel de parlament și guvern care îmbracă forma decretelor, legilor, ordonanțelor de urgență.

2. Decizii administrative pe termen lung sau alți autori le numesc decizii strategice, acestea sunt fundamentate la nivelul administrației centrale și locale și vizează orizonturi mari de timp (mai mult de un an, de regulă, de la 5-10 ani), se referă la probleme majore ale administrației sau la sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească.

3. Decizii administrative pe termen mediu sau tactice, fundamentate la nivel de guvern, dar și la nivelul administrației publice locale. Orizontul acestor decizii variază între un an și 5 ani; se iau în spațiul deciziilor strategice integrându-se în cadrul determinat de acestea.

4. Decizii curente, fundamentate la toate nivelurile sistemului administrativ și care vizează orizonturi scurte de timp maxim până la un an, dar poate dura câteva ore sau zile, aceste decizii privesc aspectele minore ale activității și vizează realizarea de sarcini și atribuții.

- După frecvența adoptării deciziilor:

1. Decizii periodice, adoptate la anumite intervale de timp, regulate, de către organele administrației publice. Exemplu: decizia privind adoptarea bugetului local.

2. Decizii aleatorii, care se adoptă la intervale neregulate de timp, sunt determinate de o serie de variabile puțin cunoscute sau necunoscute, foarte dificil de anticipat la nivelul

administrației publice. La elaborarea acestor decizii este dificilă pregătirea și utilizarea unor instrumente decizionale elaborate, deoarece situațiile, care determină apariția acestor decizii, sunt greu de anticipat.

3. Decizii unice, care au un caracter excepțional, nerepetându-se într-un viitor previzibil. Reprezentanții administrației fundamentează astfel de decizii atunci când în domeniul condus sau în unitatea administrativ-teritorială pe care o administrează se înregistrează situații neobișnuite, determinate de realități obiective, dificil de previzionat și/sau de evitat.

4. Aceste decizii se fundamentează atât la nivel central, cât și la cel local al administrației.

- După amploarea sferei decizionale a decidentului:

1. Decizii integrale, care se adoptă din inițiativa decidentului, un posibil reprezentant al administrației locale, fără a fi necesar avizul unor funcționari publici de pe nivelul ierarhic superior, respectiv administrația centrală.

2. Decizii avizate, a căror aprobare și aplicare sunt condiționate de avizarea de către funcționarii publici de pe nivelul ierarhic superior. Se adoptă în mod expres la nivelul administrației locale, dar și la nivelurile medii ale structurii sistemului administrativ.

- După numărul persoanelor participante la procesul de fundamenteare:

1. Decizii de grup, care se fundamentează atât la nivel central, cât și local al administrației, la elaborarea acestora participă mai multe persoane reunite în birouri, comisii sau consilii, ministere, guvern, parlament.

2. Deciziile individuale sunt fundamentate cu precădere la nivelul administrației locale. Acestea sunt elaborate de un funcționar public cu scopul de a rezolva problemele curente ale unui compartiment și/sau ale instituției publice în ansamblu ei.¹⁰⁷

- Din punctul de vedere al conținutului și al modificărilor pe care le aduc în ordinea juridică se disting:

1. Decizii generale, acestea cuprind diferite reglementări, care se raportează la o situație generală și contribuie la crearea unui cadru juridic corespunzător desfășurării proceselor de management și de execuție din instituțiile publice.

2. Decizii specifice, care statuează o persoană, un funcționar public nominal desemnat pentru a se implica în procesul de realizare a obiectivelor compartimentului și/sau instituției publice în ansamblu.

3. Decizii determinate de creare de servicii publice. Acestea creează, în beneficiul particularilor, drepturi și facilități, de exemplu, decizia de eliberare a autorizațiilor administrative. Prin aceste decizii se impun diferite obligații, fie de a da, de exemplu, rechiziții de bunuri, fie de a face, precum rechizițiile de servicii, fie de a nu face precum interdicțiile.

4. Decizii determinate de schimbările în structura unei instituții publice și care con-

¹⁰⁷ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

feră funcționarilor publici un statut în care coexistă drepturi și obligații. De exemplu, numirea funcționarilor publici.

Din punctul de vedere al competenței decidentului:

1. Decizii executorii, care au un accentuat caracter practic și sunt fundamentate numai de autoritățile administrative. Competența autorității administrative pentru a lua decizii executorii este înțeleasă într-un sens larg. Ea nu se limitează la autoritățile investite cu atribuții generale de decizie. Primul - ministru, miniștrii de stat, primarii, dar și șefii de pe diferite niveluri pot lua decizii executorii. Frecvent, aceste decizii vizează prin conținutul lor modul de desfășurare a activităților în instituțiile publice implicate cu precădere în procesul de participare efectivă la realizarea unui serviciu public.

2. Decizii de administrare, care au un accentuat caracter teoretic deoarece vizează, prin conținutul lor, în general procesul de management, respectiv desfășurarea unor activități de planificare, organizare, coordonare, control și modul de aplicare a conținutului deciziilor în procesul de realizare a obiectivelor managementului public.

Orice decizie administrativă trebuie să fie legală, adică să respecte cadrul legal în vigoare pentru ca să fie valabilă. Acest fapt impune din partea funcționarilor publici care adoptă decizii administrative o cunoaștere temeinică și la zi a legislației.

O clasificare după criteriul certitudinii atingerii obiectivelor sau după valoarea informației disponibile este efectuată de autorii Daniela Hîncu și Nadia Ene,¹⁰⁸ astfel avem:

- decizii administrative certe (în condiții de certitudine), unde probabilitatea de realizare a obiectivelor urmărite este maximă; nu există îndoială asupra parametrilor ce intervin;
- decizii administrative incerte (luate în condiții de incertitudine), aici consecințele cunoscute ale fiecărei alegeri posibile reprezintă un subansamblu al tuturor consecințelor posibile. Sunt cele mai complicate, deoarece se pot face anumite estimări ale variabililor de stare, dar nu se dispune de nicio informație care să permită calculul probabilității producerii lor.¹⁰⁹
- decizii administrative de risc (adoptate în condiții de risc), aici posibilitatea realizării obiectivelor urmărite este redusă. Influența considerabilă provine din factorii perturbatori.

Fiecare variantă analizată este caracterizată de o anumită probabilitate de producere care va ierarhiza variantele de acțiune proprii și măsurile ce trebuie luate. Au un pronunțat caracter de prevedere urmărind limitarea la nivel minim a riscului.

Noțiunea de proces decizional și elementele lui. Decizia administrativă nu poate fi abordată separat de procesul decizional, fiindcă însuși conceptul de decizie presupune un proces, interdependența dintre decizia administrativă și procesul decizional este vizibil și

¹⁰⁸ Hîncu Daniela, Ene Nadea, *Metode și tehnici cantitative în Administrația Publică*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 51.

¹⁰⁹ Brezoianu Dumitru, *Drept administrativ*, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2002, p. 405.

în definiția dată de Daniela Hîncu, decizia administrativă poate fi descrisă ca acțiune conștientă de selectare a unei variante preferate (numită „soluție”) din mai multe posibile, alegeri bazate pe considerente economice, dar și psihologice, sociologice, politice etc.¹¹⁰

Cu alte cuvinte, *decizia* poate fi definită ca fiind cursul de acțiune ales în mod conștient pentru realizarea unuia sau mai multor obiective. Decizia administrativă este un rezultat, produs al procesului decizional care ia naștere în faza decizională și care urmează a fi executată pentru a-și atinge scopurile propuse.

Contextul decizional este cadrul de împrejurări care determină submulțime de obiective relevante și contează efectiv pentru decident în momentul luării deciziei pentru a rezolva o anumită problemă – chiar dacă sistemul de valori rămâne mai larg și relativ neschimbat.¹¹¹

Elementele procesului decizional:

Obiectivul sau obiectivele procesului decizional. Obiectivul unui proces decizional este prezentat de nivelul propus a fi realizat pentru un anumit criteriu, astfel decizia trebuie să ducă spre unul sau mai multe scopuri.

Decidentul sau participanții la procesul decizional. Este cel care selectează una dintre variantele posibile. Fiecărui decident i se asociază un coeficient de autoritate. În cazul deciziei administrative ca decidenți avem: funcționarii publici care, la rândul lor, pot fi funcționari de decizie; reprezentanți ai cetățenilor; participanți la pregătirea proiectelor de decizii; participanți la executarea deciziei.

Prin urmare, este posibilă a 2 categorii de participanți la fundamentarea și adoptarea deciziilor administrative, în funcție de:

Modul de implicare:

1. Funcționari publici implicați direct.
2. Funcționari publici implicați indirect.
3. Cetățeni consultanți și/sau specialiști implicați direct și/sau indirect.

Întrucât decidenții, în mod firesc, nu pot să cuprindă în sfera cunoștințelor proprii multitudinea aspectelor implicate în adoptarea unei decizii, acest fapt impune în mod obligatoriu consultarea și altor persoane, fie acestea funcționari publici și/sau specialiști. Chiar dacă nu au participat în mod direct la adoptarea deciziei administrative, persoanele consultate nu sunt exonerate de responsabilitate în ceea ce privește decizia administrativă respectivă.

Răspunderea, care trebuie să revină acestor persoane, se întemeiază pe faptul că este posibil ca deficiențele în conținutul deciziei să fie rezultatul avizelor și propunerilor eronate ale persoanelor consultate și nu doar contribuția decidenților în caz direct. Evident,

¹¹⁰ Creangă Ion, *Curs de drept administrativ*, vol.I, Editura Epigraf, Chișinău 2004, p. 225.

¹¹¹ Deliu Tudor, *Proces decizional în administrația publică locală*, Chișinău 2003.

gradul de răspundere este diferit, de la caz la caz, în funcție de contribuția fiecărei persoane avizate ulterior.

În condițiile dezvoltării și adâncirii democrației, consultarea largă a cetățenilor creează cele mai favorabile condiții pentru adoptarea de decizii administrative corespunzătoare din punct de vedere calitativ și oportun, de natură să răspundă în cel mai înalt grad cerințelor sociale.

Totodată, prin consultarea membrilor societății se asigură asocierea la procesul decizional și adeziunea populației la deciziile administrative. Astfel, poporul își exercită suveranitatea, prin dreptul său de a se pronunța asupra celor mai importante probleme, fapt ce conferă legitimitate deciziilor luate.

În funcție de *nivelul administrativ*, funcționarii publici din sistemul administrativ implicați în fundamentarea deciziilor administrative pot fi grupați în două categorii:

- a) funcționari publici din administrația publică centrală;
- b) funcționari publici din administrația publică locală.¹¹²

Întrucât de voința și capacitatea decizională a acestora depinde calitatea deciziilor adoptate, trebuie ca persoanele cu drept de decizie să posede o logică desăvârșită, un puternic spirit de discernământ și responsabilitate, o deplină și exactă cunoaștere a realității sociale, a cerințelor actuale și de perspectivă.

Nivelul decizional (sau eșalonul managerial) asociat cu orizontul decizional de timp duce la gruparea în trei categorii generice a activităților manageriale: ***Planificarea strategică*** – realizată la nivelul conducerii de vârf a organizației și care se referă la decizii care privesc: stabilirea sau schimbarea obiectivelor organizației, resursele folosite pentru atingerea acestor obiective și politicile care guvernează achiziția, utilizarea sau renunțarea la resurse.

Caracteristicile planificării strategice:

- implicarea unui număr redus de direcții care lucrează, de obicei, într-un mod nerepetitiv și creativ;
- considerarea unor aspecte care privesc viitorul organizației și al mediului pot fi incerte;
- aria de cuprindere este largă;
- orizontul de timp este de ani de zile și majoritatea informațiilor folosite sunt agreeate și provin în marea lor măsură, din surse externe organizației.

Planificarea tactică - realizate de nivelurile medii și se referă la deciziile care privesc modul în care resursele sunt obținute și utilizate în mod eficace și eficient în concordanță cu obiectivele organizației.

Caracteristici:

- prezența interacțiunilor interpersonale;
- desfășurarea sa în contextul fixat de politicile și obiectivele stabilite la nivelul

¹¹² *Dicționar Enciclopedic*, Editura Cartier, Chișinău, 2004, p. 737.

planificării strategice;

- aria de cuprindere este medie;
- orizontul de timp este măsurat în luni și informațiile necesare sunt agregate moderat, iar sursele acestuia sunt atât interne, cât și externe administrației.

Conducerea operațională urmărește ca procesele prin care se realizează sarcini specifice să se desfășoare eficient și eficace, în condițiile în care sarcinile și resursele au fost stabilite la nivelul conducerii tacticii.

Caracteristici:

- aria de cuprindere este restrânsă și bine definită;
- orizontul de timp este de săptămâni și zile;
- sursele de informații sunt în majoritate interne organizației;
- precizia și gradul de detaliere cerute sunt ridicate și frecvența de utilizare este ridicată.

Mulțimea variantelor decizionale (alternativele, strategiile). Identificarea și stabilirea acestora constituie o etapă de maximă importanță în fundamentarea deciziei. Omiterea unor variante posibile sau includerea în listă a unor variante nerealizabile pot afecta de la început calitatea deciziei. Problema esențială constă în determinarea variantei optime ca element de preferință maximă în mulțimea variantelor existente.

Mulțimea criteriilor decizionale. Reprezintă acele instrumente de tip calitativ și cantitativ care se află la îndemâna administrației în vederea selectării celei mai bune alternative existente în contextul decizional la acel moment. Fiecărui criteriu i se poate atribui un anumit coeficient de importanță. De obicei, se folosesc criteriile care răspund favorabil tuturor cerințelor și restricțiilor.

Principiile procesului decizional:

- principiul coerenței, corelației și subordonării actului normativ legii și actului normativ de nivel superior;
- principiul consecutivității și echilibrului între reglementări;
- principiul fundamentării științifice;
- principiul consecvenței și stabilității normelor juridice;
- principiul transparenței, publicității și accesibilității.¹¹³

Procesul luării deciziilor se manifestă prin caracterul său ciclic asupra uneia și aceleiași probleme, adică odată ce asupra unei probleme s-a elaborat și adoptat o decizie administrativă nu înseamnă că decizia nu va necesita unele reexaminări, schimbări sub influența factorilor politici, economici, sociali și factorul de timp. Ciclicitatea procesului decizional este prevăzută de art. 22. Reexaminarea actelor normative, a legii la care s-a făcut referință mai sus. Acesta prevede:

- (1) Reexaminarea actelor normative constă în analiza conținutului lor pentru eva-

¹¹³ Hîncu Daniela, Ene Nadea, *Metode și tehnici cantitative în administrația publică*, Editura Lumina Lex, București 2003, p. 51.

luarea compatibilității cu Constituția Republicii Moldova, cu actele legislative și alte acte normative întru a căror executare s-au emis, precum și cu reglementările legislației comunitare.

(2) Periodicitatea reexaminării actelor normative este de, cel puțin, o dată la 2 ani.

(3) Reexaminarea actelor normative se efectuează de către Guvern, de autoritățile administrației publice centrale și locale și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației în domeniul său de activitate.

(4) În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor normative în vederea actualizării lor.

Complexitatea și diversitatea în creștere a mediului în care activează organizația publică generează în permanență probleme a căror soluționare impune luarea și aplicarea unei decizii. Caracterul limitat al resurselor umane, materiale, financiare sau informaționale implică o mare responsabilitate din partea decidenților în atingerea obiectivelor potrivit condițiilor celor mai avantajoase căi de alocare și utilizare a acestora.

În literatura de specialitate se remarcă o tendință permanentă de a modela procesul de luare a deciziilor, pe de o parte, încercând a se dezvolta modele alternative de luare a deciziilor, iar pe de altă parte, propunerea unor modele integratoare, astfel pot fi întâlnite următoarele modele:

a) *modelul rațional* are mai curând un caracter normativ; altfel spus, el vizează felul în care ar trebui să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca raționale.

b) *modelul incremental* are mai mult un caracter descriptiv, descrie mai bine decât modelul rațional cum se fac de fapt deciziile. Ideea centrală a deciziilor incrementale asupra politicilor publice se caracterizează în chip hotărâtor prin negociere, tânguială, compromis între cei implicați în procesul decizional; alternativele alese exprimă, ca urmare, nu atât ceea ce este dezirabil, cât mai degrabă ceea ce apare ca fiind politic, fezabil, aplicabil.

c) *modelul examinării mixte* (autorul Etzione); acest model pleacă de la distincția dintre alegeri strategice și deciziile operaționale. Distincția dintre ele se bazează pe natura problemelor astfel cu cât problemele au o natură mai complexă iar alegerea implicată este mai strategică, abordarea rațional-comprehensivă este mai potrivită, însă cu cât problema are o natură mai practică, abordarea incrementală devine mai adecvată. Alegerile strategice determină direcțiile de bază ale politicilor publice, iar deciziile operaționale contribuie la implementarea lor.

d) *modelul coșului de gunoi* (autori March și Olson); conform afirmațiilor acestor doi cercetători, nivelul de înțelegere a problemelor și predictibilitatea relațiilor între diverși actori, ce sunt propuse de modelul incremental, mai rar se întâlnesc în realitate. Metafora coșului de gunoi este folosită de autor pentru a înlătura orice semn al raționalității, deoarece scopurile și obiectivele adesea nu sunt cunoscute de cei care aleg o politică publică.¹¹⁴

¹¹⁴ Miroiu Adrian, Rădoi Mirela, Zulean Mariana, *Politici publice*, Editura POLITEIA – SNSPA, București, 2002, p. 103.

Variatatea mare a deciziilor administrative implică existența unei diversități a proceselor decizionale. Caracterul specific al diferitelor varietăți de procese este determinat de multitudinea de situații și domeniilor care necesită luarea deciziilor. În fiecare situație, domeniu, procesul decizional are ceva specific, diferit.

Procedurile operaționale standard reflectă experiența în legătură cu adaptarea la un mediu care se schimbă, reprezintă rezultatele unui proces de învățare. Toate aceste reguli au caracterul regulilor optime. Din acest punct de vedere, regulile pot fi interpretate drept soluții implicite la probleme de optimizare care nu sunt explicit rezolvate.

Având în vedere elementele procesului decizional, există o varietate largă de situații decizionale, adaptate la specificul celor trei tipuri de situații decizionale:

1. *Situațiile decizionale de certitudine* se caracterizează prin probabilitatea maximă de realizare a obiectivului sau obiectivelor urmărite, utilizând modalitățile decizionale preconizate. Elementele implicate în procesul decizional sunt date prin variabile controlabile, cu caracteristici cunoscute, evoluția lor putând fi anticipată cu precizie. Condițiile de certitudine sunt cele în care decidentul/analistul este bine informat despre problemă, despre soluțiile ei alternative și rezultatele acestor soluții. Aceasta înseamnă că se pot controla, sau, cel puțin, anticipa evenimentele pe care poate să le producă o decizie (cel puțin, teoretic) în sensul că cea mai bună variantă este cea care generează rezultatul cel mai profitabil.

2. *Situațiile decizionale de incertitudini* se caracterizează prin faptul că, deși posibilitatea de realizare a obiectivelor urmărite este foarte mare, asupra manierei în care trebuie acționat sunt încă rezerve. Numărul de variante este ridicat unele fiind necontrolabile, iar cele controlabile nefiind integral cunoscute, astfel ca anticiparea evoluției lor este aproximativă. Condițiile de incertitudine sunt acelea în care există puține informații referitoare la producerea acțiunii unor factori relevanți și, în plus, nici nu se pot estima probabilități subiective sau identifica factori relevanți.

3. În ceea ce privește *situația decizională de risc* obiectivele sunt realizabile, dar probabilitatea de finalizare este redusă, coordonată cu mare nesiguranță în ceea ce privește evoluția viitoare. O mare parte din variabile sunt necontrolabile, iar evoluția acestora (și a unei părți din variabilele controlabile), datorită instrucției informațiilor disponibile, este foarte dificil de anticipat. Condițiile de risc sunt acelea în care cadrul de conducere poate defini natura problemei, probabilitatea acțiunii factorilor relevanți, soluțiile alternative și probabilitatea cu care fiecare poate conduce la rezultatul dorit.

V.2. Etapele procesului decizional

Procesul decizional este un proces complex și include mai multe etape:

Etapa predicțională.

La momentul actual autoritățile administrației publice au ca prim obiectiv sarcina de a satisface interesele generale ale societății la cel mai înalt nivel, aceasta fie indirect prin

stabilirea cadrului legal, fie prin asigurarea cu serviciile publice necesare.

În acest context deciziile administrative care vor fi elaborate, adoptate de către autoritățile administrației publice centrale și locale vor reprezenta acea „manifestare de voință” premergătoare unei acțiuni sau inacțiuni, prin care se va opta pentru varianta cea mai optimă în realizarea principalului său scop. Activitatea de elaborare și adoptare a deciziilor administrative, ca și întreaga activitate de conducere, trebuie să fie supusă unor pași concreți de acțiuni, direcție care i-ar asigura calitatea, dar aceștia pot varia în funcție de situație și complexitatea problemei.

Întregul proces decizional poate fi structurat în mai multe grupe de etape care urmează a fi derulate de organul administrației publice respective. Primul grup de etape îl constituie etapele predecizionale sau mai sunt numite activități pregătitoare adoptării deciziilor administrative.

În activitatea administrației publice de organizare a executării legii și executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării deciziilor administrative decurge, în unele situații, din înseși prevederile legii, astfel, spre exemplu art., 32 din Legea privind administrația publică locală stabilește că în exercitarea atribuțiilor sale primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual.¹¹⁵

Pașii fazei predecizionale, în cadrul procesului decizional:

Primul pas – inițierea unei decizii administrative.

Apariția circumstanțelor, care pun administrația publică în situația de a stabili contacte cu diferite autorități administrative și funcționari publici, cu puterea politică, cu grupuri de presiune, cu alți participanți, inclusiv societatea civilă și cetățenii, pentru a cunoaște sarcinile unora, cerințele ori dorințele altora, în vederea determinării obiectivului deciziei.

Inițiativa deciziei, revine:

- **în primul rând**, puterii politice și anume - puterii legislative care stabilește cadrul legal în limitele căruia administrația publică își derulează întreaga activitate, mai concret a competențelor și sarcinilor urmate a fi realizate prin intermediul unei decizii administrative.

- **în al doilea rând**, inițiativa deciziei aparține autorităților executive, respectiv, autorităților administrative publice centrale, Guvernului, ca urmare a unor obiective strategice sau a programului de guvernare, care conduce la declanșarea procedurii de pregătire, elaborare și avizare a deciziilor administrative.

De asemenea, au dreptul să inițieze proiecte de acte normative, conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate:

a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice aflate în subordinea Guvernului, precum și autorităților administrative autonome;

¹¹⁵ Moșneaga Valeriu, Rusnac Gh., Saca Victor (coordonatori), *Manual de Politologie*, Editura CEP USM, Chișinău 2007, p. 149.

b) organele de specialitate ale administrației publice aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor sau altor autorități administrative;

c) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și alte autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul doi.¹¹⁶

- **în al treilea rând**, cetățenii au dreptul de inițiativă, un mod de participare ce este pe cale de generalizare în administrația publică contemporană. Acest sistem prin care cetățenii participă la viața politică este complex și se materializează nu numai prin dreptul de vot, ci și se poate manifesta prin dreptul de petiționare,¹¹⁷ pe calea participării la referendum local, atât pentru probleme deosebite, cât și pentru încetarea mandatului primarului și, nu în ultimul rând, prin inițiativă cetățenească, adică prin promovarea unor proiecte de decizie administrative cu caracter normativ.

Autoritățile administrației publice locale pot, în baza legii privind administrația publică locală, de a consulta în prealabil elaborării și adoptării unei decizii administrative, ca exemplu servește articolul 8 al legii menționate care spune că în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.

Astfel, se creează situația unei inițiative indirecte din partea cetățenilor unității administrative teritoriale respective.

Problemele care au o importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială respectivă, de exemplu, problema revocării primarului poate fi inițiată de un grup de inițiativă care trebuie să fie constituit din, cel puțin, 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective. Grupul de inițiativă trebuie să fie înregistrat în conformitate cu legislația în vigoare de către autoritățile administrației publice locale în termen de 5 zile de la prezentarea cererii de înregistrare, procesului-verbal de constituire și problemele formulate.

Orice inițiativă posibilă se datorează apariției sau existenței unei probleme, a unui interes și în cazul prescripției legale pe care trebuie să o urmeze organul administrației publice respective într-un anumit domeniu prin elaborarea și adoptarea unei decizii administrative.

Definirea și analiza problemei este un pas imediat următor inițiativei. Problema poate fi definită ca o etapă prin care odată ce a intrat pe agenda instituțională devine atenția sau preocuparea organelor administrației publice și persoanele interesate unde este explorată, bine formulată și chiar cuantificată. Problemei i se dă o definiție acceptabilă în care sunt specificate cauzele apariției sale consecințele pe care poate să le aducă și componentele ei.

Rolul înțelegerii esenței problemei are o mare importanță, acest fapt va fi reflectat în deciziile ce se vor lua și rezultatele lor în procesul rezolvării problemelor respective.

¹¹⁶ Negoiaș Alexandru, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1998.

¹¹⁷ Orlov Maria, *Drept administrativ*, Editura Epigraf, Chișinău, 2000, p. 215.

Anumite probleme au un caracter excepțional care necesită o rezolvare urgentă și anume acele probleme care sunt generate sub influența diferiților factori, de exemplu, factori de ordin natural ce se reflectă în calamități naturale sau, de exemplu, probleme apărute din cauza unor conflicte care ar putea afecta securitatea statului. Când analizăm o problemă, trebuie să identificăm și oportunitățile acesteia, dacă problemele sunt adesea orientate spre ideea de menținere (rezolvă, descurcă-te, repară), atunci oportunitățile unei probleme sunt orientate spre dezvoltare. Ele aparțin viitorului și adeseori implică riscuri care cer să fie calculate în funcție de un viitor care nu este totdeauna ceva previzibil.

Analiza problemelor. Efectele care se obțin în cazul în care se rezolvă sau nu problema, sunt deseori mai previzibile. Analizând problema, totodată, căutăm și soluții la ea, prin oportunități căutăm beneficii fiindcă luarea unei decizii se bazează pe un proces de gândire asociat adesea cu:

a) raționamentul și b) rezolvarea problemei.

Organul competent în luarea deciziei administrative formează un grup de lucru în privința problemei ce necesită a fi rezolvată, aceasta poate fi una din comisiile ce lucrează pe lângă consiliul local sau poate fi o comisie specială în funcție de natura problemei.

Acest grup de lucru se ocupă de documentarea în vederea formulării deciziei administrative, aceasta fiind al treilea pas al fazei predecizionale și care se realizează prin mai mulți pași mărunți, dar importanți. Necesitatea adoptării unei decizii administrative presupune un proces complex de culegere a unui volum mare de informații realiste. Cu cât acest proces este mai riguros și mai detaliat, cu atât va crește și calitatea deciziei.

Fundamentarea deciziei administrative trebuie să se bazeze pe o amplă și aprofundată documentare. Culegerea datelor prezintă o importanță deosebită pentru organele administrației publice, întrucât în funcție de rezultatele obținute se propun și soluțiile menite să conducă la satisfacerea nevoilor sociale, care, de fapt, au generat decizii administrative. În cadrul documentării se urmărește obținerea informațiilor care se referă la realizările în domeniu sau în domeniile conexe. Ele trebuie avute în vedere pentru alegerea celor mai eficiente mijloace de concretizare a obiectivului stabilit.

O atenție deosebită în cadrul documentării trebuie să se acorde cunoașterii exacte a condițiilor obiective în care se va aplica decizia administrativă, dar dacă procesul de documentare va oferi date incomplete sau, mai grav, inexacte, rezultatul va fi adoptarea unei decizii eronate, care nu va conduce, evident, la rezolvarea adecvată a problemei în cauză.¹¹⁸ Documentarea se realizează prin efectuarea diferitelor studii, cercetarea actelor normative existente, statistici, rapoarte, procese-verbale, dări de seamă, anchete, documentația străină în problematica abordată (dacă este cazul).

Studiile sunt operațiuni de administrație, folosite în deosebi la emiterea deciziilor administrative cu caracter juridic. În acest scop, multe organe ale administrației publice

¹¹⁸ Popa Victor, (coordonator), *Ghidul primarului*, Editura Arc, Chișinău, 2001, p. 45.

au direcții sau servicii de studii și documentare bine organizate.¹¹⁹ Aceste operațiuni se pot realiza, de asemenea, și prin cercetarea unor lucrări științifice. Un exemplu aparte este efectuarea studiilor sociologice în cazul documentației de urbanism, astfel potrivit punctului 7 al Regulamentului privind consultarea populației în procesul elaborării și aprobării documentației de amenajare a teritoriului și de urbanism, în cazul în care documentația este extrem de complicată, consultarea se poate face prin studii de sociologie urbană cu metode și tehnici specifice de informare și consultare definite în anexele nr.1 și 2 la prezentul regulament.¹²⁰

Cercetarea actelor normative în vigoare, de asemenea, constituie operațiuni administrative necesare, fiindcă viitoarea decizie administrativă trebuie să fie conformă cu legislația în vigoare, asigurându-i, astfel, legalitatea.

Statisticile sunt o altă operație de administrație, care se folosește, mai ales, la emiterea deciziilor cu caracter juridic. În aceste cazuri se utilizează statistici (pentru a se vedea frecvența anumitor fenomene), studii și calcule statistice efectuate de servicii speciale și chiar de organe de specialitate.

Rapoartele, referatele, informările și dările de seamă sunt operațiuni foarte mult utilizate în pregătirea deciziilor administrative. Ele cuprind diferite date, aprecieri și, uneori, propuneri, care, fiind utilizate în cunoștință de cauză, conduc la realizarea eficientă a scopului trasat de decizia administrativă. Propunerile care pot uneori interveni sunt măsuri pregătitoare ale deciziei administrative, prin care un organ al administrației publice sesizează organul competent să emită decizia în vederea luării acestei măsuri.

Expertize și unele procese-verbale sunt, de asemenea, operațiuni folosite în faza predecizională, îndeosebi a deciziilor cu caracter individual. Expertizele au, de regulă, un caracter individual tehnic și se fac de către servicii speciale compuse din specialiști tehnicieni. Procesele-verbale sunt acele acte care constată anumite situații de drept sau de fapt.

Verificările, cercetările și anchetele sunt, de asemenea, acte pregătitoare care se efectuează în vederea emiterii deciziei administrative, menite să asigure o fundamentare a acesteia.

Al patrulea pas al fazei predecizionale este selectarea și analiza informațiilor culese. După ce s-a încheiat procesul de culegere a informațiilor, urmează două activități la fel de importante: selectarea doar a informațiilor strict corelate cu obiectivul decizional și analiza acestora.

Acestea sunt necesare, deoarece nu toate informațiile obținute prezintă aceeași însemnătate și legătură cu tema descrisă de decizia administrativă care urmează a fi adoptată.

Vor fi reținute, cu precădere, acele date care să asigure o eficiență sporită, obținerea

¹¹⁹ Preda M, *Drept administrativ Parte specială*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 453.

¹²⁰ Preda M, *Autoritățile administrației publice*, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 686.

de rezultate maxime cu cheltuieli minime, în condițiile satisfacerii depline și optime a cerinței sociale care a generat necesitatea deciziei administrative.

Desigur că în această fază se folosesc metode și tehnici complexe de prelucrare a datelor, de elaborare a variantelor decizionale și se recurge frecvent la simulări pe calculator, acolo unde există suficiente date, o bază materială corespunzătoare și personal calificat, bine pregătit în domeniul informaticii și administrației publice.

De exemplu, conform articolului 45 (44) al legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar, procesul elaborării și executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale se reglementează conform legii privind finanțele publice locale.¹²¹ Generarea variantelor alternative este etapa în care sunt formulate mai multe soluții posibile pentru rezolvarea problemei, deoarece este necesar a preciza consecințele fiecărei variante, costurile necesare, exploatarea acestora depinde atât de experiența persoanei care coordonează acest proces, cât și de gradul în care este implicat colectivul sau grupul de lucru creat pentru problema respectivă.¹²² Astfel, la această etapă se efectuează:

- a) evaluarea variantelor posibile (alternativele) de soluționare a problemei;
- b) ierarhizarea alternativelor după priorități (criteriile de ierarhizare: tipul, resurse disponibile umane, financiare, materiale, informaționale etc.).

Dacă proiectul de decizie necesită a fi supus avizării, grupul de lucru sau, după caz, conducătorul organului administrației publice va hotărî asupra uneia din variantele posibile.

Avizele și acordul constituie al cincilea pas al fazei pregătitoare, acestea au importanță atât teoretică cât și practică. Avizul nu produce el însuși efecte juridice, dar fără el, atunci când se cere, actul administrativ nu este valabil. Avizele sunt opinii ale unei autorități a administrației publice, solicitate de o altă autoritate a administrației în legătură cu o anumită problemă asupra căreia autoritatea care îl solicită urmează să se pronunțe prin emiterea unui act administrativ.¹²³

Avizele pot fi:

- facultative - atunci organul emitent are dreptul de a hotărî să ceară sau nu părerea altui organ și, dacă a cerut-o, să țină sau nu cont de această părere;
- consultative - atunci când organul emitent are obligația să solicite avizul altui organ, dar nu este obligat să se conformeze acestuia;
- conforme - atunci când organul emitent are atât obligația de a solicita, cât și de a se conforma acestor avize.

Avizele, la fel, sunt manifestări unilaterale de voință, care condiționează sau, după caz, fundamentează manifestarea unilaterală de voință a organului emitent, dar, cu toate acestea, nu produc ele însele efecte juridice, deși fără ele, atunci când sunt *conforme*, de-

¹²¹ Prisăcaru V., *Actele și faptele de Drept Administrativ*, Editura Lumina Lex, București 2001, p. 276.

¹²² Prisăcaru V., *Tratat de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 915.

¹²³ Roman Alexandru, *Evoluția universală a sistemelor de administrare publică*, Editura A.A.P., Chișinău, 1998.

cizia administrativă nu este valabilă.

Acordul constituie consimțământul unui organ administrativ, dat pentru emiterea deciziei administrative de un alt organ și, la rândul său, poate fi: prealabil și posterior.

Acordul prealabil se deosebește de un aviz conform prin faptul că efectul juridic, în cazul deciziei emise cu acordul prealabil al altui organ, este rezultatul manifestării dorinței, lucru caracteristic deciziilor administrative complexe. În cazul acordului posterior, ne aflăm în situații asemănătoare cu cea a aprobărilor propriu-zise, adică a manifestărilor de voință ale unui organ superior, stabilit de lege, prin care acesta se declară de acord cu actul emis de un organ inferior (fiind necesar după ce decizia administrativă a fost adoptată). De regulă, organul, al cărui acord se cere, este unul ierarhic superior celui emitent sau este un organ care se situează, cel puțin, pe o treaptă similară.

Atât acordul cât și aprobarea nu obligă organul care emite decizia administrativă să-l pună în executare, nu-i acoperă viciile pe care le are, iar în cazul acțiunii de anulare, în litigiu va trebui să figureze ca pârât atât organul care l-a emis, cât și cel care și-a dat acordul.¹²⁴

După examinarea avizelor primite, decidenții vor prelua toate propunerile înaintate și, în cazul în care vor considera necesar, vor opera modificările de rigoare în proiectul deciziei administrative respective. După definitivarea proiectului de decizie va fi întocmită nota explicativă și o scrisoare de însoțire cu care vor fi expediate Guvernului spre examinare. Nota explicativă va conține argumentele necesare, prognozele social-economice și consecințele realizării lor, materialele informative și analitice. Totodată, în nota explicativă se vor indica autorii proiectului și organele care au efectuat expertiza lui.

Proiectul deciziei administrative ce se prezintă Guvernului spre examinare vor fi coordonate în mod obligatoriu cu Ministerul Justiției, iar cele ce conțin norme referitoare la dezvoltarea economiei, programele și chestiunile bugetului de stat și administrare de stat, vor fi coordonate, de asemenea, cu Ministerul Finanțelor și cu Ministerul Economiei.¹²⁵

La nivel local, de exemplu, autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 15 noiembrie a anului în curs, proiectul bugetului local pe anul următor spre examinarea și aprobarea consiliului local.¹²⁶

După cum observăm, faza predecizională se încheie cu înaintarea proiectului de decizie spre examinare organelor competente.

În concluzie putem menționa că fazele predecizionale ca parte componentă a procesului decizional își are importanța ei și, poate că, cea mai mare, fiindcă construiește structura viitoarei decizii administrative, act ce este îndreptat spre soluționarea diverselor probleme și necesități cu care se confruntă organele administrației publice, de evo-

¹²⁴ Tamaș S, *Dicționar politic*, Editura Academiei Române, București, 1996.

¹²⁵ Ticames Emilian Stelian, Savu Gheorghe, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Editura Selcom Libris, Iași, 2003,

¹²⁶ Trăescu A., *Actele administrației publice locale*, Editura All BECK, București, 2003, p. 270.

luția și succesul acestei faze depinde în întreagă măsură optimicitatea următoarelor faze care au ca final adoptare și, în cele din urmă, executare deciziei.

Faza decizională.

Fiind cunoscute scopul principal și stabilite obiectivele care trebuie să ducă la realizarea lui, precum și informațiile culese, selectate și interpretate, se trece la adoptarea propriu-zisă a deciziei. Aceasta reprezintă faza decizională a procesului decizional și ia naștere prin prezentarea proiectului de decizie administrativă,¹²⁷ sau pot fi prezentate mai multe proiecte de decizie, propuneri care sunt discutate cu argumente pro și contra în cadrul deliberării.

În legătură cu momentul manifestării de voință, trebuie să arătăm că în administrația publică subiectul decident poate fi un grup (colectiv) sau o persoană. Indiferent de natura organului, trebuie să fie competent în luarea unei sau altei decizii.

Competența reprezintă ansamblul atribuțiilor conferite de lege persoanelor administrative. Competența în adoptarea deciziilor administrative este în legătură directă cu funcția pe care o îndeplinește autorul competenței, nu de persoana acestuia. Exercițiul competenței este, în același timp, un drept și o obligație a autorului deciziei administrative. Competența este permanentă, nu se epuizează prin exercitarea acesteia și poate fi teritorială și materială.

Competența teritorială desemnează limitele în spațiu în care pot fi exercitate atribuțiile conferite de lege. Astfel, avem organe centrale care își desfășoară competența pe întreg teritoriul țării, și organe locale - în limitele unității administrativ-teritoriale deservite. Importanța competenței teritoriale rezultă din faptul că aceasta este determinată de valabilitatea deciziei. Nerespectarea cerințelor de competență conduce la nulitatea deciziei administrative.

Competența materială determină organul sau persoana din cadrul autorităților administrației publice care poate să emită o decizie administrativă. Aici determinăm competența generală, adică în toate domeniile. De competență materială generală dispune Guvernul, consiliile locale și competență materială specială, cum ar fi, de exemplu, ministerele, departamentele, inspecțiile și inspectoratele de stat. Așadar, nici autoritate cu competențe speciale, într-un anumit domeniu, nu va putea emite o decizie administrativă, adoptarea căreia necesită un organ cu competență materială generală.

Un exemplu în acest sens servește al. 5 al art. 9, Cod Vamal, conform căruia nicio autoritate publică, cu excepția Parlamentului și a Guvernului, nu este în drept să emită decizii cu privire la competența organelor vamale, să le modifice atribuțiile, să le impună alte funcții sau să intervină în activitatea lor. În toate cazurile de nerespectare a cerințelor față de competență ne confruntăm cu fenomene negative, cum ar fi, de exemplu, abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, fapte ce nu trebuie admise și care se sancționează de legea penală.

¹²⁷ Trăescu A., *Drept administrativ*, Editura All BECK, București, 1996, p. 158.

În administrația publică există situații când titularul competenței este în imposibilitate de a o realiza, iar continuitatea realizării acesteia este necesară. În aceste cazuri legea prevede posibilitatea suplinirii și delegării competenței.

Suplinirea nu este altceva decât înlocuirea titularului competenței cu o altă persoană pe timpul cât aceasta n-o poate realiza. De exemplu, un ministru, un director sau un primar sunt înlocuiți de adjuncții acestora pe perioada absenței lor, exercitând toate competențele acestora.

Delegarea constă în desemnarea unei alte persoane pentru a exercita anumite competențe ce-i revin titularului de competență. Delegarea este necesară, mai ales, în situații în care decidenții sunt persoane individuale, deoarece:

- crește în ansamblu eficiența compartimentului de lucru în care activează cel care deleagă și, în același timp, se realizează o motivare corespunzătoare;
- crește numărul problemelor rezolvate operativ;
- se stimulează creșterea responsabilității colaboratorilor și a creativității în general;
- se contribuie la formarea unor funcționari publici capabili să preia activități de conducere.

Adoptarea deciziilor administrative de către autoritățile deliberative, colegiale se face în urma analizei efectuate în cadrul ședinței de lucru, la care trebuie să participe de regulă, cel puțin, jumătate plus unu din numărul membrilor acestei autorități. În contextul în care vorbim despre un decident colegial trebuie să acordăm o mare atenție activității de decizie a acestui tip de organe, având în vedere atât avantajele, cât și dezavantajele posibile în adoptare în colectiv a deciziilor.

Printre avantaje menționăm:

- experiența tuturor participanților, dar mai ales a specialiștilor;
- realizarea unei informări mai complete asupra problemei în discuție și asupra căreia urmează a se decide;
- coordonarea (sincronizarea) eforturilor tuturor participanților la luarea deciziei;
- constituirea unui climat de colaborare, care va fi temelia motivării tuturor celor ce urmează să participe nu numai la adoptarea deciziei, ci și la exercitarea acesteia; posibilitatea apariției unor idei noi, chiar mai valoroase ca cele avute inițial;
- realizarea unui schimb de experiență în probleme de decizie (se realizează un climat de școală de formare a managerilor pentru administrația publică).

Decizia administrativă luată în colectiv presupune o pregătire corespunzătoare a ședinței în care urmează a se decide. O pregătire necorespunzătoare poate determina grave dezavantaje, printre care:

- consum mare de timp (citirea materialelor, documentarea în timpul ședinței etc.);
- insuficiența cunoașterii problemei asupra căreia urmează a se decide;
- blocarea unor importanți factori de decizie din alte unități;
- posibilitatea diluării responsabilităților (în unele situații decizia în colectiv are

influențe negative asupra responsabilităților individuale);

- subliniem, de asemenea, tentația de a se concentra luarea deciziei în colectiv tocmai cu scopul de a se dispersa răspunderile.

Autorii participanți la dezbateri pot fi de acord cu proiectul de decizie administrativă, pot propune modificarea sau chiar îl pot respinge. După dezbateri, proiectul se pune la vot și, dacă întrunește numărul necesar de voturi, el este adoptat. Modalitatea de votare poate avea loc prin vot secret, dacă este stabilit de consiliul respectiv sau prin vot nominal, adică în formă deschisă, acest fapt trebuie să fie numai decît consemnat în procesul-verbal al ședinței.

Printre condițiile procedurale concomitente o deosebită importanță o prezintă *cvorumul, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului, motivarea, redactarea, semnarea și contrasemnarea*.

Cvorumul reprezintă numărul de membri care trebuie să fie prezenți pentru adoptarea deciziei, număr raportat la totalul membrilor unui organ colegial, astfel, de exemplu, deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului, taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Majoritatea necesară poate fi, după caz, simplă (jumătate din membrii prezenți), absolută (jumătate din membrii aleși sau 3/5) sau calificată (2/3 din membrii organului colegial). De exemplu, o majoritate calificată, adică 2/3, este necesară în cazul deciziei privind inițierea revocării primarului. Ședințele consiliului local sunt deliberative, dacă sunt prezenți majoritatea consilierilor aleși. Ședințele consiliului local sunt publice.

În activitatea practică a consiliilor locale sau raionale poate apărea o asemenea problemă la capitolul majoritatea necesară, de exemplu, sa luăm o localitate care are o populație de până la 1500 de oameni, respectiv consiliul local este format din 9 consilieri (conform legii privind administrația publică locală) și este necesară adoptarea deciziei cu privire la taxele și impozitele locale, ceea ce necesită în conformitate cu legea o majoritate calificată, adică cel puțin 6 consilieri. Problema este: dacă 5 consilieri a consiliului respectiv sunt în același timp și agenți economici în localitate, respectiv lor li se aplica limitarea dreptului la vot adică au interes față de decizia în cauză. Întrebarea sună astfel: cum va fi adoptată această decizie? Legislația, care este la moment, nu reglementează așa relații, deși ele sunt foarte practice.

Motivarea este operațiune administrativă prin care se expun considerentele de fapt și de drept care justifică emiterea/adoptarea unei decizii administrative. Motivarea deciziei administrative se face în temeiul notelor de fundamentare, rapoartelor, referatelor, avizelor sau alte asemenea cerințe procedurale întocmite de inițiatorul proiectului de decizie ori de compartimentele de resort. Motivarea se aduce la cunoștința solicitantului la cerere - integral sau în rezumat - ori se comunică din oficiu în condițiile legii.

Redactarea deciziilor administrative se face într-un stil concis, clar și neechivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și ortografice. Această cerință este reglementată de Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, care în art. 47 stabilește că în actul normativ se expun mai întâi dispozițiile generale, urmate de cele concrete, în legătură logică între ele, normele actului trebuie să fie exprimate laconic, evitându-se atât formulările generalizate, vagi, cât și cele excesiv detaliate. Titlul actului, denumirile părților, titlurilor, capitolelor și ale secțiunilor se formulează laconic, astfel încât să reflecte esența reglementărilor.

Semnarea deciziei administrative se face, după caz, de conducătorul persoanei administrative ori de către împuterniciții acestuia, după care va avea loc înregistrarea, numerotarea și ștampilarea actului. Semnarea actelor administrative este condiția de formă obligatorie prin care se atestă autenticitatea acestora. Procedura emiterii deciziei administrative de către o singură persoană este mai simplă decât în cazul organelor colegiale, dar cuprinde totuși luarea avizelor necesare, de care trebuie să ia cunoștință și să țină cont organul emitent.

În contextul celor spuse, decizia administrativă trebuie să conțină toate rechizitele necesare care îi conferă structura cerută de lege:

- data, anul adoptării (emiterii) – de exemplu, 6 februarie 2018;
- numărul de înregistrare, de exemplu 23 – A;
- denumirea autorității publice și locul adoptării, de exemplu, Consiliul Local Mateuți;
- ștampila autorității publice respective;
- semnătura președintelui ședinței și secretarului consiliului local, în caz de adoptare a deciziei consiliului local, sau semnătura primarului, în cazul emiterii dispoziției;
- termenul executării și persoanele responsabile de executare.

Conform legii privind administrația publică locală, deciziile consiliului local se semnează în cel mult, 5 zile de la data desfășurării ședinței lui, de președintele acesteia și se contrasemnează de secretarul consiliului. Deciziile privind numirea și eliberarea din funcție a secretarului consiliului nu se contrasemnează. Pentru fiecare ședință consiliul desemnează un consilier care va semna decizia consiliului.

Deoarece secretarul consiliului asigură legalitatea deciziilor administrative el poate în cazul în care consideră că decizia este ilegală, este în drept să nu o contrasemneze și să solicite reexaminarea deciziei respective. Astfel, când consiliul local este obligat să revie prin dezbateri asupra aceleiași probleme.

De exemplu, dacă luăm ca reper activitatea consiliului local, atunci ordinea de adoptare a deciziilor administrative începe prin convocarea consiliului local care se desfășoară cu, cel puțin, 5 zile înaintea ședințelor ordinare și cu, cel puțin, 3 zile înaintea ședințelor extraordinare. În caz de maximă urgență, pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunității locale, convocarea consiliului local se face de îndată.

Convocarea se face în scris prin dispoziția primarului. Invitația la ședință va conține ordinea de zi, data, ora și locul desfășurării acesteia. În cazul în care primarul nu emite dispoziția respectivă, consiliul se întrunește în ședința ordinară, extraordinară sau urgentă, la cererea a, cel puțin, o treime din numărul consilierilor aleși în termenul stabilit de lege.

Ordinea de zi se aduce la cunoștința locuitorilor comunității locale respective prin presa locală sau prin alt mijloc de publicitate.

În general, eficiența procesului de adoptare a deciziilor depinde de două condiții fundamentale:

1) este pregătirea judicioasă sau corespunzătoare a ședinței;

2) condiția indispensabilă unor dezbateri fructuoase este atmosfera de permisivitate care trebuie să domnească într-o ședință de lucru. Principala metodă de lucru în faza decizională este cea a *brainstorming-ului*, adică metoda dezbaterilor în consiliu. O altă metodă mai sofisticată este metoda *Delphi*, care necesită mai multă pregătire și este practică mai mult în organele colegiale mari sau foarte mari. Adoptarea deciziei administrative trebuie să fie susținută de voința ca decizia să fie adoptată. Din punctul de vedere procedural și al metodelor operaționale, pentru ca adoptarea deciziei administrative să fie fundamentată științific, trebuie să se mai respecte următoarele principii:

a) principiul definiției – se poate adopta o decizie eficientă, dacă problema ce urmează a fi soluționată este definită precis stabilindu-i-se exact conținutul și ce anume trebuie de rezolvat;

b) principiul justificării suficiente (sau motivarea ca cerință despre care am vorbit mai sus);

c) principiul identității la adoptarea deciziilor presupune necesitatea analizei, în cadrul dezbaterii, a posibilelor variante cu faptele de referință și să nu fie primit între timp altă semnificație realizate la data și locul adoptării, fiindcă există riscul de a se lua o decizie care în alte situații a dat sau ar fi dat rezultate eficiente, dar în noile condiții este necorespunzătoare, de aceea trebuie verificată similitudinea faptelor, a circumstanțelor de loc și de timp, a tuturor împrejurărilor ce pot modifica semnificațiile problemelor, precum și natura soluțiilor. După care organul respectiv trebuie să respecte toate condițiile procedurale concomitente despre care s-a menționat.

Un moment la fel de important de respectat în cadrul dezbaterii unei probleme și pronunțarea asupra ei prin adoptarea unei decizii este cazul situației incompatibilității, de exemplu primarul nou-ales deține funcția de director sau altă funcție în cadrul unei societăți comerciale sau alt tip de instituție, el este obligat conform legii ca în termen de 30 de zile să lichideze situația de incompatibilitate. Un alt moment care ar asigura echitatea și legalitatea viitoarelor decizii este cazul limitării dreptului de vot.

Articolul 21 al legii privind administrația publică locală stipulează că consilierul poate fi prezent la ședința consiliului, însă nu participă la adoptarea deciziilor în condițiile existenței unui conflict de interese, atunci când:

a) el personal, soția (soțul), copiii, părinții săi au interes patrimonial în problema supusă dezbaterii;

b) este conducător sau membru al organelor de conducere ale întreprinderii, instituției, organizației sau ale filialelor și reprezentanțelor acestora, în a căror privință se adoptă decizia;

c) se află în situații de incompatibilitate, conform prezentei legi și Legii privind statutul alesului local, iar incompatibilitatea durează mai mult de 30 de zile de la data apariției.

Generalizând cele menționate, vom sublinia că adoptarea deciziilor administrative nu este altceva decât o sinteză efectuată asupra întregului material colectat anterior referitor la una sau mai multe probleme, această sinteză se manifestă prin decizia adoptată. Adoptarea deciziei pe lângă efectele juridice trebuie să genereze așa efecte și consecințe care privesc eficacitatea, utilitatea, raționalitatea sau justificarea deciziei.

Faza postdecizională.

Decizia administrativă, în sine, este un act care n-ar putea deveni o realitate juridică, decât dacă va fi executată. Aceasta întrucât calitatea oricărei decizii este evaluată în funcție de rezultatele obținute prin aplicarea sa și prin raportarea la performanțele construcției sale teoretice.

Mai întâi de toate, imediat după adoptare sau emiterea deciziei administrative, este necesar să fie investit cu forță juridică, adică să intre în vigoare. De regulă, deciziile administrative intră în vigoare la data publicării lor. Publicarea actelor, ca o condiție de valabilitate, este extinsă asupra deciziilor cu caracter normativ.

Pentru a căpăta forță juridică, actele emise de Guvern, ministere și departamente, trebuie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Conform legii privind acele normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale și locale, articolul 68 (1) toate actele normative se aduc la cunoștința publică prin publicare sau afișare în locuri autorizate, în condițiile legii; (2) toate actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale se publică, în condițiile legii, sub responsabilitate conducătorilor acestora, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.¹²⁸

O altă categorie de decizii administrative, și anume actele cu caracter individual, n-au obligația de a fi publicate ca o condiție de valabilitate. Ele pot intra în vigoare, adică produc efecte juridice din momentul comunicării lor subiectului la care sunt adresate.

¹²⁹ Sunt și excepții de la această regulă, de exemplu, decretul președintelui țării cu privire la acordarea cetățeniei, deși decizia are un caracter individual, este necesar de a fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

¹²⁸ Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.

¹²⁹ (56) Creangă Ion, *Curs de drept administrativ*, volumul I, Editura EPIGRAF, Chișinău, 2004, p. 233.

În vederea executării, organele administrației publice adoptă o serie de măsuri organizatorice privind mobilizarea și utilizarea mijloacelor materiale, financiare și umane necesare executării.

Realizarea sau organizarea realizării deciziei administrative constituie, de fapt, conținutul propriu-zis al activității ce o desfășoară administrația publică. În acest sens distingem: executarea directă (administrația publică realizează nemijlocit decizia, prin mijloacele de care dispune) și executarea indirectă (când sarcina executării cade pe seama unor agenți economici ori instituții specializate, sau cazul când decizia are un caracter individual). În mod normal executarea indirectă are loc benevol, dar în cazul unei decizii cu caracter de sancțiune are loc executarea silită, efectuată de organe competente (de exemplu, de polițistul de sector).

În acest context, putem menționa că orice act sau fapt administrativ (activitate) constituie întotdeauna, în ultima instanță, executarea unei decizii. Este important de menționat faptul că, deși procesul organizării și procesul executării decurg simultan totuși trebuie să facem deosebire între ele. Executarea este procesul care urmează să fie condus și din acest motiv, spre deosebire de organizare, nu face parte din procesul managerial. Prin organizare și, după cum vom vedea, prin control, se face trecerea dintre cele două planuri: planul conducerii și planul execuției. Comparând organizarea executării cu programarea sau planificarea, o putem defini ca tactică a procesului managerial, deoarece ea stabilește cum se face realizarea.

Organizarea executării este momentul care reliefează imperativul ca executarea deciziei administrative să constituie o obligație nu numai a executanților, ci și a conducătorilor – decidenți.¹³⁰ De exemplu, articolul 30 al legii privind finanțele publice locale reglementează că executorii de buget sunt: primarii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), președinții raioanelor, Guvernatorul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, primarul general al municipiului Chișinău, ei fiind și executori (ordonați) principali de buget ai bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Ca sancțiune a executării necorespunzătoare a bugetului se poate recurge la sistarea finanțării bugetare a primăriei respective, blocarea de acreditive, vărsare la buget a sumelor disponibile din conturile curente.

Referindu-ne la conținutul activității de executare a deciziei administrative și reamintindu-ne că procesul de organizare, de cele mai multe ori, se desfășoară simultan cu procesul executării, nu putem fi de acord cu părerea că „aportul intelectual al funcționarilor publici este dintre cele mai reduse”, din, cel puțin, două motive, și anume:

- interferența organizării executării cu executarea propriu-zisă este specifică pentru activitate majorității funcționarilor din administrația publică. Aceasta fiind realitatea, trebuie acceptată ideea necesității unui aport intelectual remarcabil al acestor funcționari în executarea deciziilor administrative;

¹³⁰Ioan Alexandru, *Administrația Publică, Teorii, Realități, Perspective*, Editura Lumina Lex, București 1999, p. 489.

- revoluția tehnico-științifică, progresul general contemporan au determinat amplificarea, multiplicarea și diversificarea proceselor de execuție în general și, implicit, a celor din domeniul administrației publice. Acest lucru presupune un aport intelectual imens al agentului chemat să execute decizia administrativă, cu atât mai mult cu cât realitatea confirmă faptul că efortul uman într-o execuție creatoare este, cel puțin, la fel de mare ca cel ce are loc în procesul conducerii.

Unii autori consideră că un rol foarte important în faza de îndeplinire a deciziei este latura psihologică care constă, în special, în alegerea persoanei sau persoanelor cărora li se va încredința executarea deciziei administrative. Aceasta presupune o cunoaștere temeinică a subordonaților, a potențialului lor intelectual, moral, fizic și a stării lor de spirit.¹³¹

Reușita dispozițiilor de executare a deciziilor depinde, pe de o parte, de modul în care acestea sunt transmise personalului de execuție și, pe de altă parte, de modul în care au fost percepute de către aceștia. Astfel, prin aceasta are loc evaluarea calitativă și prealabilă a procesului de executare. În procesul de executare a deciziilor administrative funcționarii publici sunt supuși, totodată, realizării funcției de antrenare a personalului (ceea ce le perfecționează abilitățile de serviciu).

Conținutul funcției de antrenare se referă la ansamblul activităților, prin care funcționarul contribuie la stabilirea și realizarea obiectivelor programate concomitent cu luarea în considerare a factorilor motivați în activitatea fiecărui funcționar public. Necesitatea antrenării personalului, în paralel cu motivarea acestuia, rezidă din corelarea gradului de satisfacere a necesităților și intereselor personalului cu realizarea obiectivelor și sarcinilor personalului.

Motivarea personalului poate fi pozitivă și negativă.

Motivarea pozitivă se bazează pe acest grad de satisfacție a personalului, datorită participării la activitatea productivă și îndeplinirii sarcinilor repartizate, în condițiile în care nivelul sarcinilor obligatorii de realizat este accesibil pentru majoritatea persoanelor de execuție. Aceasta se mai manifestă și prin acordarea stimulentele materiale (aceasta implică mai multă gândire și interes în procesul executării).

Motivarea negativă se bazează prin indiferența față de personalul executor, remunerarea proastă.

O altă teză necesară de a fi discutată, este aceea că „în executarea deciziilor administrative un rol tot mai important îl are aparatul profesionist”, participarea directă a colectivității în această fază fiind limitată. Realitatea și experiența unor țări avansate în planul democrației statale confirmă totuși că necesitatea specializării unor participanți la executarea deciziei administrative nu înlătură dezvoltarea și diversificarea formelor participative a tuturor cetățenilor la realizarea deciziilor administrative. Ambele tendințe, considerăm, a fi laturi ale aceluiași proces dialectic de perfecționare a activității administrației publice.

Paralel cu realizarea prin diferite forme (pregătire, formare, specializare, perfecți-

¹³¹ Lăcătuș Viorel Dorin, *Rolul factorului uman în luarea deciziilor*, Revista Studia Universitatis Babeș-Bolyai, nr. 1/2003, p.111.

onare) a unui spor de calificare a funcționarilor administrației publice, se dorește și se obține o participare din ce în ce mai mare a cetățenilor la concretizarea deciziilor administrative.

Fără a intra în detalii, ținem să menționăm că executarea deciziei administrative este determinată de o serie de factori de influență, printre care:

- capacitatea administrației de a mobiliza forța de muncă și mijloacele materiale necesare;
- capacitatea administrației de a asigura o bună organizare, înțelegând prin aceasta stabilirea științifică a începerii acțiunii; fixarea unor ritmuri raționale; stabilirea exactă a metodologiei de coordonare și control;
- capacitatea personalului chemat să execute decizia administrativă; motivarea acestuia în vederea unei execuții de calitate.

Toți acești factori de influență se concretizează în acte și fapte administrative, subliniind din nou importanța deosebită a administrației publice, gradul său de autonomie absolut necesar aplicării creatoare a deciziilor pe care le are de realizat.

O importanță foarte mare în procesul de executare a deciziilor o are faptul dacă în faza predecizională au participat și cetățenii la elaborarea deciziei, fiindcă în acest caz la cetățenii participanți apare sentimentul de apartenență la decizie, ceea ce îi motivează să participe la realizarea deciziei, astfel au interesul ca ea să se realizeze. Literatura de specialitate chiar recomandă ca administrația publică să antreneze cetățenii în procesul de executare a deciziilor, în această situație administrația are rolul de stimulare, de ordonator, gestionar și de controlor. În acest sens, de altfel, se impune să menționăm că prima regulă a activității de executare a unei decizii administrative este eficacitatea, iar criteriul său este cel al conformității rezultatului cu scopul urmărit.¹³²

Cu privire la executarea deciziei administrative cu ajutorul sau împreună cu cetățenii, trebuie însă să arătăm că există și unele *aspecte negative*, cum sunt cele referitoare la tendința anumitor *forțe de a paraliza* executarea sau de a o influența într-un sens care să-i fie favorabil.

De multe ori unele decizii considerate a fi bune, calitative cel puțin la acel moment acestea nu-și ating scopul din cauza neexecutării la timp fie realizarea ei a fost tergiversată.

De aceea mulți specialiști în domeniu consideră că un element deosebit de important al executării este oportunitate acesteia. Așa cum arătam mai înainte, o întârziere în executare poate avea uneori consecințe deosebit de grave, de natură să aibă ca rezultat chiar imposibilitatea executării. Ca să se poată realiza în condiții optime scopul urmărit prin decizia administrativă, aceasta trebuie executată la momentul oportun, adică nici prea târziu, când decizia devine inutilă, dar nici prea devreme, când nu sunt întrunite toate condițiile pentru cea mai bună executare.

¹³² Androniceanu Armenia, *Management public*, Editura Economică, București, 1999, p. 149.

Conform legislației, deciziile administrative se aplică fără limite de timp, dacă în textul lui nu este prevăzut altfel. O parte a actului poate avea aplicare temporară. În acest caz, în textul actului se indică termenul de aplicare ori evenimentul la a cărui survenire decizia sau o parte din ea își încetează acțiunea.¹³³

Acțiunea deciziei încetează dacă este abrogată, este declarată neconstituțională sau ilegală prin hotărâre definitivă a instanței competente, a ajuns la termen, s-a consumat, a devenit caducă.

V. 3. Transparența procesului decizional

Transparența în activitatea administrației publice presupune poziționarea cetățeanului în centrul preocupărilor sectorului public. Acesta are dreptul să fie informat despre modul de desfășurare a activităților administrative și să participe la administrarea treburilor publice.

O administrare pe deplin transparentă presupune informarea și participarea cetățenilor la procesul decizional, devenind un principiu indispensabil al statului de drept. Dreptul la acces liber la informațiile de interes public și dreptul de participare la procesul decizional le este garantat atât cetățenilor ca persoane fizice, cât și asociațiilor constituite în corespundere cu legea, persoanelor juridice de drept privat, altor părți interesate, care ar putea fi afectate de adoptarea deciziei autorității publice și care pot influența procesul decizional.

Principiul transparenței decizionale poate fi analizat sub aspect dublu: ca normă sau ca instrument, primul fiind tangent cu drepturile fundamentale ale omului de a fi informat și de a cunoaște deciziile de interes public, totodată, statuând obligația administrației publice de a asigura respectarea acestui drept, iar al doilea aspect ține de creșterea eficienței și eficacității administrației publice.

Principiile bunei guvernări implică respectarea transparenței în elaborarea și adoptarea actelor normative. Deciziile pregătite și adoptate într-o manieră transparentă și participativă se bucură de susținerea societății și au șanse sporite de a servi interesul public.

Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008 și Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, adoptat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 96 din 16.02.2010, reprezintă actele normative de bază care reglementează participarea societății civile în procesul decizional. Sub incidența prevederilor acestor acte normative cad și autoritățile administrației publice locale.

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 conține norme, reglementează participarea societății civile în procesul decizional, aplicabile autorităților

¹³³ Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003, art.18.

administrației publice locale. Pornind de la normele juridice cuprinse în legea nr. 239/2008 și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.96/2010, putem diviza transparența decizională în două faze, care includ mai multe etape:

În activitatea lor, autoritățile administrației publice locale, conform legislației în vigoare¹³⁴ trebuie să asigure transparența procesului de elaborare a deciziilor aplicând un șir de instrumente, inclusiv:

1) Informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei

Autoritatea publică trebuie să plaseze, în termen de, cel mult, 15 zile lucrătoare, după inițierea procesului de elaborare a deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei pe pagina web oficială (care poate fi retras de pe pagina web doar după adoptarea deciziei sau retragerea proiectului de decizie din procesul de elaborare) sau îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

- a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- b) termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

Legea pune la dispoziția autorităților publice mai multe opțiuni de informare a părților interesate referitor la inițierea elaborării unei decizii, însă, în practică, acestea se limitează, cel mai des, doar la afișarea informației la sediul autorității publice, într-un spațiu accesibil publicului. Utilizarea celorlalte modalități, precum pagina web și mass-media, cu regret, este greu de realizat, întrucât autoritățile administrației publice locale nu dispun de resurse financiare, tehnice, umane necesare în acest sens.

Totodată, se constată că autoritățile publice, chiar și cu opțiunile de care dispun, deseori omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii, rezumându-se doar la plasarea anunțurilor cu referire la consultarea publică asupra proiectelor de decizie deja elaborate. Acest fapt limitează posibilitatea părților interesate să participe la etapa elaborării unui proiect de decizie (ex-ante), unde ar putea să promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor cu care se confruntă în practică. În mod special, la această etapă, autoritățile administrației publice locale trebuie să informeze mediul de afaceri privind inițierea elaborării unei decizii care reglementează activitatea de întreprinzător, unde antreprenorii ar putea, în cadrul grupului de lucru, să identifice probleme, obiective, opțiuni de soluționare a problemelor și de atingere a obiectivelor, precum și să analizeze efectele sau consecințele acestor opțiuni (analiza ex-ante).

2) Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia

¹³⁴ Legea privind transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.09.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.

Autoritatea publică trebuie să asigure accesul la proiectele de decizie și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

Această etapă este reglementată și în legea privind administrația publică locală, în conformitate cu care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional și de a avea acces la proiectele de decizie și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei.

Tot în această lege este stipulat că autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local.

De regulă, autoritățile publice recurg doar la modalitatea de asigurare a accesului la proiectele de decizie și la materialele aferente acestora la sediul autorității publice. Acest fapt presupune deplasarea persoanei interesate la sediul autorității publice, identificarea persoanei responsabile de proiect, fie de transparența decizională, solicitarea proiectelor de decizie de la funcționarii autorităților publice pentru a face cunoștință, fie xerocopierea acestora etc. Toate acestea presupun costuri materiale, de timp, de eforturi, ceea ce, în final, poate descuraja persoana să se mai implice în procesul decizional.

Desigur, cea mai eficientă metodă ar fi plasarea proiectelor de decizie pe paginile web ale autorităților publice. În acest sens, notăm existența Regulamentului cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012.

Acest regulament este elaborat în scopul sporirii nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet.

Plus la aceasta, menționăm Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.96/2010, care stabilește necesitatea pentru autoritățile publice, inclusiv cele locale, de a dispune de o pagină web oficială, unde sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale și plasate un șir întreg de informații în scopul facilitării accesului părților interesate la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de către autoritatea publică.

3) Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate

Consultarea se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Consultarea urmează să se efectueze:

- a) la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie;
- b) la inițiativa unei alte autorități publice, conform competenței;
- c) la propunerea cetățeanului, asociației constituite în corespundere cu legea, altei părți interesate. Legea privind administrația publică locală, la fel, reglementează această etapă, statuând expres că proiectele de decizie ale consiliului local/raional și proiectele de dispoziție ale primarului/președintelui raionului se consultă public, în conformitate cu legea.

Responsabili de consultările publice sunt secretarii consiliilor locale și aparatul președintelui raionului. Pentru asigurarea unui proces de consultare publică eficient, autoritățile publice trebuie să întocmească și să actualizeze continuu listele detaliate ale părților interesate, care vor fi anunțate prin toate modalitățile posibile despre examinarea proiectelor de acte normative ce îi vizează.

Lista generală și lista părților interesate care vor fi consultate în cazul fiecărui proiect de decizie sunt pregătite, actualizate și aprobate de coordonatorul procesului de consultare publică din administrația publică locală. Un alt spectru de instrumente prin care părțile interesate pot participa la procesul decizional, reprezintă mecanismele instituționalizate de cooperare și parteneriat între autoritățile publice și societatea civilă. Realizarea acestei obligații, pusă în sarcina autorităților publice, presupune crearea consiliilor consultative, grupurilor de lucru permanente sau grupuri de lucru ad-hoc cu participarea societății civile, semnarea acordurilor sau memorandumurilor de colaborare etc.

În ce privește autoritățile administrației publice locale, notăm inexistența unor mecanisme instituționalizate de cooperare și de parteneriat cu societatea civilă. Potrivit legii privind administrația publică locală, în calitate de coordonator al procesului de consultare publică este secretarul consiliului local. Luând în considerație rolul secretarului consiliului local în cadrul administrației publice locale, opțiunea legiuitorului pare una rezonabilă. Însă, în calitate de coordonator al procesului de consultare publică, APL poate desemna și o altă persoană din cadrul autorității publice. Indiferent de opțiunea aleasă, informația cu privire la numele și informația de contact ale coordonatorului procesului de consultare publică în procesul decizional trebuie să fie plasate pe pagina web oficială a autorității publice.

De menționat, că subiectul dat trebuie privit și din alt punct de vedere. La instituirea atribuției suplimentare pentru secretarul consiliului local de a exercita rolul de coordonator al procesului de consultare publică, nu s-a ținut cont de situația reală la nivel local, de capacitatea instituțională a administrației publice locale, de resursele financiare etc. Or, în acest mod, este continuată practica de acordare a atribuțiilor și competențelor pentru administrația publică locală, fără acoperire financiară, fără asigurarea administrației publice locale cu resurse funcționale și umane, ceea ce conduce la nerealizarea adecvată a acestora.

4) Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespun-

dere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizie

Autoritățile publice sunt obligate să studieze recomandările verbale și scrise formulate de părțile interesate pe marginea proiectului de decizie, să întocmească o sinteză a recomandărilor și un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, accesibil pentru toate părțile interesate.

Reieșind din prevederile legii privind administrația publică locală, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbatelor.

Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să recepționeze și să examineze, în timp util, toate recomandările, sesizările, scrisorile, adresate de către cetățeni autorităților reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizie sau a programelor de activitate.

Transparența procesului de adoptare a deciziilor:

1) *Asigurarea participării persoanelor interesate la ședințele publice.* Autoritățile publice desfășoară ședințele în mod public și oferă posibilitatea participării la ele a părților interesate. Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au drept de acces la proiectele de decizie și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei, iar autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să-i informeze adecvat și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local.

Autoritățile administrației publice locale utilizează cel mai des afișarea anunțului referitor la ședințele publice la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului și mai rar este plasat pe pagina web oficială a autorității publice.

Suplimentar, aceste norme ar putea fi încorporate și în Regulamentul privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobate de către consiliile locale și raionale după Regulamentul-cadru în condițiile Legii nr. 457 din 14.11.2003.

Informarea publicului referitor la deciziile adoptate. Autoritățile publice trebuie să asigure accesul la deciziile adoptate prin publicarea acestora în modul stabilit de lege, prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege.

Publicarea deciziilor adoptate și dispozițiilor emise are un dublu rol - cel de transparență și cel de opozabilitate față de părți, or, acestea intră în vigoare și obțin forță juridică doar după aducerea la cunoștință publică (acte cu caracter normativ), fie comunicarea către persoanele vizate (acte cu caracter individual).

Un instrument eficient pentru administrația publică locală îl poate reprezenta Registrul Actelor Locale, care este un serviciu electronic public gratuit, ce are ca scop asigurarea transparenței în activitatea autorităților administrației publice locale și reducerea

birocrației, precum și asigurarea accesului liber al reprezentanților mediului de afaceri, ai societății civile și a publicului larg la actele emise de primării și consiliile locale, precum și la actul guvernării locale în ansamblu.

3) Întocmirea rapoartelor privind transparența în procesul decizional și asigurarea accesibilității acestora - autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional, nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință, care vor conține: a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință; b) numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional; c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate; d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea legii.

V. 4. Controlul executării deciziei administrative

Pentru asigurarea atingerii scopului deciziei administrative este important să se impună un control riguros și permanent al modului în care este executată decizia administrativă, spre a se evita eventualele abateri, întârzieri, chiar incorectitudini. Odată cu aceasta, are loc evaluarea deciziei în toate aspectele sale. Controlul și evaluarea sunt necesare și pentru a se verifica în ce măsură decizia corespunde situației de fapt, spre a se putea interveni la timp cu corectările de rigoare. Cu ajutorul acestor două instrumente pot fi puse în lumină o serie de elemente, care în cele din urmă conduce la formarea practicilor în domeniul executării deciziilor.

În procesul executării deciziilor administrative este posibil să se constate că o decizie nu reușește să ofere cea mai bună rezolvare a problemelor care au generat-o. În acest caz organul administrației publice o poate modifica sau chiar anula printr-o altă decizie, care să corespundă acelei împrejurări. Evaluarea și controlul pot relief a mai multe aspecte ale procesului decizional, care pot pune în evidență fie că scopul și obiectivul nu au fost bine stabilite, nu corespundeau unei cerințe sociale reale, fie că modul de realizare a scopului și obiectivului, mijloacele alese sau felul cum s-a efectuat executarea au prezentat deficiențe, ceea ce avut urmări negative în ceea ce privește nevoile sociale ce trebuiau satisfăcute. Executarea unei decizii administrative poate scoate la iveală aspecte noi ale realităților sociale, care vor trebui avute în vedere de către organele legislative, în vederea stabilirii unor valori politice noi, care, la rândul lor, vor antrena alte decizii administrative.

În procesul executării, se poate identifica, de asemenea, faptul că obiectivul în cauză s-ar fi putut realiza cu alte mijloace, mai ieftine și mai eficiente, într-un timp mai scurt etc. Toate acestea vor constitui o experiență utilă pentru organele administrației publice, atunci când vor adopta alte decizii.

Concluzii importante se pot desprinde în legătură cu faptul dacă procedura folo-

sită a fost cel mai bine aleasă, dacă nu a fost cumva prea complicată sau prea lentă, dacă nu s-au făcut cheltuieli prea mari cu operațiunile de documentare, dacă timpul și personalul s-au utilizat în mod rațional și eficient etc., fapte de natură să îndemne organele administrației publice la reflecție și la adoptarea măsurilor necesare pentru sporirea eficienței activității administrative. La faza finală de realizare a deciziilor administrative, adică reieșind din rezultatele obținute depistăm două tipuri de decizie.¹³⁵

Decizii bune, adică corecte, justificate, logice, raționale și responsabile îmbunătățesc rezultatele administrației publice în conducerea eficientă a treburilor publice creându-și, astfel, o imagine pozitivă în fața populației administrate.

Decizii rele au drept consecință mărirea costurilor financiare, scăderea calității programelor și serviciilor prestate, degradarea sistemului a cărui funcționare are ca principal scop existențial satisfacerea cerințelor, nevoilor și intereselor privind îmbunătățirea calității vieții cetățenilor și creșterea neîncrederii populației în aleșii politici, în principiile și conceptele democratice.

În **concluzie**, menționăm că oricât de bună ar fi o decizie administrativă sau, cel puțin, s-ar considera că este o decizie eficientă, ea nu-și va atinge niciodată scopul în lipsa unei minuțioase organizări a executării ei de către funcționarii executori care trebuie să deruleze această activitate ca o continuitate a fazelor decizionale anterioare, având ca finalitate îndeplinirea scopului stabilit.

Probleme de recapitulare și reflecții

1. Explicați tipologia deciziei administrative.
2. Care sunt etapele procesului decizional?
3. Analizați structura unei decizii administrative.
4. Descrieți 3-4 modalități de asigurare a transparenței procesului decizional.
5. Cum pot fi implicați cetățenii în procesul decizional la nivel local?

BIBLIOGRAFIE

1. Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.
2. Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.
3. Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 – XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din

¹³⁵ Popa Victor (coordonator), *Ghidul primarului*, Editura Arc, Chișinău, 2001, p. 39.

- 03.10.2003, art.18.
4. Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
 5. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.09.2008. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008).
 6. Lucia Matei. Managementul public. Editura Economică, Iași, 2008.
 7. Alexandru Ioan, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*. Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 489.
 8. Androniceanu Armenia, *Management public*, Editura Economică, București, 1999, p. 149.
 9. Brezoianu Dumitru, *Drept administrativ*, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2002, p. 405.
 10. Manda Corneliu, *Drept administrativ*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2001 p. 508.
 11. Creangă Ion, *Curs de drept administrativ*, volumul I, Editura EPIGRAF, Chișinău, 2004, p. 233.
 12. Creangă Ion, *Curs de drept administrativ*, vol. I, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 225.
 13. Deliu Tudor, *Proces decizional în administrația publică locală*, Chișinău, 2003.
 14. *Dicționar Enciclopedic*, Editura Cartier, Chișinău 2004, p. 737.
 15. Hîncu Daniela, Ene Nadea, *Metode și tehnici cantitative în administrația publică*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 51.
 16. Lăcătuș Viorel Dorin, *Rolul factorului uman în luarea deciziilor*, Revista Studia Universitatis Babeș-Bolyai, nr. 1/2003, p.111.
 17. Miroiu Adrian, Rădoi Mirela, Zulean Mariana, *Politici publice*, Editura POLITEIA – SNSPA, București, 2002, p. 103.
 18. Moșneaga Valeriu, Rusnac Gh., Saca Victor (coordonatori), *Manual de politologie*, Editura CEP USM, Chișinău, 2007, p. 149.
 19. Negoită Alexandru, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1998.
 20. Orlov Maria, *Drept administrativ*, Editura Epigraf, Chișinău 2000, p. 215.
 21. Popa Victor (coordonator), *Ghidul primarului*, Editura Arc, Chișinău, 2001, p. 45.
 22. Preda M, *Drept administrativ Parte specială*, Editura Lumina Lex, București 2001, p. 453.
 23. Preda M., *Autoritățile administrației publice*, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 686.
 24. Prisăcaru V., *Actele și faptele de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 276.

25. Prisăcaru V., *Tratat de Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 915.
26. Roman Alexandru, *Evoluție universală a sistemelor de administrare publică*, Editura A.A.P., Chișinău, 1998.
27. Tamaș S, *Dicționar Politic*, Editura Academiei Române, București 1996.
28. Ticames Emilian Stelian, Savu Gheorghe, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Editura Selcom Libris, Iași, 2003.
29. Trăescu A., *Actele administrației publice locale*, Editura All BECK, București, 2003, p. 270.
30. Trăescu A., *Drept administrativ*, Editura All BECK, București, 1996, p. 158.

CAPITOLUL VI

RESURSELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Obiectivele capitolului:

- se vor analiza conceptele privind funcția publică și funcționarii publici;
- vor fi explicate principiile managementului funcției publice;
- vor fi explicate noțiunile: proprietate publică, patrimoniul public, domeniul public, domeniul privat;
- se va defini conceptul și noțiunea de finanțe publice.

Termeni-cheie: administrația publică locală, funcția publică, funcționar public, politică de personal, managementul funcției publice, proprietate publică, patrimoniul public, domeniul public, domeniul privat, finanțe publice, buget local, venituri, cheltuieli.

VI. 1. Personalul în administrația publică locală

Valoarea unei administrații se apreciază după calitatea funcționarilor încadrați. Dotarea cu resursele materiale și financiare necesare este o condiție de bază întru buna funcționare a oricărei administrații. Dar, chiar fiind dotată adecvat, însă fără de un personal pregătit, responsabil și calificat, care să utilizeze eficient resursele publice întru transpunerea conformă a legii și satisfacerea interesului general, calitatea administrației va fi grav afectată.

Rolul autorităților administrației publice locale și complexitatea sarcinilor ce le revin întru organizarea executării și executării legilor în vederea satisfacerii intereselor generale de ordin local evidențiază importanța personalului acesteia. În această ordine de idei, menționăm că eficiența activității autorităților locale este în dependență directă de calitatea umană și de pregătirea profesională a personalului încadrat.

Funcția publică și statutul funcționarului public. Din perspectiva dreptului administrativ vom evidenția condiția de legalitate a calității persoanelor care activează în numele autorităților administrației publice (inclusiv locale). În acest sens este definită noțiunea de funcție publică drept ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite prin lege, respectiv prin actele juridice emise în baza și întru executarea legii, în realizarea competenței unei autorități publice în regim de putere publică. Funcția publică este instrumentul prin intermediul căruia autoritatea publică își realizează competența.

Elementul definitoriu al funcției publice este cel de a acționa în regim de putere publică. În acest sens Legea nr.158 din 04.07.2008, prin art. 3 stabilește expres activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică:

- a) elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici;
- b) elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, precum și altor reglementări specifice autorității publice;
- c) punerea în executare a actelor legislative și normative;
- d) elaborarea actelor administrative privind aplicarea și executarea actelor legislative și normative, necesare pentru realizarea competenței autorității publice;
- e) controlul și auditul public intern și extern;
- f) gestionarea resurselor umane în serviciul public;
- g) planificarea, gestionarea și controlul resurselor financiare publice;
- h) administrarea fiscală;
- i) reprezentarea intereselor autorității publice, în care funcționarul public își desfășoară activitatea, în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, inclusiv reprezentarea în justiție, în limita competențelor stabilite.

Conform Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, funcțiile publice sunt divizate corespunzător în :

- funcții publice de conducere de nivel superior;
- funcții publice de conducere;
- funcții publice de execuție.

Pentru organizarea rațională a activității autorităților publice, în conformitate cu complexitatea domeniului a fost elaborat Clasificatorul unic al funcțiilor publice. Potrivit acestuia, funcțiile publice se stabilesc într-o anumită ierarhie, luând în calcul profilul și competențele autorității respective.

În conformitate cu prevederile Clasificatorului unic pentru autoritățile administrației publice locale sunt stabilite funcții de conducere și de execuție.

Titularii funcțiilor publice sunt funcționarii publici.

Funcționarul public este o persoană fizică angajată într-o funcție publică în cadrul unei autorități administrative, în condițiile legii. Marea majoritate a funcțiilor din administrația publică poartă un caracter profesional, fiind exercitate de cei care își fac din aceasta o profesie. Statutul juridic privind accesul, deținerea și exercitarea funcțiilor publice constituie statutul funcționarului public și, de regulă, se aprobă prin lege. În condițiile Republicii Moldova este vorba de Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.¹³⁶

Pornind de la domeniile de activitate stabilite prin Legea privind administrația publică locală nr. 435 din 28.12.2006¹³⁷, competențele consiliului și atribuțiile primarului, stabilite prin aceeași lege, primarul elaborează și supune aprobării consiliului local organigrama și statele primăriei.

¹³⁶ Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

¹³⁷ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

În baza organigramei și statelor aprobate se elaborează și se supune aprobării Regulamentul de organizare și funcționare a primăriei, care trebuie să includă structurile funcționale/după caz, funcțiile aprobate. Pentru fiecare structură funcțională/ funcție sunt elaborate atribuțiile de bază și fișele posturilor.

La aprobarea sau la modificarea statelor de personal autoritățile publice locale trebuie să utilizeze exclusiv titlurile funcțiilor publice prevăzute de Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

Managementul funcției publice. Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici ține de competența conducătorului autorității publice (primar), care asigură această activitate prin intermediul serviciului resurse umane/ secretarul consiliului local.

Pentru fiecare funcționar public se întocmește dosarul personal, care conține informații despre acesta și despre modul în care respectivul își exercită atribuțiile. Responsabili de ținerea dosarelor personale ale funcționarilor publici sunt obligați să asigure protecția datelor cu caracter personal, în condițiile legii.

În conformitate cu competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, acestea au în responsabilitate administrarea treburilor publice de interes local. Întru realizarea responsabilităților ce le revin, acestea, în conformitate cu legea, instituie funcțiile publice necesare și, respectiv, angajează funcționarii publici de execuție (cu excepția secretarului consiliului local, care are statutul de funcționar public de conducere). Rolul funcționarilor publici de execuție este unul major: lor le revine sarcina realizării la concret a activităților ce țin de competența autorităților respective. La modul concret, în temeiul art. 40 din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, funcționarii publici de execuție îndeplinesc următoarele atribuții:

- a) întocmesc proiecte de decizie ale consiliului local și proiecte de dispoziție ale primarului;
- b) aduc la cunoștință publică deciziile consiliului și dispozițiile normative ale primarului;
- c) colectează și prezintă primarului informații pentru raportul anual privind starea economică și socială a satului (comunei), orașului (municipiului);
- d) prezintă primarului, în comun cu serviciile publice, informații despre funcționarea acestora, precum și a întreprinderilor municipale create de consiliul local;
- e) supraveghează executarea măsurilor dispuse de primar atât în cadrul primăriei, cât și în teritoriul administrat;
- f) contribuie la elaborarea proiectului de buget al unității administrativ-teritoriale pentru următorul an bugetar și a proiectelor de modificare a bugetului, care urmează să fie prezentate de primar spre examinare consiliului local;
- g) asigură executarea bugetului unității administrativ-teritoriale, în conformitate cu deciziile consiliului local, și respectarea prevederilor legale;
- h) întocmesc contul de încheiere a exercițiului bugetar al unității administrativ-teritoriale;

i) asistă secretarul consiliului local în îndeplinirea atribuțiilor lui conform legii.

În acest sens, de calitatea acestora, vizând pregătirea profesională, dar și dorința de a munci onest, respectând normele morale și cele legale, depinde bunăstarea și durabilitatea colectivităților locale. Iată de ce problemele referitoare la acești funcționari publici sunt subiecte de cercetare în știința administrației, dreptului administrativ, dar și științelor conexe acestora.

Pe parcursul dezvoltării societății s-a afirmat ipoteza că o birocrație eficientă constituie temelia procesului de transformare a relațiilor dintre stat, populație și sectorul privat.

Problema modernizării și eficientizării serviciului public este abordată în documentele de politici la nivel național,¹³⁸ dar și în documentele internaționale pe care Republica Moldova le-a ratificat sau la care a aderat. În acest context, menționăm Strategia de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2018, în care în compartimentul 6.5 Serviciul public și managementul resurselor umane se menționează: „*Un sistem nu poate deveni funcțional și eficient în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente. Profesionalismul, integritatea, onestitatea și corectitudinea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, asigură dimensiunea umană a administrației publice*”. În aceeași ordine de idei menționăm și condițiile Acordului de Asociere la Uniunea Europeană privind modernizarea administrației publice, unul dintre cei trei piloni fiind sarcina eficientizării serviciului public profesionist prin consolidarea performanței și meritocrației.¹³⁹

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici. Potrivit cadrului normativ, funcționarii publici, în calitatea lor de angajați, beneficiază de anumite drepturi (sociale, economice, altele). Unii autori vorbesc despre drepturile pe care le au funcționarii publici în legătură cu funcția pe care o exercită și, respectiv, drepturile acestora în legătură cu profesia lor, realizată în cadrul funcției publice.

Învestirea în funcție îi oferă funcționarului public, pe de o parte, dreptul la exercitarea acesteia, pe de altă parte, administrația publică are obligația să asigure exercitarea atribuțiilor stabilite prin fișa postului. Privind drepturile funcționarilor la profesie, acestea sunt consacrate prin reglementările ce țin de condițiile calificării profesionale pentru ocuparea funcțiilor respective, cele privind stabilitatea în funcție, cariera, dar și protecția funcționarilor publici.

Încadrarea în serviciul public generează anumite obligațiuni ale titularului funcției publice. Legea nr.158 din 04.07.2008 definește obligațiunile generale privind respectarea Constituției, legislației în vigoare, drepturilor și libertăților cetățenilor, loialitatea, disciplina și etica, păstrarea secretului de stat, confidențialitatea, conform rigorilor. Un loc aparte

¹³⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016, Strategia privind reforma a administrației publice pentru perioada 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.256-264 din 12.08.2016.

¹³⁹ Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere la UE. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

revine obligațiunilor specifice funcției publice în cadrul sistemului administrației publice. Astfel, funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorii autorității publice în care își exercită funcția publică. Subordonarea ierarhică în administrația publică pornește de la principiile acesteia privind unitatea de acțiune, dar și din însăși noțiunea de administrație ca activitate, prin care se înțelege acțiunea autorităților publice de a asigura și de a veghea satisfacerea cerințelor de interes general.

Evident, subordonarea față de autoritatea ierarhică este condiționată de legalitatea acțiunilor acesteia. Astfel, funcționarul este în drept să refuze, în scris, motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale, informându-l pe autor, dar și să aducă la conștiința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. În aceste condiții funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință privind dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Funcționarul public este obligat să prezinte, în condițiile legii, declarația cu privire la venituri și proprietate, să respecte întocmai regimul juridic al conflictelor de interese.

Pornind de la importanța rolului pe care îl joacă funcționarii publici în vederea realizării competențelor autorităților publice, problema statutului acestora trebuie să fie reglementată unitar, stabilind exhaustiv drepturile și obligațiile ce le revin. În acest sens, sunt necesare elaborarea și implementarea unei politici de personal în administrația publică.

Pregătirea profesională a funcționarilor publici, dedicarea cu care aceștia își vor realiza responsabilitățile, sunt factori de care depinde, în mare măsură, starea generală a lucrurilor în societate. Iată de ce societatea este interesată să aibă funcționari valoroși și remunerați după aportul realizat. Întru atingerea acestor obiective orice stat trebuie să acorde atenția cuvenită problemelor respective.

Problemele în cauză sunt obiectul politicii administrative de personal, activitate continuă de specialitate, care se preocupă de soluționarea tuturor aspectelor ce țin de funcția publică și statutul funcționarului public. Politica de personal conține două aspecte de bază:

- primul aspect se referă la principiile și regulile de încheiere, modificare sau reziliere a contractelor de muncă, precum și privind drepturile și obligațiile personalului din administrația publică;
- al doilea aspect se referă la problemele ce vizează recrutarea, promovarea și perfecționarea funcționarilor publici.

După Mihai T. Oroveanu,¹⁴⁰ politica de personal, în stricto sensu, se limitează la soluționarea problemelor privind recrutarea și selectarea funcționarilor, continuând cu încadrarea și promovarea acestora și terminând cu etapa de încetare a raporturilor de serviciu.

Lato sensu, al politicii de personal include condițiile pentru realizarea rațională și eficientă a sarcinilor ce revin instituțiilor administrației publice.

¹⁴⁰ Oroveanu M., *Tratat de știința administrației*, București, 1996, p. 96.

După Ioan Alexandru,¹⁴¹ politica de personal în administrația publică trebuie să corespundă anumitor criterii:

- să fie funcțională; scopul său constă în îndeplinirea optimă a sarcinilor administrației;
- unitară, pentru toate autoritățile administrației publice, deoarece acestea formează un sistem unitar;
- rațională, să se bazeze pe norme logice, simple și clare, dar și să fie flexibilă la schimbări;
- umanitară, să țină cont de interesele angajaților.

Recrutarea. Procedura de recrutare are drept scop identificarea de personal calificat pentru ocuparea funcțiilor (posturilor) vacante. Procedura de recrutare include:

- analiza cerințelor funcției vacante și întocmirea criteriilor (rigorilor) necesare activității în postul respectiv;
- identificarea domeniilor de căutare a posibililor candidați;
- atragerea candidaților pentru participare la concursul de selectare.

Realizarea unei politici de personal eficiente implică elaborarea unui program de recrutare, care include:

- obiectivele privind politica de personal;
- cadrul instituțional (structura);
- elaborarea previziunilor privind necesarul de personal;
- identificarea și dezvoltarea domeniilor posibile de recrutare.

Obiectivele programului de recrutare trebuie să conțină reguli clare și coerente privind politicile de personal, care presupun respectarea criteriilor etico-morale și profesionale privind aprecierea, repartizarea și promovarea de personal.

Selectarea. Procedura de selectare se efectuează după recrutarea candidaților pentru ocuparea funcțiilor declarate. Pornind de la reglementările de rigoare, urmează să se asigure respectarea întocmai și în volum deplin a acestora. Astfel, se vor lua în considerare prevederile legale privind utilizarea concursului doar după aplicarea modalităților de promovare și transfer. Metoda concursului este aplicată în majoritatea statelor, aceasta întrunind anumite avantaje.

Conform rigorilor, informația relevantă privind posturile vacante, condițiile ocupării acestora, se face publică și trebuie să fie accesibilă tuturor celor interesați. Condițiile pentru accederea în funcție trebuie să fie formulate clar, coerent, conform cerințelor legale. Autoritățile publice sunt în drept să stabilească și cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini/comportamente necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice.

La prima etapă comisia de concurs desemnată va examina minuțios corespunderea dosarelor depuse și va selecta doar dosarele care corespund întocmai rigorilor stipulate în

¹⁴¹ Alexandru Ioan, *Administrația publică, teorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, București, 1999.

anunțul despre organizarea concursului. În cazul respingerii dosarului se va motiva argumentat.

Interviul este o probă importantă pentru a stabili dacă corespunde sau nu solicitantul pentru a îndeplini funcția respectivă. Scopul interviului constă în identificarea elementelor de comportament caracteristice solicitantului. Situațiile similare întâlnite în practica anterioară a candidatului, reacția lui față de acestea și modul în care ele s-au produs, pot evidenția trăsăturile specifice ale comportamentului sau realizarea liberă a discuției, constituind una dintre cele mai eficiente metode de caracterizare a candidaților. Metodă dată permite stimularea participantului la concurs și, respectiv, scoaterea în evidență a experienței și cunoștințelor acestora. Dezavantajele interviului rezidă în dificultatea respectării cerințelor unitare la nivelul sistemului administrației publice. Pe de altă parte, poate interveni subiectivismul celor care sunt responsabili de organizarea concursului, prin facilitarea unora sau dezavantajarea altora dintre participanții la el.

În toate cazurile, ține de responsabilitatea autorităților publice privind trasarea obiectivelor programului de recrutare, care trebuie să fie compatibile criteriilor etico-morale și profesionale privind aprecierea, repartizarea și promovarea de personal.

Încadrarea. Urmare selectării persoana câștigătoare este fie, numită în funcția publică. În acest sens, este emis actul administrativ de numire care conține temeiul legal, referința la modalitatea de ocupare a funcției, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică. În acest sens, este emis actul administrativ de numire care conține temeiul legal, referința la modalitatea de ocupare a funcției, data de la care acesta urmează să exercite funcția, drepturile salariale, perioada de probă, după caz. Actul administrativ de numire, la care se anexează fișa postului de care funcționarul public a luat cunoștință sub semnătură, se aduce la cunoștința funcționarului public. O copie de pe fișa postului se înmânează funcționarului public și conducătorului ierarhic superior al acestuia. Încadrarea în funcția publică prevede anumite formalități legale. Anterior ne-am referit la unele măsuri de ordin organizatoric. În același context vom evidenția importanța depunerii jurământului de către funcționarul public. Procedura dată urmează să fie organizată conform prevederilor legale, în termen de 10 zile de la confirmarea în funcția publică. Depunerea jurământului este un bun prilej privind încadrarea solemnă, dar și cordială a funcționarului în mediul în care urmează să activeze. O atare atitudine, de rând cu deschiderea conducătorilor instituției, dar și celui ierarhic superior, colegilor de serviciu prin facilitarea acomodării noului încadrat în funcția publică, se va răsfrânge benefic asupra acestuia, stimulându-l în vederea unei activități prodigioase.

Dezvoltarea profesională. Pornind de la necesitatea satisfacerii interesului general al societății, caracterul obiectiv al creșterii acestuia administrația publică, în permanență trebuie să se adapteze noilor cerințe. În contextul dat vin și cerințele privind dezvoltarea profesională continuă a funcționarului public. Este un drept, dar și o obligațiune a acestuia.

De altfel, un conducător responsabil va acorda acestor probleme o atenție primordială. Or, calitatea politicilor publice propuse întru satisfacerea intereselor societății în mare

măsură depinde de pregătirea profesională a funcționarilor publici, capacitatea acestora de a elabora și propune cele mai adecvate soluții. În acest sens, conducătorul autorității publice trebuie să asigure posibilități egale fiecărui funcționar public, utilizând la maximum prevederile legale:

- alocarea anuală în bugetul propriu a mijloacelor pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare;
- asigurarea anuală fiecărui funcționar public a diverselor forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de, cel puțin, 40 de ore, iar pentru debutanți - un curs de inițiere cu o durată de, cel puțin, 80 de ore.

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este un deziderat al organizării și funcționării eficiente a administrației publice locale. Obiectivul principal al dezvoltării profesionale trebuie să fie actualizarea și îmbogățirea cunoștințelor în domeniul de activitate precum și dobândirea abilităților practice. Sunt importante și utile cunoștințele în domeniul psihologiei și pedagogiei, tehnologiilor informaționale performante și, foarte important, studierea permanentă a legislației privind administrația publică locală, dar și celei ce ține de domeniile specifice de activitate a funcționarilor publici.

Sunt necesare stimularea funcționarilor și încurajarea lor pentru un proces continuu de formare. În acest context menționăm studiile postuniversitare în cadrul Academiei de Administrare Publică. Există foarte multe oportunități de instruire a funcționarilor publici în cadrul proiectelor promovate de partenerii de dezvoltare, formele fiind cele mai diverse: seminare, vizite de documentare, stagii. Este importantă voința autorităților publice, conducătorilor acestora privind implicarea în aceste activități.

Pentru majoritatea autorităților publice ar fi rațională organizarea unor instruirii pe bază permanentă. Astfel, o dată în lună (eventual, o dată la două sau trei luni), în a doua jumătate a zilei să-și desfășoare activitatea seminarul permanent, subiectele fiind selectate în funcție de necesități, domeniu ș.a. În dependență de obiectivele stabilite, ar putea fi subiecte pentru o zi, dar și cursuri prevăzute în cadrul a mai multor ședințe. Asemenea activități creează oportunități pentru a depăși cadrul oficial întru facilitarea discuțiilor și crearea unei atmosfere degajate, poate fi și locul pauzelor de cafea. Evident, apare problema colectivităților mici, care au câte 4 - 6 angajați. Este cazul utilizării instrumentului de cooperare intercomunitară. Mai multe autorități publice învecinate pot conveni privind organizarea comună a acestor activități, după caz, pe bază de rotație.

Vom reține importanța utilizării prevederilor legale de alocare a cotei de 2% din bugetul pentru salarizarea activităților de instruire. În acest sens, autoritățile publice pot utiliza aceste resurse financiare în vederea contractării specialiștilor necesari, dar și organizării adecvate (cu pauze de cafea) a instruirilor respective.

Evaluarea performanțelor. Scopul evaluării: cunoașterea gradului de pregătire profesională a funcționarului public, (identificarea) necesităților de dezvoltare profesională în vederea utilizării judicioase a acestora. Evaluarea performanțelor profesionale ale

funcționarului public este un proces pe cât de dificil de realizat, pe atât de necesar și util.

În esență, conform rigorilor legale, evaluarea performanțelor se realizează prin compararea rezultatelor obținute în perioada evaluată cu obiectivele stabilite, în baza criteriilor de evaluare. Pentru atingerea scopului evaluării, conducătorul autorității publice trebuie să asigure stabilirea unor obiective clare, măsurabile, realiste și flexibile. Întru facilitarea procesului, obiectivelor se recomandă consultarea opiniei funcționarului public. O atare abordare permite conducătorului să se asigure privind înțelegerea acestora de către cel vizat, după caz, pot fi făcute explicațiile sau concretizările necesare. Este o modalitate de a demonstra deschiderea față de subalterni, dar și de creștere a gradului de credibilitate privind caracterul obiectiv al procedurilor propriu-zise. În același context, în cadrul interviului va fi mult mai ușor de a-l ajuta pe cel evaluat să înțeleagă eventualele obiecții, respectiv, de a identifica necesitățile reale de dezvoltare profesională a acestuia. Implicarea funcționarilor evaluați în acest proces creează premise pentru ca ei să-și aprecieze obiectiv activitatea, să înțeleagă mai bine lacunele existente. O decizie asumată a funcționarului îl va stimula să-și schimbe atitudinea, să caute soluții privind îmbunătățirea activității, dar și să accepte ajutorul/recomandările superiorilor, după caz și a colegilor.

Urmărind scopul dezvoltării profesionale, evaluarea trebuie să poarte un caracter obiectiv, să corespundă criteriilor etico – morale și profesionale privind aprecierea, repar-tizarea și promovarea de personal.

Concluzie. Succesul transformărilor economice și sociale dintr-o comunitate se află într-o corelare directă și foarte strânsă cu modul, în care personalul organelor administrației publice locale reușește să înțeleagă și să implementeze programele și planurile reformelor, elaborate de autoritățile ierarhic superioare. Astfel, problematica personalului devine, în mod imperios, o prioritate în activitatea organelor administrației publice locale.

Tendențe principale în acest domeniu trebuie să includă:

- formalizarea metodelor și procedeele de selectare a specialiștilor, bazate pe criterii științific fundamentate;
- analiza științifică a necesității de specialiști în administrația publică locală;
- promovarea specialiștilor tineri, energici și capabili;
- ridicarea nivelului de funcționare a deciziilor în politica de personal;
- crearea unui sistem, științific fundamentat, de formare și dezvoltare a funcționarilor publici.

-

VI. 2. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale

Considerații generale. Noțiunea de patrimoniu este pe larg utilizată în viața cotidiană, dar nu întotdeauna are aceleași înțelesuri. După DEX,¹⁴² noțiunea de patrimoniu are

¹⁴² <https://www.dexonline.ro/>

înțelesul de:

„totalitatea drepturilor și a obligațiilor evaluabile în bani și a bunurilor materiale la care se referă acestea, care aparțin unei persoane fizice sau juridice;

bunuri moștenite prin lege de la părinți; totalitatea bunurilor care aparțin unei colectivități, unui stat; bun public; bunuri spirituale care aparțin unui popor sau omenirii întregii.”

De altfel, problema este tratată diferit și în literatura de specialitate. În această ordine de idei, constatăm incoerența înțelegerii și utilizării terminologiei respective în procedurile de legiferare. Un exemplu este și Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate. Evident, noțiunile utilizate în această lege poartă amprenta perioadei în care a fost adoptată.

Istoricul noțiunii de patrimoniu pornește de la romani, care includeau aici totalitatea bunurilor ce aparțineau unei persoane. Ulterior, în epoca clasică, noțiunea de patrimoniu era utilizată având, în esență, înțelesul modern, elementele acestuia constituind drepturile reale și personale. În opinia unor autori, problema în cauză rămâne a fi unul dintre principalele subiecte abordate pe larg, urmărindu-se scopul de a se ajunge la o utilizare uniformă a termenilor ce exprimă dreptul la proprietate și formula acesteia. În vederea asigurării reglementărilor juridice uniforme vom elucida importanța problemei.

Potrivit Constituției Republicii Moldova, proprietatea este publică și privată,” iar proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”. Astfel, suntem în prezența unei forme specifice de proprietate - cea publică, care, în virtutea specificului acesteia, are un regim juridic special.

Doctrinar, pentru determinarea bunurilor care fac obiectul proprietății publice sunt utilizate criteriile privind uzul și interesul public. Literatura de specialitate definește categoria bunurilor de uz public ca fiind de folosință generală, iar categoria bunurilor de interes public implica afectarea acestora la un serviciu public. Singurii titulari ai dreptului de proprietate publică sunt colectivitățile națională și cele teritoriale, drepturi, care pornesc de la caracterul de drept public al acestora în calitate de exponente ale intereselor generale și purtătoare ale atribuțiilor de autoritate.

Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate definește dreptul de proprietate, care include dreptul de a poseda bunurile, de a le folosi și a le administra.

După DEX, noțiunea de proprietate are și înțelesul de: „ 1. Dreptul de a deține, de a se folosi de un bun, stăpânire; 2. Ceea ce constituie obiectul unei stăpâniri, bun, avere, avut.”

În acest context, vom utiliza noțiunea de proprietate publică cu sensul de instituție juridică.

Proprietatea publică a unităților administrativ – teritoriale

Proprietatea publică a unităților administrativ – teritoriale este una dintre formele proprietății publice și se constituie din patrimoniul ce aparține acestora (satului, comunei,

orașului, municipiului, raionului, unității teritoriale autonome Găgăuzia). Legea stabilește obiectele dreptului de proprietate publică a colectivităților teritoriale locale, acestea fiind următoarele:

a) bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural: de învățământ, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură), cu formă de proprietate publică;

b) bunurile întreprinderilor locale cu formă de proprietate publică, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu formă de proprietate mixtă și comună, aparținând subiecților activității de întreprinzător din sfera industriei, agriculturii, construcțiilor, transporturilor, achizițiilor, comerțului, deservirii comunale și sociale și din alte domenii;

c) bunurile autorităților publice locale și ale administrațiilor unităților administrativ-teritoriale, terenurile destinate satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale, mijloacele bugetelor unităților administrativ-teritoriale (incluzând mijloacele și fondurile speciale), valorile mobiliare, fondul locativ (cu excepția celui particular, cooperatist, al asociațiilor obștești și al căminelor), obiectele din infrastructura tehnică și alte obiecte care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, bunurile necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin în conformitate cu legislația privind administrația publică locală.

Doctrinar, patrimoniul unităților administrativ - teritoriale este format din bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat.

Noțiunea de domeniu își are originea în limba latină (*domenium*) și avea înțelesul de stăpânire, proprietate. După DEX,¹⁴³ noțiunea de domeniu are și înțelesul de „3. Totalitatea bunurilor întreținute de stat și de care se folosește publicul”. În aceeași ordine de idei, Legea nr. 523 din 16.07.1999 stipulează expres: „Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale este format din bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat”¹⁴⁴

Bunurile domeniului public constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, destinate satisfacerii intereselor generale ale colectivității din unitatea administrativ-teritorială.¹⁴⁵

Bunurile domeniului privat constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, aflate în patrimoniul public al unităților administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea unui interes general.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală vine să concretizeze esența noțiunii de bunuri ale domeniului public al unității administrativ-teritoriale. Astfel,

¹⁴³ <https://www.dexonline.ro/>

¹⁴⁴ Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6, 30.06.1991.

¹⁴⁵ Legea nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ – teritoriale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 124 – 125, 11.11.1999.

legea statuează: „Din domeniul public al unității administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate prin lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public local. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface necesitățile colectivității, fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului conform destinației”.

Prin același articol (74, alin. 2) legea enumeră bunurile care pot fi raportate la domeniul public, inclusiv terenurile pe care sunt amplasate construcțiile de interes public local, porțiunile de subsol, parcurile publice, clădirile, monumentele, muzeele, pădurile, zonele de protecție și zonele sanitare, precum și alte obiective care nu aparțin statului. Vom remarca faptul abordării diferențiate a noțiunilor de către legiuitor, ceea ce poate crea confuzii, dar și constitui un impediment privind administrarea patrimoniului colectivităților teritoriale locale.

Astfel, la enumerarea bunurilor ce pot fi raportate la domeniul public (art. 71, alin. 2), legiuitorul face referire doar la bunurile imobile, pe când art. 74, care definește noțiunea de patrimoniu al unităților administrativ – teritoriale se referă și la bunurile mobile. În același context, Legea nr. 523 din 16.07.1999 prin art. 1 definește clar „Bunurile domeniului public constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, destinate satisfacerii intereselor generale ale colectivității din unitatea administrativ-teritorială.¹⁴⁶ Bunurile domeniului privat constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, aflate în patrimoniul public al unității administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea unui interes general. Dreptul de proprietate publică a unităților administrativ – teritoriale apare, de asemenea, asupra tuturor tipurilor de venituri și bunuri obținute de subiecții acestui drept în conformitate cu legislația, inclusiv în condițiile Legii cu privire la finanțele publice locale.”

Stabilind obiectele dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, prin art. 3, lit. c) legea prevede și „...mijloacele bugetelor unităților administrativ – teritoriale (incluzând mijloacele mobiliare,... bunurile necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin în conformitate cu legislația ...”

Vom reține și definirea doctrinară a patrimoniului. În linii mari, literatura de specialitate agreează formula potrivit căreia patrimoniul constituie totalitatea drepturilor și obligațiilor, care au valoare economică și aparținând unei persoane (fizice sau juridice).

Paradoxal, dar situația confuză s-a repetat și în cazul proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice. Proiectul are la bază conceptul delimitării bunurilor imobile proprietate publică (art.7 și art. 8), chiar dacă art. 4 „Bunurile proprietate publică”, alin. (1) vorbește despre „totalitatea bunurilor domeniului public și domeniului privat ce aparțin cu drept de proprietate statului și unităților administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia...” Considerăm necesară uniformizarea reglementărilor juridice privind problema patrimoniului

¹⁴⁶ Legea nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.124 – 125, 11.11.1999.

în conformitate cu prevederile doctrinare.

Cât privește soluționarea practică a prevederilor legale privind delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat, vom recomanda utilizarea reglementărilor Legii nr. 523 din 16.07.1999, dar și propunerile pe care le vom expune în acest manual.

Bunurile domeniului public al unităților administrativ-teritoriale. Pornind de la prevederile legale, dar și luând în calcul înțelegerea doctrinară a criteriilor uzului și interesului public, considerăm logic atribuirea la domeniul public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi a următoarelor bunuri:

- bogățiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes public național, inclusiv terenurile amplasate pe perimetrul zăcământului;
- obiectivele acvatice de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor, inclusiv fâșiilor riverane de protecție a apelor și zonelor sanitare, digurile de apărare împotriva inundațiilor, sistemele de irigare și desecare, terenurile aferente obiectelor de suprafață și alte construcții hidrotehnice proprietate a unității administrativ-teritoriale, cu excepția celor declarate proprietate publică a statului;
- terenurile cu destinație forestieră, amplasate pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale dacă acestea nu constituie proprietate privată, fâșiile forestiere de protecție și terenurile aferente acestora, terenurile expuse riscului de alunecări, terenurile destinate împăduririi, măsurilor antierozionale, coridoarelor ecologice și alte terenuri destinate protecției mediului;
- ariile naturale, grădinile publice, parcurile, scuarurile, piețele, spațiile verzi, piețele comerciale, târgurile, zonele de agrement, obiectivele sportive de interes local și terenurile aferente acestora;
- drumurile locale, străzile, inclusiv componentele acestora, alte dotări pentru siguranța circulației rutiere și suprafețele de teren ocupate de acestea, inclusiv zonele de protecție și plantațiile rutiere;
- clădirile în care își desfășoară activitatea autoritățile publice locale, instituțiile publice din subordinea lor, precum și terenurile aferente acestora;
- mijloacele bugetelor unităților administrativ-teritoriale (inclusiv mijloacele și fondurile speciale);
- monumentele de for public local și zonele de protecție a acestora;
- cimitirele, gunoiștile autorizate, depozitele de deșeuri și terenurile aferente lor, fânețele, pășunile, terenurile degradate, ocupate de râpi, ravene, nisipuri, stânci, altele;
- terenurile destinate satisfacerii necesităților unității administrativ-teritoriale (conform Planului Urbanistic General și planului de amenajare a teritoriului);
- pentru localitățile urbane inclusiv terenurile din interiorul cartierelor, cu excepția celor aferente blocurilor locative, totalitatea infrastructurii aferente fondului loca-

tiv, căile de acces către acesta;

- obiectivele de infrastructură tehnico - edilitară, inclusiv sistemele publice de alimentare cu apă și de canalizare, în condițiile Legii nr. 303 din 13.12. 2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare cu terenurile aferente;
- locuințele de serviciu și cele sociale, aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale;

Dobândirea dreptului de proprietate publică

Conform Legii nr. 523 din 15.07.1999, dreptul de proprietate publică poate fi dobândit:

- pe cale naturală;
- prin achizițiile publice, în condițiile legii;
- prin transmitere în proprietate publică a unității administrativ-teritoriale a proprietății publice a statului sau prin transmiterea proprietății publice între unitățile administrativ-teritoriale;
- prin expropriere pentru cauză de utilitate publică locală;
- în baza hotărârii instanței judecătorești;
- prin donații sau prin legate acceptate, în condițiile legii;
- prin obținerea de venituri și bunuri, în condițiile legii;
- urmare renunțării la dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile, în condițiile legii;

Caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică. Urmare trăsăturilor specifice ale proprietății publice, regimul juridic al acesteia are caractere juridice specifice. În acest sens bunurile domeniului public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Astfel spus, aceste bunuri nu pot fi înstrăinate prin acte juridice de drept privat, fiind scoase din circuitul civil. În același timp, nu se încalcă principiul inalienabilității în cazurile de constituire a unor drepturi reale asupra acestora (de administrare, concesiune și folosință), care se produc prin acte administrative și sunt supuse unui regim de drept public.

Potrivit legii, bunurile domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, date în arendă ori în locațiune, în temeiul deciziei consiliului local, în condițiile legii.

Dreptul de proprietate publică este insesizabil, astfel bunurile care fac obiectul proprietății publice nu pot fi urmărite de creditor în vederea realizării creanțelor acestora. Respectiv, prevederea dată se extinde și în condițiile când acestea sunt date în administrare, concesionate sau închiriate. Principiul insesizabilității implică interdicția de ceea ce împiedică (nu admite) constituirea garanțiilor reale asupra bunurilor din domeniul public.

Inalienabilitatea bunurilor domeniului public implică imprescriptibilitatea acestora. Odată scoase în afara circuitului civil, acestea nu pot fi dobândite de către alte persoane. Pe de altă parte, conform acestui principiu, lezarea dreptului de proprietate poate fi apărut indiferent de perioada de timp ce s-a scurs de la data încălcării.

Bunurile domeniului privat. Pornind de la locul și rolul pe care îl au în societate, colectivitățile teritoriale, de rând cu statul, beneficiază de dreptul de proprietate publică

ceea ce constituie instrumentul de realizare a interesului general pe care îl reprezintă. Dar, în calitate de persoană juridică de drept public, colectivitățile teritoriale au și calitatea de persoană juridică de drept privat. În acest sens, unitățile administrativ-teritoriale au în patrimoniul lor bunuri, care constituie domeniul privat al acestora.

Potrivit legii, regimul juridic al bunurilor domeniului privat este cel de drept comun. Astfel, bunurile domeniului privat pot face obiectul diferitelor acte juridice și, respectiv, sunt alienabile, sesizabile și prescriptibile.

Conform regulii generale, bunurile domeniului privat sunt supuse prescripției, adică drepturile de proprietate privată pot fi apărute doar în termenele prescrise, sunt sesizabile, adică pot fi urmărite de creditori, întru realizarea creanțelor lor, respectiv sunt alienabile, regăsindu-se în circuitul civil general. Atribuirea bunurilor la domeniul privat al unității administrativ-teritoriale are la bază caracterul excluderii. Astfel, Legea nr. 436 din 28.12.2006 prevede expres: „Din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale fac parte bunurile care, în modul stabilit de lege, nu sunt transferate în domeniul public de interes local sau raional, după caz”.

Legiuitorul a definit și criteriul de bază potrivit căruia bunurile pot fi atribuite domeniului privat, acesta fiind destinația strict determinată a bunurilor, alta decât satisfacerea unui interes general. În aceste condiții, considerăm posibil atribuirea la domeniul privat al unității administrativ-teritoriale a următoarelor categorii de bunuri:

- terenurile fondului de rezervă;
- loturile întovărășirilor pomicole;
- terenurile aferente clădirilor și altor construcții atribuite în proprietate privată de autoritățile publice locale și dobândite în contul cotelor valorice;
- terenurile dobândite prin acte translativ de proprietate, aferente obiectivelor privatizate sau private, obiectivelor privatizate sau private, inclusiv cele aferente construcțiilor nefinalizate;
- bunurile mobile și imobile ale întreprinderilor municipale fondate de către autoritățile publice locale de nivelul întâi;
- acțiunile deținute de colectivitatea teritorială în societățile pe acțiuni și cele comerciale;
- bunurile pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin (unități de transport, clădiri (destinație tehnică), mobilier, computere, altele).

Vom remarca importanța delimitării și evidenței patrimoniului unității administrativ-teritoriale în vederea gestionării eficiente a acestuia. Or, patrimoniul este una dintre sursele de bază privind generarea veniturilor proprii ale colectivităților teritoriale.

Gestiunea patrimoniului public. Conform legii, toate bunurile care aparțin unității administrativ-teritoriale urmează să fie supuse inventarierii anuale, iar rapoartele privind starea de lucruri se prezintă consiliului local. Contabilitatea bunurilor domeniului public și bunurilor domeniului privat se ține distinct, conform prevederilor Legii contabilității. Lista

bunurilor domeniului public și celui privat se va anexa la Statutul colectivității teritoriale.

Conform cadrului legal, subiecți ai dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale sunt autoritățile administrației publice teritoriale, care exercită acest drept în numele colectivității respective. Autoritățile administrației publice teritoriale exercită dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale în baza actelor emise în conformitate cu Constituția, Legea cu privire la proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, Legea privind administrația publică locală, Legea privind descentralizarea administrativă, Statutul colectivității teritoriale.

Exercitarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale constă în activitatea practică desfășurată de autoritățile acestora în ceea ce privește posesia, folosința și dispoziția proprietății publice locale în conformitate cu legislația în vigoare. În acest context, gestiunea patrimoniului public are înțelegerea de exercitare a dreptului de proprietate publică. Modul de exercitare a dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale se stabilește de către autoritățile acestora, în baza Legii privind administrația publică locală. Potrivit acesteia bunurile domeniului public pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, date în arendă ori locațiune, prin decizia consiliului local în condițiile legii. În cazul înstrăinării bunurilor domeniului privat, legiuitorul stabilește anumite condiții, în parte este vorba despre necesitatea expertizei. O atare abordare este logică, dar și rațională. Ea pornește de la ideea protejării intereselor colectivităților teritoriale și presupune o analiză multilaterală, prin care s-ar justifica procedura respectivă ca fiind benefică intereselor generale.

Din perspectiva conceptului de autonomie locală, considerăm rațională descrierea (stabilirea) condițiilor generale privind gestionarea bunurilor domeniului public al celui privat în Statutul colectivității teritoriale. În acest context, se impun modificările respective în Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), care, de altfel, este unul depășit.

O condiție generală privind înstrăinarea, concesionarea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale este organizarea licitației publice, în conformitate cu legislația în vigoare.

IV.3. Finanțele publice locale

Conceptul de finanțe reflectă procesele economice în expresie bănească prin care se formează, distribuie și utilizează mijloacele bănești necesare funcționării statului și colectivităților teritoriale. Finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și sunt o exprimare a relațiilor economice prin care se formează și se utilizează resurse bănești la nivelul colectivităților teritoriale locale în vederea satisfacerii intereselor specifice ale acestora.

Specificul finanțelor publice locale rezidă în formarea și utilizarea mijloacelor bănești

la nivelul unităților administrativ – teritoriale și, respectiv, administrarea acestora în baza principiului autonomiei locale.

Principiile de bază ale finanțelor publice locale sunt formulate în „Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale”. Astfel, prin art. 9 „Resursele financiare ale colectivităților locale” Carta prevede expres:

1. În cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.

2. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.

3. Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să-l stabilească în limitele legale.

4. Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

5. Protejarea unităților administrativ-teritoriale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartizării inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.

6. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.

7. Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

8. În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

Pentru o veritabilă autonomie locală, autonomia financiară este una dintre condițiile de bază. În acest sens, la crearea sistemului finanțelor publice locale legiuitorul trebuie să respecte întocmai și în volum deplin principiile expuse în Cartă.

Componentele finanțelor publice locale. Domeniul finanțelor publice locale cuprinde mijloacele bugetelor locale, finanțele instituțiilor publice locale, finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetul local, finanțele instituțiilor publice finanțate integral din veniturile proprii, creditele interne și externe.

Bugetele locale reprezintă partea principală a finanțelor publice locale și reflectă raporturile economice de mobilizare a resurselor financiare necesare realizării competențelor și

politicilor publice locale în conformitate cu responsabilitățile atribuite prin lege autorităților publice locale.

Bugetele locale asigură încadrarea cheltuielilor în limitele veniturilor, fundamentează resursele financiare, sunt instrumentul de control privind utilizarea mijloacelor financiare locale. Finanțele instituțiilor publice locale constituie o altă componentă a finanțelor publice locale care reflectă resursele mobilizate de către acestea. Conform legii,¹⁴⁷ veniturile instituțiilor publice (mijloace speciale) constituie plata de la efectuarea lucrărilor și prestarea serviciilor contra plată, precum și din donațiile, sponsorizările și din alte mijloace bănești intrate legal în posesia instituțiilor publice.

Bugetul local - principalul document de politici. Din perspectiva esenței administrației publice locale care rezidă în satisfacerea intereselor specifice locale, bugetul unității administrativ-teritoriale constituie instrumentul de alocare a resurselor financiare pentru atingerea obiectivelor prioritare stabilite de către autoritățile deliberative pentru perioada unui an calendaristic, conform competențelor legale. Or, politicile publice locale, elaborate în baza competențelor atribuite prin lege, dar și conform așteptărilor (doleanțelor) locuitorilor, trebuie să fie materializate prin alocarea resurselor financiare necesare implementării acestora.

În acest context, vom evidenția importanța confiscării acțiunilor prevăzute în strategiile de dezvoltare și planurile privind implementarea acestora, dar și luarea în considerare la planificarea și aprobarea bugetelor a resurselor necesare realizării politicilor publice asumate.

Structura bugetului local. Bugetele locale reprezintă actul care conține totalitatea veniturilor și cheltuielilor colectivităților locale pentru perioada unui an.

Conform clasificărilor economice și funcționale, structura veniturilor și a cheltuielilor bugetelor locale se prezintă astfel: veniturile se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

- venituri proprii;
- mijloace speciale;
- defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat;
- transferuri cu destinație specială;
- granturi;
- fonduri speciale.

Repartizarea veniturilor între bugetele colectivităților teritoriale locale:

Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din:

- 1) venituri proprii:
 - a) impozitul pe bunurile imobiliare;
 - b) taxa pentru patenta de întreprinzător;

¹⁴⁷ Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.

- c) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- d) taxele locale aplicate conform Codului fiscal;
- e) încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale;
- f) alte venituri prevăzute de legislație.

2) defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special:

- a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;
- b) pentru bugetele orașelor-reședință de raion – 20% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

3) transferuri, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special;

- 4) granturi;
- 5) mijloace speciale;
- 6) fonduri speciale.

În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin prezenta lege la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

Veniturile bugetelor raionale se formează din:

- 1) venituri proprii:
 - b) taxele pentru resursele naturale;
 - c) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
 - e) alte venituri prevăzute de legislație;
- 2) defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:
 - a) impozitul pe venitul persoanelor fizice - 25% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;
 - b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova - 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;
- 3) transferuri;
- 3¹) granturi;
- 4) mijloace speciale;
- 5) fonduri speciale.

Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău se formează din:

- 1) venituri proprii:
 - a) impozitul pe bunurile imobiliare;
 - b) taxa pentru patenta de întreprinzător;
 - c) taxele pentru resursele naturale;
 - d) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
 - e) taxele locale aplicate conform Codului fiscal;
 - f) alte venituri prevăzute de legislație;
- 2) defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:
 - a) impozitul pe venitul persoanelor fizice:
 - pentru bugetul municipal Bălți - 45% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Bălți (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);
 - pentru bugetul municipal Chișinău - 50% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Chișinău (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);
 - b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova - 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;
- 3) transferuri;
- 4) granturi;
- 5) mijloace speciale;
- 6) fonduri speciale.

Cheltuielile unităților administrativ – teritoriale sunt parte componentă a cheltuielilor publice generale. Acestea reflectă relațiile economico-sociale, în formă bănească, care se stabilesc între autoritățile publice locale și persoanele fizice/juridice, în calitate de instrumente privind repartizarea și utilizarea eficientă a resurselor financiare disponibile.

Structura cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale este corelată domeniilor de activitate ale acestora (Legea nr. 435 din 28.12.2006), respectiv, competențelor ce le revin (Legea nr. 436 din 28.12.2006).

Structura bugetelor locale reflectă gradul de autonomie a autorităților publice locale față de puterea centrală. Conform bugetelor executate pentru anul 2015 ponderea medie a veniturilor locale în veniturile totale a constituit 12 % pentru mediul rural și 14% - pentru orașe. Pentru comparație, în Polonia acest indicator constituie 56 la sută.

Conform cadrului legal, responsabilitatea privind stabilirea caracterului prioritar al cheltuielilor bugetului unității administrativ – teritoriale revine autorităților deliberative (consiliilor locale).

În acest sens în practica cotidiană sunt frecvente contradicțiile dintre autoritățile administrației publice locale (deliberativă și executivă). Întru depășirea acestora se recomandă axarea pe prioritățile stabilite în strategia de dezvoltare, elaborată printr-un proces transparent și participativ, și care reflectă așteptările colectivității teritoriale. În cazul lipsei

acesteia, autoritățile publice locale pot organiza audieri/dezbateri publice privind taxele locale, proiectul bugetului, cât și Planului de acțiuni pentru anul respectiv, în cadrul cărora, de rând cu alte probleme, pot fi puse în discuție prioritățile de cheltuieli. O atare abordare, când cetățenii vor participa la luarea deciziei, facilitează aprobarea propriu-zisă a bugetului, dar și activitatea autorităților locale, în special, a primarului. Or, asumarea și de către cetățeni a poverii guvernării va contribui la înțelegerea mai bună a stării de lucruri, va diminua eventuala rezistență/împotrivire, dar și poate stimula implicarea acestora în viața colectivității.

Procesul și calendarul bugetar. Procesul bugetar la nivel local include elaborarea, adoptarea, executarea bugetului și controlul asupra executării acestuia.

Bugetele colectivităților teritoriale se elaborează de către autoritățile executive ale administrației publice locale, în baza clasificării bugetare și metodologiei bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor. Autoritățile deliberative locale, în conformitate cu prevederile legale, adoptă bugetele în două lecturi, cel târziu, la data de 10 decembrie. Conform prevederilor legale, bugetele colectivităților teritoriale locale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.

Executori (ordonatori) de buget. Executorii principali de buget repartizează alocațiile, aprobate în bugetele respective, pe unitățile subordonate în raport cu sarcinile acestora, cuprinse în bugete, și aprobă efectuarea cheltuielilor din bugetele respective cu respectarea dispozițiilor legale.

Executorii (ordonatorii) secundari de buget aprobă efectuarea cheltuielilor din bugetele proprii cu respectarea dispozițiilor legale și repartizează alocațiile bugetare aprobate pe unitățile subordonate ai căror conducători sunt ordonatori terțieri de buget.

Executorii (ordonatorii) terțieri de buget utilizează alocațiile bugetare, ce le-au fost repartizate, numai pentru necesitățile unităților pe care le conduc, potrivit prevederilor din bugetele aprobate și în condițiile stabilite prin dispozițiile legale.

Executorii (ordonatorii) de buget au obligația de a angaja și utiliza alocațiile bugetare numai în limita prevederilor și destinațiilor aprobate, pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituțiilor și serviciilor publice respective și cu respectarea dispozițiilor legale.

Executorii (ordonatorii) principali de buget sunt responsabili de:

- a) elaborarea proiectului de buget;
- b) încasarea veniturilor conform prevederilor legale;
- c) oportunitatea și legalitatea angajării și utilizării bugetare în limita și cu destinația aprobate în buget;
- d) integritatea bunurilor aflate în administrare;
- e) asigurarea organizării și ținerii contabilității în conformitate cu actele normative și prezentarea în termen a rapoartelor lunare, trimestriale și anuale.

Responsabilitatea pentru execuția bugetelor unităților administrativ – teritoriale revine autorităților executive. Autoritățile executive, în condițiile legislației în vigoare, sunt responsabile de:

- a) corectitudinea și veridicitatea datelor, indicilor și altor informații în a căror bază a fost elaborat bugetul respectiv;
- b) asigurarea colectării depline și în termenele stabilite a veniturilor proprii;
- c) utilizarea conform destinației a alocațiilor bugetare aprobate;
- d) respectarea termenelor de plată a salariilor către angajații instituțiilor publice finanțate de la buget și de plată pentru lucrări, servicii și bunuri materiale contractate în limitele aprobate în bugetul respectiv.

Conducătorii instituțiilor publice finanțate de la buget sunt responsabili de respectarea limitelor alocațiilor bugetare aprobate în devizele de cheltuieli. În caz de efectuare de către instituția publică a unor cheltuieli neprevăzute în deviz, autoritatea executivă respectivă este în drept să nu acopere cheltuielile neasigurate cu suport financiar.

Noul sistem al finanțelor publice locale: esență, oportunități, probleme. Urmare modificărilor la Legea finanțelor publice locale și Codului Fiscal, începând cu 1 ianuarie 2015, se aplica noul sistem al finanțelor publice locale. În esență, acesta este un prim pas în vederea descentralizării financiare și prevede modificări cardinale întru consolidarea autonomiei locale. Principalele modificări sunt:

- crearea fondului de susținere financiară (FSF), care este unica sursă pentru transferurile cu destinație generală prevăzute colectivităților locale, fiind constituit din impozitul pe venit al persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări unităților administrativ – teritoriale și distribuite în două fonduri distincte pentru echilibrarea bugetelor locale de nivelul întâi (FEB 1) și, respectiv, celor de nivelul al doilea (FEB 2);
- modificarea sistemului de alocare a transferurilor cu destinație generală, care are la bază trei indicatori simpli și transparenți: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unității administrativ – teritoriale;
- întru asigurarea predictibilității sistemului de partajare a impozitelor și taxelor de stat, normativele de defalcare de la impozitul pe venitul persoanelor fizice sunt stabilite prin lege;

Noul sistem al finanțelor publice locale este unul stimulatoriu pentru colectivitățile locale, creând un șir de avantaje și oportunități:

- prin separarea bugetelor colectivităților locale de cele ale raioanelor a fost înlăturată orice fel de subordonare și dependență față de acestea;
- există predictibilitate pentru planificarea strategică, este asigurată stabilitatea, transparența;
- noul sistem creează stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a colectivităților locale: la calcularea indicatorului capacitatea fiscală pe locuitor se utilizează doar mijloacele colectate din impozitul pe venit al persoanelor fizice, fără a lua în calcul veniturile proprii, astfel colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează transferurile de echilibrare;

- indicatorii de autonomie financiară prezintă o îmbunătățire semnificativă.

Întru facilitarea creșterii autonomiei financiare a colectivităților locale au fost operate modificări la Codul Fiscal, care permit autorităților publice locale să preia inițiativa privind reevaluarea bunurilor imobile, dar și să utilizeze resursele financiare disponibile, în acest sens. Utilizarea rațională a acestor instrumente permit autorităților locale să-și crească considerabil veniturile proprii (exemplul or. Strășeni).

În aceeași ordine de idei, întru asigurarea continuității și impactului pozitiv privind descentralizarea financiară, vom evidenția importanța consolidării bazei de venituri proprii ale colectivităților locale. Un exemplu ar fi experiența statelor europene privind impozitul pe proprietate, care include toate bunurile imobile și mobile și mobile ale contribuabililor. Or, practica redistribuirii a 50 la sută din mijloacele taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, proporțional numărului de locuitori, prin intermediul transferurilor cu destinație specială, este o formulă neadecvată principiilor Cartei Europene, și mai mult, utilizarea transferurilor cu destinație specială sporește gradul de dependență a bugetelor locale de cel central, altfel spus, limitează autonomia financiară în special, dar și autonomia locală, la general. În același context vom invoca prevederile Cartei privind diversificarea surselor de venituri ale autorităților publice locale, dar și corelarea cu dinamica economică pentru a face față evoluției costurilor serviciilor prestate.

O altă problemă majoră în vederea consolidării autonomiei financiare ține de consolidarea capacităților de management financiar la nivel local. Chiar dacă Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare prevede expres acțiuni concrete în acest sens, ele, pur și simplu, nu au fost realizate. Descentralizarea, constituind un procedeu de a pune în valoare autonomia locală, prevede, în același timp, un transfer de responsabilitate către autoritățile locale pentru gestionarea treburilor publice locale.

În acest sens, autoritățile publice locale trebuie să asigure o administrare eficientă a taxelor locale. Or, abordarea voluntaristă, fără o analiză a costurilor de administrare a acestora, poate diminua esențial rezultatele așteptate. Experiența Republicii Moldova atestă cazuri privind diminuarea nejustificată a taxelor locale sau chiar neutilizarea unora dintre ele, dar și cazuri privind o povară fiscală, care produce efectul bumerangului.

În acest context, procedurile de stabilire a nivelului taxelor locale trebuie să fie pe cât posibil de transparente și participative. Or, audierile /dezbaterile publice sunt o bună ocazie de a discuta cu cei interesați/vizați, de a asculta poziția și argumentele acestora, dar și o posibilitate de a-i informa privind problemele existente, importanța taxelor și, foarte important, destinația mijloacelor provenite din aceste taxe.

Probleme pentru recapitulare și reflecții

1. Definiți noțiunea de funcție publică și explicați clasificarea funcțiilor publice.
2. Care sunt componentele politicii de personal în administrația publică locală?
3. Care sunt prevederile legale privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici?
4. Care sunt criteriile delimitării bunurilor ce fac obiectul proprietății publice?
5. Care sunt obiectele dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale?
6. Care sunt criteriile de delimitare a bunurilor domeniului privat al UAT?
7. Care este structura finanțelor publice locale?
8. Cum putem spori gradul autonomiei financiare?
9. Cum putem crește veniturile proprii ale unității administrativ-teritoriale?

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230 -232 din 23.12.2008.
2. Legea nr.155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 164-165 din 04.10.2011.
3. Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63 din 31.03.2013.
4. Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6, 30.06.1991.
5. Legea nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 124-125, 11.11.1999.
6. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, 02.03.2007.
7. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35, 09.03.2007.
8. Legea nr.534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 67, 30.11.1995.
9. Legea nr.170 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public privat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.165-166, 02.09.2008.
10. Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 197-205.
11. Legea nr.113 din 27.04.2007 contabilității, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 27-34, 07.02.2014.
12. Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 248-253;
13. Legea nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 223-230 din 08.08.2014.

CAPITOLUL VII

INSTRUMENTE ȘI MECANISME ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Obiectivele capitolului:

- se vor defini principalele concepte cu privire la politicile publice la nivel local;
- vor fi explicate caracteristicile parteneriatului public privat;
- se vor descrie principalele etape de realizare a cooperării intercomunitare;
- vor fi prezentate experiențe naționale și internaționale în aceste domenii.

Termeni-cheie: politici publice locale, proces, consolidare, parteneriat, sector public, operator privat, cooperare intercomunitară, concesiune

VII. 1. Politici publice locale

În prezent, așteptările de siguranță, stabilitate, reducere a sărăciei și creștere economică ale cetățenilor determină necesitatea constituirii unei administrații publice eficiente. Eficiența administrației publice depinde în mare măsură de calitatea politicilor publice elaborate și implementate atât la nivel central cât și la cel local.

Definirea conceptului de politici publice locale

Termenul de „politică publică” se regăsește în arealul științific din domeniul științelor administrative al Republicii Moldova din anii 90 ai secolului trecut, ceea ce din perspectivă istorică constituie o perioadă redusă pentru a avea studii complexe în țară. Dintre puținele lucrări de referință pentru domeniu este lucrarea cercetătorului Igor Munteanu „Politici publice complexe”, care susține că deciziile luate de administrația publică implică costuri și beneficii și de felul în care răspund autoritățile la nevoile și așteptările unei populații depinde impactul asupra societății, care poate fi unul dezastruos sau benefic pentru numeroșii săi actori, formând o bogată textură de motive politice și economice, sociale și culturale și care, ulterior, creează contextul oricărui tip de intervenție la orice nivel de guvernare¹⁴⁸.

Conceptul de politică publică, după cum menționează autorii Marius Profiroiu și Elena Iorga în lucrarea „Manual de politici publice”, cunoaște o serie întreagă de definiții, pornind de la cea mai simplă - „ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă”, până la cea instrumentalistă - „un curs al acțiunii cu un scop precis, urmărit de un

¹⁴⁸ Munteanu I., *Politici publice complexe*, Cartier, Chișinău, 2016.

actor sau un grup de actori în abordarea unei probleme”¹⁴⁹.

Selectând definițiile propuse de cercetătorii din domeniu, am stăruit asupra definițiilor ce ar putea ajuta autoritățile administrației publice locale să se determine în spațiul politicilor publice:

„Politicile publice reprezintă acțiuni realizate de către autorități (centrale și locale) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate”;¹⁵⁰

„O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice”¹⁵¹.

„O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice”¹⁵².

Definițiile expuse determină foarte clar domeniul politicilor publice, care cuprinde studiul deciziilor politico-administrative de alocare a diverselor forme de resurse (materiale, financiare, simbolice, de know-how etc.).

Reieșind din cele expuse, cu referire la politicile publice locale, putem deduce că o politică locală este constituită dintr-un ansamblu de măsuri concrete înfăptuite de autoritățile administrației publice locale, atât deliberative cât și executive. Implementarea politicilor publice locale se bazează pe acte normative locale (decizii ale consiliului local, dispoziții ale organelor executive locale: primari și președinți de raioane) și trebuie să contribuie la îmbunătățirea mediului de trai al cetățenilor unității administrativ-teritoriale.

Apariția unei politici publice locale poate fi determinată de necesitatea rezolvării unei probleme din comunitate sau pentru a se opune unei amenințări, a menține o situație sub control ori a urmări un obiectiv de dezvoltare.

Toate politicile locale, fie că sunt acte normative, programe, proiecte, planuri de investiții sau propuneri de introducere de taxe, de obținere de venituri în alte moduri reglementate prin lege, de externalizări ale serviciilor publice, trebuie să facă subiectul unor evaluări cuprinzătoare, dar în același timp, proporționale cu efectele anticipate, pentru a promova în cel mai bun mod posibil interesele cetățenilor.¹⁵³

Dacă e să ne referim la tipurile de intervenție, în sens larg, politicile publice locale pot să:

- interzică comportamentele ce pun comunitatea în primejdie (de exemplu, pedepesc crima și corupția);

- protejeze activitățile, cetățenii sau lucrurile (de exemplu, protejarea minorităților

¹⁴⁹ Profiroiu M., Iorga E., Manual de politici publice, Institutul de Politici publice, București, 2009, p. 14.

¹⁵⁰ Politici publice, www.anfp.gov.ro, accesat pe 01.11.2018.

¹⁵¹ Profiroiu M., Iorga E. Manual de politici publice, ed. Economica, București, 2009, p. 17.

¹⁵² Miroiu A., Introducere în analiza politicilor publice, ed. Paideia, 2001, p. 9.

¹⁵³ Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, București, 2011, p. 30.

sau a monumentelor și altele);

- promoveze (de exemplu, încurajează agroturismul prin facilitățile de impozitare);
- furnizeze beneficii directe cetățenilor (de exemplu, școlarizarea) etc.

Politicile publice urmăresc, de cele mai dese ori, atingerea următoarelor obiective:

a) *promovarea unor bunuri publice*: așa ca asigurarea ordinii publice, securitatea comunitară, infrastructura urbanistică, sănătatea, educația, cultura, știința etc.;

b) *protecția și securitatea socială* a segmentelor populației care dintr-un motiv sau altul sunt în dificultate prin instrumente de asigurare și asistență socială;

c) *dezvoltarea socială*, care prevede asigurarea unor condiții sociale care sunt considerate a fi importante pentru societate în procesul de dezvoltare a științei și culturii, a sistemului educațional, de promovare a familiei, a îngrijirii copilului, de difuzare a culturii, de creștere a solidarității sociale, colaborare internațională și a.;

d) *bunăstarea colectivă a comunității*, ceea ce ar însemna că toți membrii colectivității trebuie să dispună de un stoc minim de bunuri și servicii considerat a fi decent, normal și minimal.

Obiectivele enunțate contribuie la realizarea interesului public, adică a totalității necesităților, solicitărilor, nevoilor membrilor colectivităților locale.

Conform ierarhiei spațiale, politicile publice pot fi divizate în :

- a) politici naționale (elaborate de Parlament, Guvern, ministere);
- b) politici regionale sau teritoriale;
- c) politici locale (elaborate de consiliul local, ONG etc.).

În acest sens, la nivelul fiecărui teritoriu administrat, autoritatea publică dezvoltă politici locale.

Procesul politicilor publice la nivel local

Din perspectiva literaturii de specialitate,¹⁵⁴ procesul integral de elaborare și implementare a unei politici publice la nivel local poate fi descompus în următoarele etape și anume:

- a) stabilirea agendei;
- b) identificarea problemei;
- c) diagnosticul situației;
- d) definirea scopurilor și obiectivelor politicii;
- e) evaluarea și testarea soluțiilor alternative;
- f) adoptarea variantei de politică aleasă;
- g) implementarea politicii publice;
- h) monitorizarea și evaluarea politicii publice.

Stabilirea agendei consiliului local pentru politicile publice. Agenda publică este formată din toate problemele care sunt obiectul unei atenții largi a publicului comunită-

¹⁵⁴ Crăciun Cl., Collins P., Managementul politicilor publice. Transformări și perspective, Collegium, Polirom, Iași, 2008; Munteanu I., Politici publice complexe. Tehnici și repere, Cartier, Chișinău, 2016; Dunn W. O introducere în analiza politicilor publice, Polirom, Iași, 2014.

ții și/sau sunt conștientizate de actorii politici locali și solicită acțiune din partea administrației publice locale. Evident, consiliul local pe perioada unui mandat de acțiune nu poate soluționa toate problemele existente în comunitate. De aceea, dintre componentele agendei publice numai unele probleme ajung să intre în atenția autorităților administrației publice locale; acestea alcătuiesc agenda formală. Agenda formală (sau instituțională) constituie lista subiectelor sau problemelor cărora oficialii locali (consilierii locali, primarii, președinții de raioane) le acordă o atenție serioasă la un anumit moment.

Urmare analizei cerințele diverselor grupuri de populație, administrația publică locală stabilește agenda sa instituțională, adică alcătuiește o listă a problemelor comunitare pentru care oficialii locali au competență și dispun de capacitățile necesare pentru identificarea soluțiilor.

Identificarea și formularea problemei de politici publice. Cerințele identificate ale populației trebuie transpuse în probleme spre soluționare. Etapa de identificare a problemei este fundamentală. De ea depinde linia de acțiune care va fi aleasă de administrația publică locală. Identificarea problemelor predetermină structurile și actorii competenți pentru formularea (definirea), elaborarea și implementarea politicii publice locale. La această etapă se stabilesc problemele ce au un impact major asupra colectivității și se realizează analiza acestora.

Pentru identificarea problemelor din comunitate, reprezentanții administrației publice locale pot folosi *metoda chestionarului*. Chestionarul poate cuprinde următoarele întrebări fundamentale:

1. Care este problema?
2. Cine are problema menționată? Câți? Câte? Pentru aceasta se determină clasa socială; etnia; vârsta grupului; tipul de instituții etc.
3. Unde sunt localizați subiecții din punct de vedere geografic? Sunt plasați subiecții la nivel local, regional sau național?
4. De când există problema sau/și când se manifestă? Plasarea în timp a problemei este importantă. Persistă această problemă în timp sau apare și dispare cu timpul?
5. De ce apare problema? În acest sens, este nevoie de a determina dacă aceasta este o problemă ce are o sursă generală sau o sursă specifică.
6. Care sunt probele ce pot veni în sprijinul afirmațiilor enunțate anterior? Este nevoie de a găsi date statistice relevante în adresările, petițiile, solicitările, scrisorile; chestionarele; articolele media; în afirmațiile unor personalități sau în statisticile oficiale ale instituțiilor publice etc.
7. Care sunt consecințele nerezolvării problemei? Estimarea pagubelor morale și materiale, pericolului și riscului care poate exista în caz de nerezolvare a problemelor.
8. De ce este consiliul local acea structură care va aborda această problemă?

Parcursul chestionarului propus facilitează atât identificarea, formularea proble-

mei, cât și expunerea de argumente pentru demonstrarea necesității rezolvării problemei.

Diagnosticul situației. Etapa de diagnostic diferă de etapa de identificare, deoarece este o etapă prealabilă la toate căutările de soluții și constă în colectarea și prelucrarea informației, formularea generalizărilor prin analiza unor eșantioane sau prin compararea unor serii de date, informații statistice ordonate în timp.

În procedura de diagnostic, autoritățile administrației publice locale trebuie să acorde o importanță deosebită indicatorilor ca instrumente de măsurare a caracteristicilor specifice fenomenelor sau proceselor din societate, stat, comunitate.

Atunci când diagnosticul este realizat, este important de a determina spre care rezultate trebuie să tindă intervenția autorităților publice, adică care sunt scopul și obiectivele politicii publice.

Definirea obiectivelor politicii publice. Determinarea scopului unei politici ne permite mai apoi să apreciem (mai mult sau mai puțin precis) rezultatele atinse. Scopurile trebuie să îndeplinească următoarele condiții: să reflecte dorințele și aspirațiile de bază ale comunității; să se axeze pe rezultate, nu doar pe îndeplinirea unor sarcini; să atragă la un angajament major cetățenii și să implice celelalte resurse pentru atingerea lor.

Un obiectiv este un rezultat scontat, rezultat ce trebuie obținut în efortul de atingere a scopului. Obiectivele sunt rezultatele pașilor ce trebuie făcuți pentru a ne apropia de scop. Pe măsură ce consiliul local atinge obiectivele politicii, lacuna dintre stadiul actual al situației problematice și scop se îngustează.

Reprezentanții administrației publice locale, implicați în procesul de formulare a politicilor publice locale, trebuie să rețină faptul că atunci când se enunță obiectivele, trebuie să fie atenți pentru că, de multe ori, ele se confundă cu metodele. Acestea din urmă descriu modul în care se îndeplinesc obiectivele. Obiectivele reprezintă un punct final, în timp ce metodele reprezintă un drum.

Un mijloc de a testa dacă ceea ce se enunță este un obiectiv sau nu, constă în a verifica dacă obiectivul respectiv are caracteristicile ale căror inițiale, în limba engleza, compun cuvântul SMART:

S- specific (specific);

M- measurable (măsurabil);

A- achievable (abordabil);

R- realistic (realist);

T- timebounded (încadrat în timp).

Cu alte cuvinte, un obiectiv trebuie să respecte următoarele cerințe:

- să fie un rezultat scontat, foarte concret;
- îndeplinirea lui trebuie să poată fi măsurabilă;
- să fie ales astfel încât administrația publică locală respectivă să-l poată atinge;
- să fie realist;
- să se poată preciza când anume urmează a fi atins.

Pentru a ajunge la rezultatul scontat, este necesară experimentarea și evaluarea căilor și mijloacelor de mobilizare a comunității, dar și a resurselor necesare pentru implementarea politicii publice, înainte de luarea deciziilor de adoptare.

Generarea opțiunilor pentru soluționarea problemei. Generarea, testarea și evaluarea alternativelor de politici publice constituie o problemă pentru consiliile locale și nu numai, deoarece necesită cunoștințe și capacități orientate.

Autoritățile administrației publice locale formulează posibile soluții pentru problema aleasă spre rezolvare și le supun spre consultare publică în vederea alegerii variantei optime pentru comunitatea locală concretă. Soluțiile iau forma scenariilor de implementare a politicilor. Scenariile de implementare a politicilor reprezintă totalitatea alternativelor posibile, precum și argumentarea acestora, în scopul identificării variantei optime de implementare a politicii publice.

Scenariile urmează să reflecte:

- a) descrierea problemei și prioritatea acesteia la nivelul administrației publice locale;
- b) analiza problemei și situației;
- c) prezentarea opțiunilor (2-3 variante), considerate adecvate pentru soluționarea problemei identificate;
- d) analiza impactului opțiunilor prezentate;
- e) prezentarea opțiunii optime recomandate pentru implementare a politicii publice, însoțite de o argumentare temeinic fundamentată.

Experimentarea politicilor publice și evaluarea lor *apriori* trebuie să evidențieze efectele altor programe, politici care deja au fost implementate.

În conformitate cu *Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici* (adoptate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11 ianuarie 2007), documentele de politici trebuie să fie însoțite de analiza de impact (*ex-ante*) pentru variantele posibile ale implementării, efectuate până la demararea procesului de implementare. Trebuie să fie analizate, în funcție de domeniul vizat, aspectele de impact economic, fiscal, administrativ, social, ecologic etc.¹⁵⁵

Analiza de impact poate include, de asemenea, aprecierea riscurilor de menținere a situației existente și precizarea gradului de urgență a schimbărilor propuse.

Scenariile de politici publice trebuie să fie consultate. Consultarea scenariilor de politici poate fi realizată prin discuții publice, care nu se limitează numai la grupurile de interese. Consultările publice ale documentelor de politici, inclusiv cu societatea civilă, constituie o condiție esențială pentru respectarea transparenței documentelor în cauză și sunt prevăzute de legislația în vigoare.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, Instrumente și tehnici, Volumul I, Guvernul Republicii Moldova, <http://rapc.gov.md/file/Ghid>

¹⁵⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, nr. 967 din 09.08.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 265-276 din 19.08.2016.

Rezultatele consultărilor vor fi sistematizate și utilizate la definitivarea documentului și, ulterior, la implementarea acestuia.

Strategiile de realizare a scopului se conțin în planurile de acțiuni care sunt elaborate pentru implementarea politicilor publice locale. Aceste planuri, evident, trebuie să conțină niște acțiuni cât mai concrete în realizarea lor și să se soldeze, numai decît, cu un rezultat bine definit. La această fază se determină resursele umane, financiare, informaționale și materiale necesare pentru realizarea implementării politicii publice locale, se analizează relațiile și posibilitatea folosirii lor în acest proces. În multe cazuri, politicile se afirmă sau se elaborează atunci cînd se elaborează și se discută bugetul anual.

Adoptarea politicii publice. Politicile publice locale trebuie să rezulte în urma unui proces de gîndire și deliberare, bazat pe o analiză minuțioasă a tuturor condițiilor și consecințelor, luîndu-se în calcul toate alternativele posibile în vederea rezolvării problemelor în interesul societății. Dar, de multe ori, procesul de elaborare a unei politici este unul dezordonat, de conjunctură politică, rezultat de multe ori în urma unor negocieri sau condiții impuse din afara zonei de interes a populației. Practica demonstrează că deseori este adoptată varianta de consens politic și nu varianta de politică publică cea mai optimală din punct de vedere economic.

Adoptarea politicii publice locale este realizată în cadrul și în conformitate cu restricțiile procesului decizional la nivel local.¹⁵⁷

Implementarea politicilor. După aprobarea politicii publice următoarea etapă este cea de implementare a politicii locale, care constă în totalitatea activităților prin care o opțiune de politici publice este pusă în aplicare, conform planului de acțiuni aprobat odată cu documentul de politici. De obicei, un Plan de acțiuni include un număr redus de activități, printre care pot fi: adoptarea actelor normative necesare soluționării problemelor abordate, realizarea unei activități concrete. După caz, activitățile pot fi realizate de către autoritatea publică, instituțiile subordonate sau pot fi contractate pe extern din sectorul privat sau organizațiile non-profit. Implementarea politicilor publice locale este condiționată de disponibilitatea resurselor financiare, umane, materiale și informaționale de care dispune administrația publică locală.

Monitorizarea politicilor publice la nivel local. Principalul scop al procesului de monitorizare este reprezentat de analiza fazei de implementare a politicilor și de identificarea posibilelor devieri de la scopurile stabilite inițial. Monitorizarea asigură colectarea informațiilor și a datelor statistice și utilizează indicatori relevanți și măsurabili prin intermediul cărora să poată fi urmărit procesul implementării. Prin intermediul procesului de monitorizare se obțin informații în ceea ce privește: modul în care resursele alocate și serviciile furnizate și-au atins ținta; eventualele schimbări socioeconomice care ar rezulta în urma implementării unei politici publice, precum și concordanța acțiunilor întreprinse pentru implementarea unei politici cu standardele și reglementări-

¹⁵⁷ Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 , Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

le existente.”¹⁵⁸ Monitorizarea se face de către autoritatea care implementează politica publică, dar poate fi inițiată și de către societatea civilă. Se recomandă ca rapoartele de monitorizare a politicilor publice să se elaboreze, cel puțin, o dată pe an și să se publice pe pagina internet a autorității publice locale.¹⁵⁹

Monitorizarea se bazează pe sistemul de indicatori. Indicatorii sunt instrumente analitice de bază pentru monitorizarea și evaluarea unei anumite politici publice locale sau pentru compararea unor activități similare ale unor autorități publice diferite. Indicatorii pot fi definiți ca variabile cantitative sau calitative care furnizează mijloace simple și de încredere pentru măsurarea rezultatelor politicilor publice; pentru a reflecta o schimbare survenită în urma implementării politicii sau pentru a putea ajuta la evaluarea performanței unei organizații în raport cu starea inițială, anterioară intervenției.¹⁶⁰

Indicatorii de monitorizare pot măsura: *resursele* (input, de exp.: oameni, bani, timp), *rezultatele acțiunii politicii publice* (output, de exp.: kilometri de drum reparat, regulamente aprobate), *rezultatele politicii publice* (outcome, de exp.: numărul redus de accidente, elevi care respectă practicile de igienă) și impactul (de exp.: sporirea competitivității, creșterea longevității).¹⁶¹

Indicatorii pot fi de mai multe tipuri: cantitativi - exprimați în termeni numerici sau procentuali; calitativi - pot măsura percepția, pot ajuta la descrierea comportamentelor.

Indicatorii de bază ai unei politici publice locale pot fi divizați și în indicatori administrativi și indicatori de performanță.

Indicatorii administrativi prezintă acțiunea autorităților locale într-un mod administrativ și managerial, precum și capacitatea de planificare, de a respecta termenele, capacitatea de a utiliza resursele disponibile pentru atingerea obiectivelor.

Indicatorii de performanță sunt formulați pentru a evalua impactul real al politicii publice la nivel economic, fiscal, politic, social, ecologic, administrativ și asupra sărăciei.

Tabelul 1. Indicatori de performanță.

Indicatori de performanță	
Categorie	Definiție
Indicatori de resurse și activități (input)	Resursele financiare, umane, materiale, organizaționale sau de reglementare mobilizate pe parcursul implementării unei politici și procesele manageriale

¹⁵⁸ Ghid de monitorizare și evaluare, SGG, Guvernul României, 2009, pag. 7

¹⁵⁹ Monitorizarea politicilor publice. Îndrumar de replicare a experienței, pag. 21, <http://mem.md/wp-content/uploads/2015>

¹⁶⁰ Ghid de monitorizare și evaluare, Indicatorii de performanță, Guvernul României, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, ianuarie 2009, pag. 17

¹⁶¹ Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Instrumente și tehnici. Volumul I., 2010, pag. 13, <http://mem.md/wp-content/uploads/2015>

Indicatori de ieșire (output)	Bunuri și servicii livrate sub responsabilitatea managerilor politicii. Pentru a exprima mai simplu, putem spune că ieșirile sunt ceea ce s-a cumpărat cu banii publici.
Indicatori de rezultat (outcome)	Efectele imediate ale politicii pentru adresații direcți/publicul-țintă. Un efect este imediat dacă operatorul îl observă cu ușurință atunci când este în contact cu publicul țintă/adresații. Pentru că sunt ușor de identificat de către operatori, indicatorii de rezultat pot fi monitorizați sistematic.
Indicatori de impact (impact)	Consecințele indirecte și pe termen lung ale politicii.

Sursa. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, European Communities 2006, Methodological Basis for Evaluation, Volume I, p. 60.

Caracteristicile principale ale indicatorilor pot fi rezumate astfel:

1. *Măsurabilitate* – indicatorii trebuie exprimați într-o formă care să poată fi măsurată. Chiar dacă indicatorii sunt calitativi, ei trebuie să fie elaborați într-o formă măsurabilă.

2. *Validitate/ Disponibilitate* – trebuie să fie accesibili fie în raport cu scopurile pe care le măsoară, fie în raport cu timpul disponibil pentru realizarea anumitor obiective.

3. *Realism* – indicatorii trebuie stabiliți într-un mod realist, în strânsă legătură cu modul de formulare a obiectivelor. Nu trebuie stabilite obiective complexe pentru că acestea pot deveni nerealiste.

4. *Planificarea în timp* – la fel ca fiecare obiectiv sau rezultat, fiecare indicator trebuie să aibă o planificare în timp, durată, perioadă.

5. *Claritate* – indicatorii trebuie să fie definiți clar, interpretarea lor să fie simplă, cu posibilitatea de a arăta tendințe de evoluție (crescător, descrescător, constant).

6. *Fiabilitate/ Precizie* – măsurarea indicatorilor trebuie să fie de încredere.¹⁶²

Evaluarea politicii publice la nivel local. Pe parcursul implementării politicii publice consiliul local va monitoriza, controla și evalua activitățile întreprinse pentru a putea realiza, în caz de necesitate, corecția respectivă.

Evaluarea poate fi internă (consiliul local, primar) și externă (instituții ierarhic superioare, organizații de media, societatea civilă, organizații de consultanță și audit etc.).

Pentru ca activitatea de evaluare să răspundă scopurilor urmărite de acest proces complex, la nivelul Uniunii Europene s-au conturat 5 criterii folosite în cadrul oricărui exercițiu de evaluare: *relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul, durabilitatea*. Aceste

¹⁶² Ghid de monitorizare și evaluare, Indicatorii de performanță, Guvernul României, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, ianuarie 2009, pag. 21.

criterii pot fi aplicate și la evaluarea politicilor publice locale. Descrierea acestor criterii vezi în Tabelul 2.

Tabel 2. Criterii de evaluare

Criteriu	Descriere
Relevanța	Relevanța unei politici publice reprezintă <i>măsura în care obiectivele stabilite și planul de implementare propus se adresează corect problemelor identificate</i> . Schimbările privind natura problemelor identificate inițial sau anumite circumstanțe în care are loc implementarea, fie acestea fizice, economice, instituționale sau politice, pot face politica sau proiectul irelevante pentru problemele - nevoile pe care au fost menite să le rezolve.
Eficiența	Criteriul de eficiență se referă la cât de bine au fost folosite resursele disponibile pentru a transforma activitățile propuse în rezultatele intenționate. Acest criteriu <i>vizează aspectele legate de rentabilitate și anume dacă ar putea fi obținute aceleași rezultate sau rezultate mai bune prin alte modalități, și în același timp mai ieftine</i> .
Eficacitatea	Criteriul de eficacitate încearcă să <i>identifice dacă politica publică și-a atins obiectivele stabilite în faza de programare</i> . Întrebarea-cheie este ce beneficiu a adus politica publică prin punerea sa în practică, prin raportarea la măsura în care subiecții vizați au beneficiat în mod real de pe urma produselor sau serviciilor furnizate prin politica publică pusă în practică.
Impactul	Termenul de impact se referă la <i>efectul de ansamblu al beneficiilor aduse de o anumită politică publică, asupra unui număr mai mare de persoane decât principalii beneficiari dintr-un anumit sector, o anumită localitate, raion sau chiar din întreaga țară</i> .
Durabilitatea	Criteriul de durabilitate arată <i>dacă există probabilitatea ca rezultatele pozitive ale politicii sau proiectului să continue și după încetarea intervenției și, totodată, dacă impactul pe termen lung al politicii sau proiectului asupra procesului mai amplu de dezvoltare poate fi menținut la nivel de localitate, raion sau țară</i> .

Pentru evaluarea politicilor publice există mai multe metode și tehnici de evaluare: evaluarea mediului strategic, consultarea stakeholderilor (factorilor interesați), anchetele sociale, anchetele asupra beneficiarilor, analiza regresiiunilor, evaluarea priorităților,

metodele participatorii, focus grupurile, studiile de caz, utilizarea surselor de date secundare, tehnicile de observație etc.

Monitorizarea și evaluarea continuă și ajustarea necesităților și realităților a politicilor publice sunt esențiale pentru eficiența acestora.

Derularea politicilor publice trebuie să fie fluentă și flexibilă. Politicile necesită ajustări, redefiniri și actualizări, ca răspuns la problemele și nevoile noi apărute.¹⁶³

Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. În acest context, a fost trasat obiectivul general al Strategiei privind reforma administrației publice din Republica Moldova¹⁶⁴ care prevede crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice, responsabile la toate nivelurile.

Una dintre componentele importante de reformare a administrației publice din Republica Moldova este **elaborarea și coordonarea politicilor publice**, care include planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor.

Astfel, elaborarea politicilor, fiind un domeniu recunoscut ca important în cadrul Strategiei la nivel central, înregistrează o lacună strategică care constă în neabordarea problemelor și metodologiilor cu referire la politicile publice ale administrației publice locale.

Chiar dacă obiectivul general al Strategiei urmărește sporirea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică, la general, obiectivele specifice cu referire la procesul politicilor publice și Planul de acțiuni pentru implementarea acestei componente nu prevăd acțiuni și suport metodic pentru administrația publică locală în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice locale.

Experiența altor state demonstrează faptul existenței unor strategii care abordează procesul politicilor publice la nivel local. De exemplu, în România a fost implementată de către Ministerul Administrației și Internelor Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale pentru anii 2011-2016. Considerăm util, ca și la nivelul administrației publice locale din Republica Moldova, mai ales în contextul implementării Strategiei de reformă a sistemului administrativ, să fie abordate problemele de elaborare, implementare și eficientizare a politicilor locale.

¹⁶³ Elaborarea politicilor financiare, Seria de manuale de instruire în managementul financiar pentru administrația publică locală, Manualul nr. 3, pag. 31.

¹⁶⁴ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr.911 din 25 iulie 2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 25.07.2016 cu modificările ulterioare.

În contextul situației economice precare, constrângerilor bugetare severe administrația publică locală din Republica Moldova trebuie să-și stabilească de sine stătător politicile sale în domeniul prestării serviciilor sale administrative, urbanismului, amenajării teritoriului, educației, sănătății, turismului, mediului, dezvoltării economice locale și alte domenii, corelând obiectivele acestora cu prioritățile guvernamentale.

În acest sens, autoritățile administrației publice locale trebuie să-și dezvolte capacitatea necesară realizării activităților de concepere, elaborare, adaptare și punere în aplicare a politicilor publice locale, fiind esențial important să se stabilească un dialog efectiv în acest proces dintre administrația publică locală și cea centrală.

Cadrul legal ce reglementează domeniul politicilor publice în Republica Moldova

Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice locale trebuie să fie reglementat de cadrul normativ. Legalitatea implicării administrației publice centrale din Republica Moldova în formularea politicilor publice naționale, intersectoriale și sectoriale este asigurată de un set întreg de legi.

Neavând reglementări normative ale procesului de elaborare, dezvoltare, adoptare, implementare, monitorizare și evaluare a politicii publice locale care ar fi expres prevăzute în actele normative de nivel local, autoritățile administrației publice locale pot elabora politicile publice locale în conformitate cu prevederile:

Constituției Republicii Moldova, adoptată în 1994. Întregul conținut al Constituției conduce la ideea că orice politică publică trebuie să susțină statul de drept, pacea civică, democrația, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic, responsabilitatea și obligațiile administrației publice față de generațiile precedente, actuale și viitoare ca valori supreme.

Legii Republicii Moldova nr. 136 din 07 iulie 2017 cu privire la Guvern.¹⁶⁵ Legea urmărește crearea unui cadru juridic necesar asigurării activității Guvernului, bazat pe principiile statului de drept, democrației, economiei de piață și respectării drepturilor omului. Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Legii Republicii Moldova nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.¹⁶⁶ (În conformitate cu: art. 14 Competențele de bază ale consiliilor locale; art. 29 Atribuțiile de bază ale primarului, art. 39 Atribuțiile secretarului, art. 40 Primăria și statutul personalului primăriei; art. 43 Competențele consiliului raional; art. 53 Atribuțiile de bază ale președintelui raionului; capitolul X Serviciile publice, bunurile și lucrările publice; capitolul XI Administrarea finanțelor publice, autoritățile administrației publice locale dezvoltă politici publice pentru soluționarea problemelor locale).

¹⁶⁵ Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07 iulie 2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.

¹⁶⁶ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

Legii Republicii Moldova nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative.¹⁶⁷ Potrivit art.18 al acestei legi, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea. Astfel, documentul de politică adoptat prin decizia consiliului local, devine obligatoriu pentru întreaga unitate administrativ-teritorială.

Legii Republicii Moldova nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă.¹⁶⁸ Legea prevede domeniile de activitate ale autorităților publice locale, regulile procesului de descentralizare administrativă și identificarea cadrului instituțional pentru descentralizarea administrativă. În temeiul acestei legi, consiliul local elaborează strategii și politici cu impact administrativ, financiar și patrimonial în conformitate cu domeniile de competență și estimează impactul acestor politici.

Legii Republicii Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006 cu privire la dezvoltarea regională.¹⁶⁹ Legea reflectă principiile și cadrul instituțional al politicii naționale de dezvoltare regională a țării și introduce mecanismele regionale pentru dezvoltare. Autoritățile administrației publice locale, prin intermediul asociațiilor constituite dintr-un număr de autorități ale unităților administrativ-teritoriale, pot elabora politici publice pentru rezolvarea problemelor ce ar avea impact regional.

Legii Republicii Moldova nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.¹⁷⁰ Legea reglementează relațiile legate de apariția, exercitarea și apărarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, care sunt importante în procesul de căutare a soluțiilor și instrumentelor pentru politicile locale.

Legii Republicii Moldova nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.¹⁷¹ Potrivit art. 2, finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sunt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului. Una dintre condițiile indispensabile ale implementării cu succes a unei politici publice locale este acoperirea cu resurse financiare suficiente a activităților prevăzute în cadrul Planului de acțiuni pentru implementarea acestor politici.

Legii Republicii Moldova nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența

¹⁶⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.7-17 din 12.01.2018.

¹⁶⁸ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.

¹⁶⁹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 din 16.02.2007.

¹⁷⁰ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 11.11.1999.

¹⁷¹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.

în procesul decizional.¹⁷² Legea stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional de adoptare a politicii publice locale.

Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11 ianuarie 2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințelor unificate față de documentele de politici.¹⁷³ Actul normativ stabilește: regimul juridic și clasificarea documentelor de politici; regulile procesului de elaborare a documentelor de politici; identifică deosebirile existente între documentele respective, metodologia de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a acestora la nivelul ministerelor și altor autorități administrative.

Încadrarea în sistemul instituțional de elaborare a politicilor în Republica Moldova

În procesul elaborării și implementării politicilor publice administrația publică locală trebuie să țină cont de responsabilitățile, domeniile de competență și de atribuțiile autorităților și instituțiilor publice. Sistemul instituțional național include un șir de instituții cu responsabilități în procesul de elaborare a politicilor publice:

- **Parlamentul** – unica autoritate legislativă a statului,¹⁷⁴ care aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe ale țării, ia decizii de importanță majoră la nivel legislativ, aprobă documente naționale de planificare strategică (concepții și strategii naționale), punând, astfel, bazele arhitecturii sistemului de planificare strategică și stabilind prioritățile naționale de dezvoltare; aprobă Programul de activitate a Guvernului;

- **Guvernul** - organul executiv al puterii centrale, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului¹⁷⁵ în conformitate cu Programul său de activitate, acceptat de Parlament; ia decizii la nivel de executiv; stabilește cadrul de planificare strategică și de elaborare a documentelor de politici;¹⁷⁶ aprobă documentele de politici naționale, intersectoriale și sectoriale, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu etc.;

- **Comitetul Interministerial de Planificare Strategică** – structură prezidată de Prim-ministru și constituită din membri ai Guvernului și reprezentanți ai Cămarilor de Stat, care asigură procesul integrat de planificare strategică, ce corelează cu prioritățile naționale, cu politicile elaborate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și exter-

¹⁷² Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.

¹⁷³ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 19.01.2007.

¹⁷⁴ Art. 60, art.66 din Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, cu modificările ulterioare.

¹⁷⁵ Potrivit prevederilor art. 96, art.107 din Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, cu modificările ulterioare.

¹⁷⁶ Potrivit art. 5 pct.a) al Legii cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.

ne.¹⁷⁷ Comitetul coordonează și monitorizează activitatea Guvernului și a comitetelor guvernamentale ale acestuia în elaborarea și implementarea Programului de activitate a Guvernului, Strategiei naționale de dezvoltare și Cadrului de bugetare pe termen mediu, integrare europeană și coordonare a asistenței externe. Comitetul monitorizează activitatea și a altor comisii, consilii, comitete sau grupuri de lucru care sunt implicate direct sau indirect în planificarea strategică;

- **Consiliul Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă** - Consiliul este creat la inițiativa Guvernului Republicii Moldova¹⁷⁸ în calitate de organ consultativ în domeniul dezvoltării durabile, fără statut de persoană juridică, este prezidat de Prim-ministru, fiind constituit din membri ai Guvernului, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, ai mediului academic și ai sectorului asociativ. Consiliul are drept scop coordonarea și monitorizarea procesului de adaptare și integrare a Obiectivelor de dezvoltare durabilă din Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 în politicile naționale și sectoriale de dezvoltare, prin intermediul grupurilor sectoriale din cadrul ministerelor de resort;

- **Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru** este un organ consultativ și are misiunea de a facilita dialogul între reprezentanții comunității de afaceri și formatorii de politici în vederea dezvoltării unui climat socioeconomic favorabil și unui mediu de afaceri nondiscriminator, transparent și favorabil investițiilor.¹⁷⁹ Concomitent, este autorizat să discute și să elaboreze soluții privind problemele de importanță națională legate de comerțul extern, care se referă la două sau mai multe autorități publice simultan, în scopul asigurării unei abordări complexe și sistemice;

- **Cancelaria de Stat** - autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului¹⁸⁰ în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului și asigură procesul de planificare strategică a Guvernului în conformitate cu prioritățile Programului de activitate a Guvernului și cu strategiile naționale de dezvoltare; asigură suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării programului de guvernare;

- **Autoritățile Administrației Publice Centrale** sunt organele centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce le sunt încredințate, elaborează și promovează politicile publice la nivel național,

¹⁷⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 18.07.2001, cu modificările ulterioare.

¹⁷⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la instituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltarea Durabilă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 232-244 din 29.07.2016.

¹⁷⁹ Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru nr. 631 din 22.08.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-145 din 26.08.2011, cu modificările ulterioare

¹⁸⁰ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162 din 06.11.2009, cu modificările ulterioare.

intersectorial și sectorial. Potrivit art. 4 al Legii privind administrația publică centrală de specialitate,¹⁸¹ activitatea autorităților administrației publice centrale de specialitate se bazează pe principii:

a) planificării strategice; b) asigurării transparenței în procesul decizional; c) delimitării funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora. Ministerele și alte autorități administrative centrale colaborează cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu asociațiile reprezentative ale acestora constituite în corespundere cu legea, asigurând consultarea și implicarea efectivă a asociațiilor în vederea participării la procesul decizional.

- **Autoritățile Administrației Publice Locale** constituite în baza legislației țării¹⁸² promovează interesele generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, elaborează și promovează, în baza art.14, pct.2, lit. p, *strategii, planuri și programe* de dezvoltare socioeconomică a localităților în corespundere cu politicile naționale;

- **Societatea civilă**, formată din cetățeni, care, asociați sub diferite forme, participă la viața publică, influențează politicile, urmare participării în procesul de planificare strategică la etapa de elaborare, consultare, dezbateri, etc., având ca scop apărarea și promovarea intereselor populației.

Structura instituțională pentru susținerea procesului de elaborare a politicilor publice la nivel central o constituie **Direcția coordonare politici și priorități**¹⁸³ din cadrul Cămarilor de Stat. Conform Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cămarilor de Stat, subdiviziunii respective îi revin următoarele atribuții de bază: i) coordonează procesul de planificare a politicilor publice și de elaborare a documentelor de politici, în conformitate cu prioritățile programului de guvernare și strategiile de dezvoltare, precum și asigură monitorizarea implementării acestora; ii) stabilește cadrul metodologic și organizatoric pentru sistemul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice și oferă suport consultativ și informațional autorităților administrației publice în vederea respectării regulilor de fundamentare și prezentare a documentelor de politici și a actelor normative, inclusiv a procedurilor de consultare publică a opiniei cetățenilor și societății civile în procesul decizional.

La nivelul fiecărui minister și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale au fost înființate **unități de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice**¹⁸⁴ (cu statut de direcții/secții). Aceste unități au rolul de a coordona activitățile

¹⁸¹ Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012, cu modificările ulterioare.

¹⁸² Art. 110-113 ale Constituției Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, cu modificările ulterioare.

¹⁸³ Structura Cămarilor de Stat, Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 06.11.2009, modificată 10.10.2018.

¹⁸⁴ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice, nr. 168 din 09.03.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36 din 16.03.2010.

de elaborare a documentelor de politici publice naționale, la nivel instituțional și, după caz, la nivel intersectorial și sectorial, precum și de a asigura interacțiunea procesului de elaborare a politicilor publice cu procesul bugetar. Conform Regulamentului cadru al unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, acestea au următoarele atribuții ce țin de asigurarea procesului de planificare strategică din cadrul organului central de specialitate al administrației publice: i) oferă asistență metodologică în procesul de elaborare a politicilor publice inițiate de către subdiviziunile structurale ale autorității; ii) analizează și avizează proiectele documentelor de politici publice în scopul asigurării corespunderii politicilor publice elaborate cu prevederile documentelor de politici publice naționale; respectării cerințelor față de structura și conținutul acestora; corelării politicilor publice elaborate cu cadrul de resurse financiare disponibile; iii) coordonează procesul de monitorizare și generalizează rezultatele implementării documentelor de politici publice; iv) propune ajustarea și actualizarea documentelor de politici publice existente și inițierea unor politici publice noi, în baza rezultatelor obținute în urma implementării documentelor de politici publice sectoriale, intersectoriale și naționale.

Dacă, după cum a fost menționat, la nivelul administrației publice centrale este determinat cadrul instituțional, inclusiv, la nivel de subdiviziune responsabilă, atunci la nivel local în Republica Moldova, nu sunt prevăzute expres atribuții în domeniul politicilor publice locale. Unica specificare o găsim în articolul 14, unde, la modul general, se stipulează competențele consiliului local cu referire la luarea deciziilor în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice, și sunt identificate competențe în domeniile de activitate.

Este benefică stabilirea detaliată de competențe pentru consiliul local, numai că însăși posibilitatea reală de a elabora politici publice locale, la moment, este foarte redusă. Anterior, în cadrul studierii procesului politicilor publice la nivel local, am identificat un șir de activități de analiză și planificare care trebuie realizate la fiecare etapă a acestui proces. Consiliul local, fiind un organ colectiv care se convoacă în ședințe periodice, în conformitate cu Planul de activitate a consiliului, nu dispune de un aparat care ar acorda suport metodic consilierilor în elaborarea politicilor publice locale. Astfel, povara rămâne pe personalul angajat în primărie și primar, care fiind într-un număr restrâns, chiar insuficient, nu au deseori capacitatea, dar și disponibilitatea să elaboreze politici locale. La nivel de raion, cel puțin, există *secțiile organizarea și coordonarea activității administrative* din aparatul președintelui raionului și *direcțiile consiliului raional* (finanțe, asistență socială și protecție a familiei, agricultură și alimentație, învățământ, cultură și turism, relații funciare și cadastru) care elaborează și implementează strategiile raionale din domeniile de specialitate.

Astfel, este necesară implementarea cât mai urgentă a reformei subsistemului administrativ la nivel local pentru a avea posibilitatea de creștere a capacității administrative a autorităților administrației publice locale din perspectiva extinderii statelor de personal și angajării personalului profesionist cu capacități în domeniul politicilor publice.

Contextul strategic pentru politicile publice locale

Tipologia documentelor de politici aplicate în Republica Moldova este determinată de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici,¹⁸⁵ menționată anterior, care definește patru documente de politici (concepția, strategia, programul și planul de acțiuni), ce sunt utilizate de către autoritățile publice centrale pentru planificarea strategică pe termen scurt, mediu și lung a politicilor publice.

În acest context, autoritățile administrației publice locale, la fel, pot elabora strategii, concepții, programe și planuri, dar cu o arie redusă de aplicare, și anume în raza teritoriului unității administrativ-teritoriale.

În procesul de elaborare a politicilor publice locale, administrația publică locală corelează obiectivele strategice cu principalele documente strategice la nivel național:

1. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018;¹⁸⁶

2. Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2017-2019;¹⁸⁷

3. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”.¹⁸⁸

Programul de guvernare, care stă la temelia activității Guvernului pentru o perioadă determinată de timp, trasează obiectivele și acțiunile principale ce le va urma în vederea realizării politicii interne și externe ale statului, creșterii bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, precum și creării tuturor premiselor necesare pentru integrarea țării în Uniunea Europeană. Pentru asigurarea realizării obiectivelor Programului de activitate a Guvernului și a angajamentelor față de partenerii de dezvoltare sunt elaborate și aprobate Planuri de acțiuni pe termen scurt, de obicei, anuale, însă ținând cont de experiența actuală, ultimul este elaborat pentru întreaga perioadă de implementare a Programului de guvernare.

Planul de acțiuni al Guvernului, în accepțiunea actuală, începând cu anul 2010, este denumit și „*planul consolidat de acțiuni al Guvernului*”, deoarece prezintă o platformă unică de planificare, elaborată în baza Programului de activitate al Guvernului, Strategiei naționale de dezvoltare, strategiilor sectoriale, priorităților de integrare europeană și altor angajamente internaționale. În procesul de elaborare Cancelaria de Stat se asigură

¹⁸⁵ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 19.01.2007

¹⁸⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 217-229 din 22.07.2016 cu modificările ulterioare.

¹⁸⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108 din 31.03.2017 cu modificările ulterioare.

¹⁸⁸ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, nr. 166 din 11.07.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012 cu modificările ulterioare.

că toate politicile publice importante, inclusiv intersectoriale, care urmează a fi promovate, sunt reflectate în Planul de acțiuni.

Pentru îndeplinirea obiectivului de integrare europeană a țării, la baza Programului de activitate a Guvernului a fost pusă implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, însă, totodată, au fost elaborate și promovate separat planuri naționale de acțiuni pentru perioada 2014-2016 și perioada 2017-2019. Potrivit Raportului de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a acestuia indică implementarea în proporție de 73,73%. Totodată, rata de armonizare a legislației naționale la *acquis-ul* comunitar prevăzut de Acord este de 34% din întreg numărul actelor UE. Acest fapt impune o intensificare a activităților pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE.

Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” reprezintă principalul document național de planificare strategică pe termen lung și este focalizată pe 8 priorități de dezvoltare: sistemul educațional; infrastructura de drumuri; sectorul financiar; climatul de afaceri; eficiența energetică; sistemul de pensii; combaterea corupției; competitivitatea produselor agroalimentare.

Cadrul de monitorizare și evaluare a Strategiei „Moldova 2020” constituie Planul de acțiuni al Guvernului și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, ca fiind instrumentele principale de implementare a Strategiei, actualizate anual.

Actualmente, este în vigoare o serie de documente de politici publice intersectoriale și sectoriale, elaborate în scopul atingerii obiectivelor generale stabilite la nivel național. Documentele de politici publice sectoriale pot deriva atât din documentele de politici publice intersectoriale, cât și din documentele de dezvoltare națională, integrând obiective și politici publice relevante unui anumit sector.

La fel, în ultima perioadă se constată că autoritățile publice elaborează un nou tip de documente de planificare - *foi de parcurs*, acestea reprezentând documente de planificare, care nu cad sub incidența cadrului normativ național de planificare strategică. Foaia de parcurs reprezintă o listă consolidată de măsuri, angajamente și termene de implementare în vederea atingerii obiectivelor stabilite. Foaia de parcurs servește ca instrument de planificare, dar și ca document de referință pentru monitorizarea și evaluarea progresului înregistrat.

Cadrul Bugetar pe Termen Mediu reprezintă instrumentul care asigură corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici în perspectiva de trei ani (pe anul bugetar următor și estimările pentru doi ani ulteriori).

Potrivit Planului de acțiuni pe anii 2016-2020 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, sunt planificate o serie de activități care vin să îmbunătățească cadrul normativ, care stă la baza procesului de planificare strategică și a documentelor de politici. În rezultatul implementării acestui

plan este așteptată obținerea următoarelor rezultate: a) reguli de procedură privind planificarea, elaborarea, monitorizarea politicilor publice, prin intermediul unor proceduri unificate aprobate; b) priorități de integrare europeană și obiective de dezvoltare durabilă înglobate în noua strategie națională de dezvoltare; c) „pașaportizarea” documentelor de politici cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire elaborate; d) metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice revizuite, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE¹⁸⁹ și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă; e) rolul subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor uniformizat și consolidat; f) metodologii privind analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice revizuite și aprobate; g) rolul Comitetului interministerial de planificare strategică consolidat în planificare strategică, conectată la procesul bugetar și prioritizarea asistenței externe etc.

La nivel local, cele mai importante documente de politici sunt strategiile și programele de dezvoltare social-economică. Strategia de dezvoltare social-economică locală reprezintă un set de instrumente care aplicate la nivel comunitar, pot contribui la transformarea membrilor comunității în subiecți activi ai rezolvării unor probleme comune și pot conduce la construirea unor comunități puternice.

Pentru a consolida procesul de elaborare a politicilor publice la nivel local, este necesar de a corela aceste politici priorităților locale și naționale, de a formula ținte concrete și de a îmbunătăți procesul de raportare privind implementarea politicilor publice locale.

Suportul metodologic pentru formularea politicilor publice

Pentru a elabora politici publice locale corespunzătoare necesităților comunității, autoritățile administrației publice locale au nevoie de suport metodologic. În momentul în care până în prezent, pentru nivelul local nu au fost elaborate ghiduri metodologice specifice etapelor de elaborare și implementare a politicilor, administrația publică locală poate utiliza ghidurile metodologice dezvoltate pentru autoritățile administrație publice locale de specialitate de nivel central. Astfel, în prezent, sunt disponibile pentru consultare:

*Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional*¹⁹⁰ în care sunt menționate tipurile de documente de politici și este reflectat calendarul proceselor de planificare, bugetare și realizare a politicilor naționale și sectoriale ale statului și modalitatea de corelare a obiectivelor politicilor.

¹⁸⁹ Legea pentru ratificarea Acordului 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, nr.112 din 02.07.2014, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

¹⁹⁰ Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Cancelaria de Stat, 2009.

*Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice*¹⁹¹ prezintă un spectru de tehnici și întrebări pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor publice și o selecție a unor instrumente accesibile și aplicabile pentru funcționari publici și practicieni, implicați în analiza și elaborarea politicilor publice. Deoarece cerințele față de analiza care însoțește procesul de elaborare a politicilor publice vor crește, este obligatorie sporirea capacităților analitice ale autorităților publice locale.

*Ghidul privind evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice*¹⁹² înglobează metodologia evaluărilor respective, pentru a afla impactul produs de politicile publice, conținând atât descrierea tehnicilor calitative cât și a celor cantitative de evaluare. Pentru politicile publice cu implicații financiare limitate și impact de scară mică este suficient să se răspundă la un set de întrebări, formulate în Ghid. În schimb, pentru politicile publice complexe, cu impact fiscal major, se recomandă utilizarea unor tehnici combinate atât cantitative cât și calitative. Conform recomandărilor expuse în ghid, evaluarea intermediară trebuie executată o dată pe an, iar evaluarea ex-post - o dată la 3 ani. Trebuie supuse evaluării intermediare și ex-post toate documentele de politici (concepțiile, strategiile, programele, planurile) sau o parte componentă a acestora.

*Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului*¹⁹³ conține Îndrumarul privind organizarea procesului de planificare bugetară în cadrul APL care formalizează procedurile pentru fundamentarea bugetului pe programe. Bugetele pe programe se elaborează ca parte a procesului anual de elaborare a bugetului local și reflectă fundamentarea cheltuielilor bugetelor locale pe programe și subprograme, fiind stabilite scopul, obiectivele și indicatorii de performanță. După cum prevede Setul metodologic, în cadrul bugetului pe programe, resursele bugetare trebuie să fie alocate în strânsă corelare cu prioritățile de politică promovate și stabilite în documentele de planificare strategică, iar accentul se pune pe rezultatele ce trebuie atinse în urma activităților autorităților publice și instituțiilor bugetare.

Actualmente, potrivit Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice, este prevăzută actualizarea documentelor metodologice pentru toate etapele procesului de politici publice.

Clasificarea politicilor publice locale

Anterior am menționat, că politicile publice sunt elaborate nu numai de Guvern sau de Parlament, ci și de alți factori de decizie, cum ar fi consiliile locale, consiliile raionale, consiliile de administrare ale unor organizații și întreprinderi, consiliile pedagogice și altele. În Tabelul 3 găsim exemple de politici locale care abordează probleme din diferite domenii.

¹⁹¹ Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Guvernul Republicii Moldova, 2010.

¹⁹² Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat.

¹⁹³ Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 370-376 din 31.12.2015.

Tabelul 3. Exemple de politici locale.

Domeniul	Declarația politică
Politica bugetară	<p>Administrația publică locală va revedea și va analiza bugetul la jumătatea exercițiului bugetar.</p> <p>Administrația publică locală va calcula anticipațiile de venituri și cheltuieli pentru următorii cinci ani și le va actualiza anual.</p> <p>Administrația publică locală va folosi la maximum toate subvențiile naționale și asistența tehnică oferite localității.</p>
Politica de investiții	<p>Administrația publică locală va elabora și va respecta programele multianuale de întreținere și înlocuire a echipamentului.</p> <p>Administrația publică va elabora un plan multianual de investiții, îl va actualiza anual și va face toate investițiile numai conform lui.</p>
Politica de achiziții	<p>Administrația publică locală va organiza licitații concurențiale pentru toate achizițiile care depășesc XXX lei.</p> <p>Administrația publică va scoate anual la licitație bunurile sale excedentare sau uzate.</p>
Politica de management al riscului	<p>Administrația publică locală va stabili un program complex de siguranță, incluzând instruirii, inspecții și analiza accidentelor.</p> <p>Administrația publică locală va stabili o rezervă de risc de o valoare care, alăturată polițelor de asigurare, să o protejeze adecvat împotriva pierderilor.</p>
Politica în construcții	<p>Administrația publică locală va schimba asfaltul cu beton pentru toate proiectele viitoare de pavare a străzilor.</p>
Politica de privatizare	<p>Administrația publică va urmări cu asiduitate orice modalitate posibilă de a privatiza serviciile acolo unde măsura va produce o scădere a costurilor.</p>
Politica de colaborare	<p>Administrația publică locală va dezvolta legături strânse cu localități învecinate pentru a economisi bani și a evita duplicarea inutilă a serviciilor.</p>

În conformitate cu art. 14 al Legii privind administrația publică locală, consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor ce țin de competența altor autorități publice. Astfel, în temeiul acestui articol și al art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local poate elabora politici de diferit ordin și domeniu. De exemplu, tabelul 4 conține grupuri de politici și domeniile de implementare.

Tabelul 4. Domenii de politici publice locale.

Grup de politici	Domenii
Politici de infrastructură	<ul style="list-style-type: none">- planificare urbană, gestionarea spațiilor verzi de interes local, distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor și canalizare, iluminarea stradală, drumuri și poduri publice, amenajarea și întreținerea cimitirelor.- construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare- construcția, gestionarea rețelelor de distribuire a gazelor și energiei termice.- destinația terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului).
Politici ecologice	<ul style="list-style-type: none">- salubritatea, colectarea și gestionarea deșeurilor, epurarea apelor, utilizarea resurselor naturale de interes local, protecția mediului.
Politici sociale	<ul style="list-style-type: none">- activități culturale, sportive; protecția și asistența socială; protecția civilă de interes local.- instituții de binefacere de interes local, ocrotirea drepturilor copilului, familiei, egalitatea genurilor.- ordinea publică.
Politici economice	<ul style="list-style-type: none">- politicile financiare ale consiliului.- bugetul local, utilizarea fondului de rezervă și special.- impozitele și taxele locale.- administrarea bunurilor din domeniul public și privat locale.- instituirea și gestiunea întreprinderilor municipale.- amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale.- participarea la capitalul statutar al societăților comerciale.- susținerea businessului mic și mijlociu.- prognoze și programe de dezvoltare social-economică.

Administrația publică locală

Politici preventive	<ul style="list-style-type: none">- organizarea serviciilor antiincendiere.- profilaxia maladiilor, criminalității, corupției.
Politici social-uzuale	<ul style="list-style-type: none">- construcția de locuințe.- facilități pentru păturile social vulnerabile.- transportul public local.- servicii publice de gospodărie comunală.
Politici de colaborare	<ul style="list-style-type: none">- parteneriatul public-privat.- colaborarea, cooperarea, inclusiv transfrontalieră.- parteneriatul public-public (asocieri cu APL).- promovarea și protejarea intereselor APL.
Politici interne	<ul style="list-style-type: none">- auditul intern, transparența în activitate, fluxul informațional, organigrama și statele primăriei; schema de salarizare.

Sursa. Ghidul alesului local, AAP, 2011.

După cum am menționat, politicile se afirmă sau se formulează atunci când se elaborează și se discută bugetul, când consiliile locale alocă resurse pentru noul an fiscal.

Rolul aleșilor locali în procesul politicilor publice locale

Actul de conducere a administrației publice implică pentru oficialii aleși deciderea scopurilor și transformarea lor în programe și servicii printr-o declarație politică de intenție întru rezolvarea problemelor din teritoriu și o activitate cât mai eficientă.

Așadar, care este rolul alesului local în elaborarea politicilor publice?

În primul rând, alesul local trebuie să identifice și să concentreze acțiunile ce trebuie abordate; să faciliteze schimbul reciproc de informație, comunicarea și educarea alegătorilor în chestiuni relevante.

În al doilea rând, să acționeze ca factor de integrare a opiniilor și grupurilor divergente; să dezvolte consensul asupra viziunii comunității și asupra scopurilor și acțiunilor corespunzătoare care trebuie să fie adoptate.

În al treilea rând, să ratifice, prin acțiuni deliberative, consensul care se naște în problema depistată; să implementeze programe, politici și proiecte ca o reflectare a consensului comunității, să mențină sprijinul pentru implementarea acțiunilor adoptate.

Rolul personalului din administrația publică locală în procesul formulării politicilor

Efectuând o analiză asupra modurilor de apariție a politicilor publice, putem stabili că politicile publice pot fi:

- elaborate de către o echipă de profesioniști, adică specialiști în domeniu;
- recomandate de personalul autorităților administrației publice;
- elaborate de oficialii aleși;
- elaborate în discuții cu comunitatea;

- numai inițiative ale colectivităților etc.

Deci, ca *surse de idei*, în procesul de elaborare a politicilor locale pot servi:

- consilierii locali și primarii ca oficiali aleși ai unității administrativ-teritoriale;
- alegătorii (persoane aparte sau grupuri de inițiativă);
- organizațiile din teritoriu (publice și private);
- personalul din administrația publică locală (primăriilor, aparatului președintelui raionului etc.).

Participarea publicului la procesul politicilor publice

Conform Declarației ONU privind dreptul la dezvoltare lansată în 1986, **dezvoltarea** este un proces global economic, social, cultural și politic care tinde să îmbunătățească bunăstarea tuturor oamenilor și indivizilor pe baza participării lor libere și active la dezvoltarea și distribuirea corectă a rezultatelor. În art. 2 al acestei Declarații este subliniat faptul că omul este subiectul dezvoltării și ar trebui să fie participant activ și beneficiar al dreptului de dezvoltare.¹⁹⁴

Dezvoltarea locală, constituind parte integrată la procesul general de dezvoltare națională, comunitară, globală, devine componentă obligatorie a politicilor publice.

În acest context, pentru realizarea eficientă a obiectivelor de dezvoltare locală, administrația publică trebuie să se asigure de angajamentul și sprijinul cetățenilor. Pentru a obține această susținere, autoritățile au sarcina *responsabilizării actului de guvernare, concomitent, sporind gradul de implicare a cetățenilor în actul de decizie*.

Responsabilitatea autorităților administrației publice în procesul de dezvoltare locală este asigurată prin *transparența activității* primarilor/președinților de raioane, consiliilor locale/raionale, tuturor instituțiilor și serviciilor publice locale și *procedurile* prin intermediul cărora cetățenii pot influența deciziile publice. Pe măsură ce transparența și corectitudinea vor deveni modalități practice curente în activitatea administrației publice locale, populația va sprijini inițiativele regionale lansate. Instrumentul prin care sunt oferite oportunități de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor este *guvernarea participativă*.

Guvernarea participativă, transparentă și eficace constituie baza unei dezvoltări durabile și dă naștere unui anumit simț al responsabilității și al apartenenței, care încurajează cetățenii să prețuiască beneficiile obținute în rezultatul implementării politicilor locale de dezvoltare.

Rolul societății civile de a participa și monitoriza activitatea instituțiilor cu atribuții în dezvoltarea locală și gradul lor de responsabilitate depinde de accesul la informații despre legi, acte administrative, programe, proiecte, proceduri și rezultate obținute de autoritățile publice și, nu în ultimul rând, de expertiza pe care societatea civilă a obținut-o în analiza acestora.

¹⁹⁴ Postolache I. N., Aspecte din evoluția drepturilor omului, Revista Studii Universitare juridice, nr. 3-4, 2009.

În temeiul *Legii privind administrația publică locală*,¹⁹⁵ cetățenii pot participa la luarea deciziilor în cadrul Consiliului local și comisiilor de specialitate.

O altă posibilitate de implicare a cetățenilor este oferită de Legea privind dezvoltarea regională (art. 12).

Strategiile de dezvoltare regională și planurile operaționale se implementează prin programe și proiecte. Programele și proiectele sunt identificate de agențiile guvernamentale, de autoritățile administrației publice locale, de organizațiile neguvernamentale, de alte persoane juridice, precum și de persoane fizice.

Implicarea societății civile în formularea și promovarea politicilor publice la nivel local induce în sine atât avantaje pentru autoritățile administrației publice locale, cât și anumite avantaje pentru actorii societății civile (Tabelul 5).

Tabelul 5. Avantajele implicării societății civile în procesul luării deciziilor privind politicile locale

Avantajele autorităților publice în probleme	Avantajele societății civile
Contact direct cu cetățenii prin consultarea publică a prevederilor proiectelor de politică publică.	Posibilitatea grupurilor afectate de proiect să-și exprime opinia.
Beneficierea de expertiza voluntară, studii de caz provenite din societatea civilă.	Parte a procesului decizional, acceptarea mult mai ușor a deciziei, stabilirea compromisului.
Pot prelua direct gradul de asimilare și de acceptare a societății civile cu privire la proiectele ce se propun.	Responsabilizarea cu privire la procesul decizional.
Mediatizarea puternică a procesului decizional prin mecanismele de consultare publică, îmbunătățirea imaginii structurilor decizionale.	Susținerea amendamentelor, argumentarea opiniilor.
Susținerea directă a programului anticorupție.	Refuzul la posibilități opace de influențare a finanțării în cazul proiectelor de dezvoltare.

¹⁹⁵ Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24, art. nr. 68 din 16.02.2007.

Diminuarea traficului de influență prin exprimarea publică a intereselor diferitelor părți interesate.	
Cetățeanul va avea convingerea că participă direct la procesul decizional. Autoritățile publice și instituțiile responsabile vor beneficia de un capital de imagine pozitivă.	

Implicarea publicului în procesul decizional la nivel local este reglementată de astfel de acte normative ca:

Constituția Republicii Moldova (adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994) asigură, prin art. 34, dreptul la informație. Conform p. 1 al acestui articol dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice.

Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală (nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032/116 din 09.03.2007) în art. 17 stipulează că ședințele consiliului local sunt publice și orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. Cetățenii și organizațiile acestora au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizie și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei. Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor și organizațiilor acestora la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

- a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;
- b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizie sau a programelor de activitate;
- c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii;
- d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale.

Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local în cadrul cărora se iau decizii cu privire la politicile locale promovate sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare.

Legea privind accesul la informație (nr. 982/XIV din 11.05.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90/664 din 28.07.2000). Unul din obiectivele acestei legi este eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către

cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice. Pe lângă aceasta, legea contribuie la stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic asupra strategiilor de dezvoltare, viitorului comunității.

Legea privind transparența în procesul decizional (nr. 239-XVI din 13.11.2008) în art.3 stipulează că autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

În cazul îngrădirii dreptului cetățenilor de a participa la procesul decizional sau de a fi informat privind activitatea autorităților publice, legislația în vigoare prevede și sancțiuni.

Legea contenciosului administrativ (nr. 793-XIV din 10.02.2000, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58/375 din 18.05.2000*) asigură dreptul persoanei care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de deciziile autorităților publice. Astfel, vătămatul poate ataca acțiunile acestora în instanța de contencios administrativ.

Modalități de participare a cetățenilor la procesul politicilor publice locale

La elaborarea politicilor publice locale și la luarea deciziilor cu referire la programele și politicile locale se recomandă să fie valorificate următoarele modalități de consultare a cetățenilor: solicitarea opiniei cetățenilor, solicitarea opiniei experților, grupuri de lucru permanente, grupuri de lucru ad-hoc, dezbateri publice, audieri publice, sondajul de opinie, referendumul.

Un loc aparte aparține informării cetățenilor despre monitorizarea și evaluarea intermediară a activităților din cadrul politicilor locale pentru inventarierea realizărilor înregistrate până în prezent și a provocărilor viitoare. Informarea publicului despre activitățile ce țin de implementarea politicilor de dezvoltare locală poate fi realizată prin mai multe modalități:

- **materiale tipărite** (informări, broșuri, pliante, rapoarte ale Consiliului local, ziare locale);

- **panouri de afisaj și expoziții** (unde se pot afișa proiecte ale documentelor de politici propuse spre examinare, anunțuri, informații, sondaje de opinie, comentarii ale cetățenilor la proiectele politicilor publice);

- **scrisori directe adresate localnicilor** de către Consiliul local, Primărie cu privire la rezultatele implementării politicilor locale (acestea vor crea încrederea locuitorilor în interesul de care se bucură din partea autorităților locale, construind punți de dialog cu aceștia);

- **mass-media disponibilă** (se poate apela la serviciile unui post de radio sau televiziune care este recepționat pe teritoriul comunei, sau ale unui cotidian de largă audi-

ență pentru a reflecta realizările, dar și barierele în implementarea politicilor locale, de exemplu, de salubritatea teritoriului);

- **sesiuni de informare publică**, cum ar fi: puncte de informare, organizarea de vizite pe teren, întâlniri cu diferite prilejuri (acestea au o mare importanță în viața localității, constituind modalități de dialog între cetățeni și autorități, ele fiind deja practicate des).

Obligativitatea informării publicului privind activitatea decizională în cadrul procesului de politici publice a autorităților publice este prevăzută în **Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional**¹⁹⁶ elaborat pentru implementarea Legii nr. 239 privind transparența în procesul decizional (2008). Astfel, actul normativ prevede două modalități de informare: generală și direcționată.

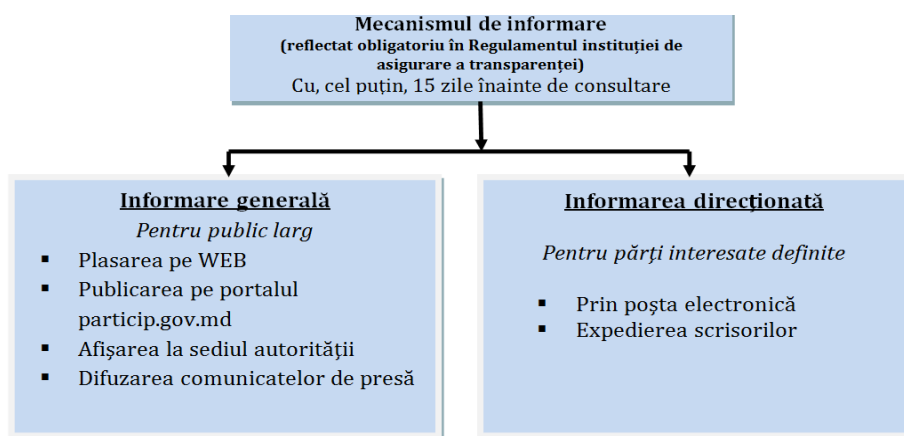


Figura 1. Modalități de informare a cetățenilor.

Sursa. Elaborată în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 967 din 09.08.2016

Modalitățile de consultare publică a proiectelor de politici publice locale sunt selectate de fiecare autoritate publică locală în parte, fiind utilizate separat sau cumulativ, după cum urmează:

- a) solicitarea opiniilor societății civile, experților, asociațiilor profesionale, mediului academic;
- b) instruirea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc;
- c) organizarea dezbaterilor publice;
- d) desfășurarea audierilor publice;
- e) realizarea sondajelor publice;
- f) alte modalități de consultare publică.

Deciziile adoptate de către autoritățile publice privind participarea în cadrul rea-

¹⁹⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.

lizării politicilor locale de dezvoltare și supuse consultării publice sunt făcute publice în conformitate cu Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație și *Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional*.

La ședințele publice este asigurat accesul reprezentanților mijloacelor de informare în masă, care pot retransmite on-line lucrările ședințelor respective.

Modalitățile de organizare și participare a ședințelor publice în cadrul autorității publice sunt stabilite în regulile interne și sunt aduse la cunoștință participanților la ședință, care sunt obligați să le respecte.

Rezultatele ședințelor respective sunt făcute publice, prin publicarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice.

Trecerea de la modelul vechi centralizat-ierarhizat la cel participativ în gestionarea treburilor publice implică crearea comunității unde persistă spiritul de colaborare.

Crearea spiritului comunitar este posibilă doar într-o atmosferă de încredere și angajament reciproc. Pe de o parte, membrii comunității trebuie să aibă dezvoltat sentimentul conectării și coparticipării la treburile comunitare de interes general. Pe de altă parte, implicarea cetățenilor în procesul de formulare și elaborare a politicilor publice reprezintă o cale de creștere a democrației.

Implicarea cetățenilor sub diferite forme în procesul politicilor publice va face procesul de administrare mai transparent și mai receptiv la realitatea cotidiană a colectivității.

Modul de organizare și eficiența formelor de participare sunt atribuite condițiilor din mediul economic, politic și social în care funcționează administrația publică locală.

Participarea cetățenească reprezintă cel mai eficient instrument de aplicare în practică a unor programe și strategii vizând dezvoltarea locală. Publicul este una dintre cele mai mari resurse în dezvoltarea și implementarea practică a politicilor locale.

Locuitorii cunosc specificul localității, problemele ei, trăsăturile și obiceiurile mai bine decât orice guvern. De aceea, implicarea cetățenilor este crucială pentru stabilirea și punerea în practică a politicilor publice.

Pentru a asigura participarea cetățenească pot fi folosite astfel de metode ca: informarea, consultarea, crearea comunității colaborative, decizii comune luate prin consens.

Administrația publică este datoră să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali și să se poată implica și integra în soluționarea problemelor locale.

VII. 2. Parteneriatul public-privat

Parteneriatul public-privat (PPP) la nivel local, după modelul pe care îl întâlnim în prezent, apare la începutul anilor 80 ai sec. al XX-lea în Europa occidentală și SUA,

sub forma cooperării autorităților publice și sectorului privat pentru implementarea unor proiecte ca reabilitarea zonelor industriale aflate în declin.

Definit ca o formă de cooperare între sectorul public și cel privat, pentru a finanța, construi, moderniza, gestiona sau întreține un anumit tip de infrastructură sau pentru furnizarea unui serviciu, parteneriatul public-privat este privit în mai multe țări ca una dintre cele mai bune soluții de răspuns la lipsa resurselor financiare cu care se confruntă administrația publică.¹⁹⁷

În ultimii ani, parteneriatul public-privat s-a consolidat la nivel internațional și european, reprezentând un instrument de cooperare viabil între sectorul public și cel privat, apt să genereze oportunități atractive de dezvoltare, reglementat de legislația țărilor ce aplică acest instrument.

Conceptul de parteneriat public-privat exprimă o modalitate de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat (organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri ori companii) pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și în dezvoltarea locală și regională.

Comisia Europeană, care a consacrat această noțiune prin publicarea Cărții verzi privind parteneriatele public-private (2004), consideră acest tip de parteneriat drept o „cooperare între entități publice și private ce implică stabilirea unei entități cu capital mixt, ce implementează contracte de achiziții publice ori concesiuni”. După opinia unor cercetători ai parteneriatului public-privat, reînnoirea procedurii de concesionare corespunde unui trend general ale cărui cauze sunt multiple, dintre care amintim, restricțiile bugetare și apariția unor nevoi financiare în infrastructură.¹⁹⁸

Parteneriatul public-privat acoperă diverse sectoare ale economiei (nu se limitează numai la infrastructură): transporturi, porturi, aeroporturi, drumuri, logistică, distribuție de apă și sanitație, tratarea deșeurilor, distribuție de electricitate, de gaz, de telecomunicații, cercetare și dezvoltare ș. a. Parteneriatul public-privat poate viza, de asemenea, și activități sociale, ca justiția (închisori, școli de corecție etc.), învățământ sau sănătate, sport (echipamente sportive), turism sau cultură, servicii informatice sau iluminat public.

Parteneriatul public-privat se realizează în baza unui *acord contractual* între o instituție sau autoritate publică și o entitate din sectorul privat. Prin acest acord, capacitățile și activele fiecărui sector (public și privat) sunt partajate în furnizarea unui serviciu sau o facilitate pentru uzul publicului larg. În plus față de partajarea resurselor, fiecare parte împarte din riscurile și beneficiile potențiale în livrarea de servicii și /sau facilități.

¹⁹⁷ Stoian M., Nica A., Parteneriatul public-privat – între succes și eșec, <http://www.sinuc.utilajutcb.ro/III.121.pdf>

¹⁹⁸ Levai C.M., Aspecte teoretico-practice privind parteneriatul public-privat în Uniunea Europeană, Senatul României, Departamentul Legislativ, București, România, http://www.ugb.ro/Juridica/Issue1RO/11_Parteneriatul_public-privat_in_UEMihaela_LevaiRO.pdf

Contractul de parteneriat public-privat se realizează prin una din următoarele forme:¹⁹⁹

Contract de antrepriză/prestări servicii. Realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de antrepriză/prestări servicii are ca obiect prestarea de servicii publice de către o gospodărie comunală, executarea contra plată a lucrărilor de reparație capitală, deservirea atât a elementelor infrastructurii, cât și a altor bunuri ca obiect al parteneriatului public-privat, evidența consumului de resurse, prezentarea facturilor pentru consumatori.

Contract de administrare fiduciară. Realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de administrare fiduciară are ca obiect asigurarea unei bune gestionări a proprietății publice bazată pe criteriile de performanță stabilite în contract. În acest caz, partenerul public transmite partenerului privat gestionarea riscurilor de management și a riscurilor legate de asigurarea funcționării obiectului parteneriatului public-privat, dacă contractul nu prevede altfel.

Contract de locațiune/arendă. Realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de locațiune/arendă are ca obiect transmiterea în posesiune și folosință temporară a bunurilor proprietate publică. Partenerul privat este responsabil de utilizarea la destinație a bunului și de colectarea plăților pentru lucrările efectuate și serviciile prestate. Prețul contractului se stabilește de către părți și nu poate fi mai mic de cuantumul minim al chiriei stabilit în legea anuală a bugetului de stat.

Contract de concesiune. Realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de concesiune are loc în conformitate cu legislația privind concesiunile.

Contract de societate comercială sau de societate civilă. Parteneriatul public-privat poate fi realizat și prin asocierea partenerului public și partenerului privat, fie în baza unui contract de societate civilă, fără crearea vreunei persoane juridice, fie prin crearea unei societăți comerciale (societate cu răspundere limitată ori societate pe acțiuni) având la bază capital mixt (public-privat).

Cadrul legal al realizării Parteneriatul public-privat în Republica Moldova

1. Legea Republicii Moldova nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.
2. Legea Republicii Moldova nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.
3. Legea Republicii Moldova nr. 534 din 30.11.1995 cu privire la concesiuni.
4. Legea Republicii Moldova nr. 121 din 04.05.2007 cu privire la administrarea și dezetatizarea proprietății publice.
5. Legea Republicii Moldova nr. 1402 din 24.10.2002 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală.
6. Legea Republicii Moldova nr. 523-XIV din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

¹⁹⁹ Art. 18 din Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179/2008.

7. Alte legi aferente (Legea cu privire la faliment, Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Legea cu privire la societățile cu răspundere limitată, Legea cu privire la societățile mixte, Codul civil, Legea cu privire la parcurile industriale, Legea cu privire la dezvoltarea regională, Legea cu privire la reglementarea de stat a comerțului extern, Legea cu privire la finanțele publice locale, acte legale speciale care reglementează domeniul apei, energiei, educației și alte domenii, Regulamentele societăților economice).

La nivel național, cadrul instituțional în domeniul parteneriatului public-privat este reprezentat de Guvernul Republicii Moldova, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Consiliul național pentru parteneriatul public privat, Agenția Proprietății Publice, autoritățile administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale (Figura 2).

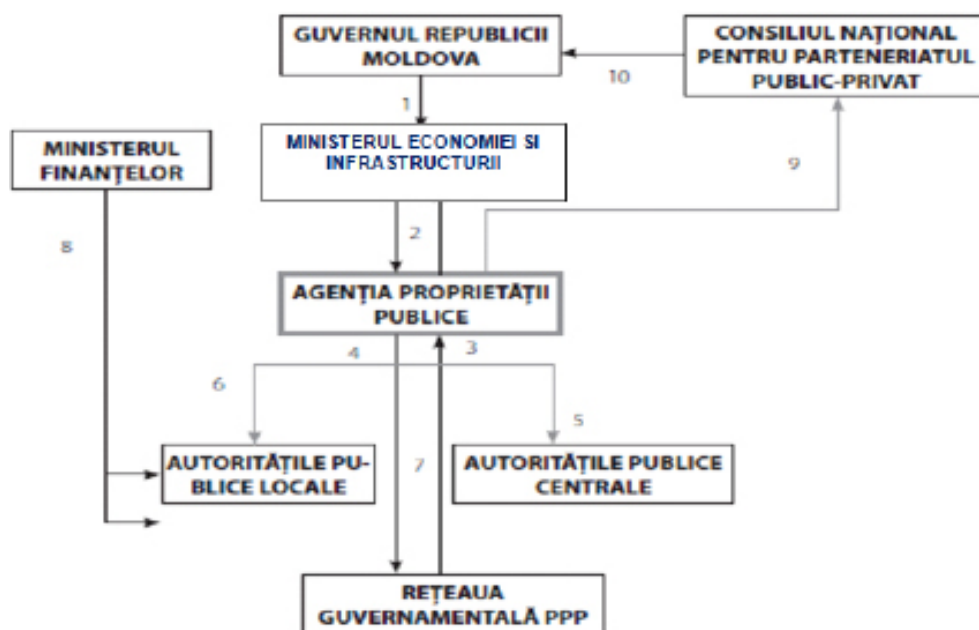


Figura 2. Cadrul instituțional în domeniul parteneriatului public-privat.

Sursa. Adaptat după *Manualul privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor*, elaborat în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova, APP, 2016, p. 48.

Competențele tuturor instituțiilor implicate sunt prevăzute în capitolul III al Legii nr. 179-XVI cu privire la parteneriatul public-privat și în schemă sunt prezentate prin legăturile:

1. Aprobarea documentelor de politici și actele normative, asigurarea executării legii.

2. Elaborarea politicilor în domeniul Parteneriatului public-privat.
3. Implementează politicile Parteneriatului public-privat.
4. Coordonarea inițierii și realizării proiectelor la nivel național, avizarea studiilor de fezabilitate de interes național și local.
5. Inițierea, dezvoltarea, semnarea și monitorizarea contractelor de Parteneriat public-privat în domeniul său de ramură.
6. Implementarea politicilor în domeniul Parteneriatului public-privat la nivel local, precum și inițierea, dezvoltarea, semnarea și monitorizarea contractelor de Parteneriat public-privat.
7. Coordonarea tuturor activităților în domeniu între autoritățile administrației publice centrale și Direcția parteneriat public-privat.
8. Examinarea propunerilor privind participarea bugetului de stat la realizarea proiectelor de Parteneriat public-privat, monitorizarea cheltuielilor de la bugetul de stat pentru realizarea proiectelor de Parteneriat public-privat.
9. Asigurarea lucrărilor de secretariat ale CNPPP (Consiliul Național pentru Parteneriat Public Privat).
10. Consultarea Guvernului în domeniul Parteneriatului public-privat.

Modele de realizare a contractelor de PPP

În funcție de nivelul de implicare a partenerului privat, se definesc următoarele *modalități de realizare a contractelor de parteneriat public-privat*:²⁰⁰

- **proiectare-construcție-operare**, prin care construcția și exploatarea obiectului parteneriatului public-privat sunt transferate partenerului privat pentru, cel mult, 50 de ani. Proiectul de parteneriat public-privat se poate finanța integral de către partenerul privat. La expirarea contractului încheiat cu partenerul public, obiectul parteneriatului public-privat se transferă cu titlu gratuit partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație;

- **construcție-operare-reînnoire**, prin care partenerul privat își asumă finanțarea construcției obiectului parteneriatului public-privat, precum și toate costurile de întreținere a acestuia pe o durată de, cel mult, 50 de ani. Partenerului privat i se permite perceperea, în conformitate cu legislația în vigoare, a tarifelor corespunzătoare pentru utilizarea bunului public într-o perioadă stabilită. La expirarea contractului, obiectul parteneriatului public-privat se transferă cu titlu gratuit partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație;

- **construcție-operare-transfer**, prin care partenerul privat își asumă construcția, finanțarea, exploatarea și întreținerea unui bun public. Investitorului i se permite să perceapă tarife de utilizare pentru a-și recupera investiția și a-și acoperi costurile de întreținere, precum și pentru a obține un profit rezonabil. La finalizarea contractului, bunul public este transferat cu titlu gratuit autorității publice în bună stare și

²⁰⁰ Art. 19 din Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179/2008.

liber de orice sarcină sau obligație;

- **construcție-transfer-operare**, prin care partenerul privat își asumă construcția unui bun care se transmite în proprietate partenerului public imediat după finalizarea construcției, iar partenerul public, la rândul său, îl transmite în folosință partenerului privat;

- **locațiune-dezvoltare-operare**, prin care partenerul privat obține în folosință temporară sau în posesiune și folosință temporară un bun public, obligându-se să achite în rate prețul acestuia în decursul unei perioade care nu va depăși 50 de ani. Dacă în contract nu se prevede altfel, partenerul public dobândește dreptul de a obține venituri din furnizarea serviciilor de către partenerul privat, iar la finalizarea contractului, bunul public este transferat autorității publice în bună stare și liber de orice sarcină sau obligație;

- **reabilitare-operare-transfer**, prin care bunul public este transferat partenerului privat, care are obligația de a reabilita, opera și întreține bunul public pentru o perioadă care nu poate depăși 50 de ani. La expirarea contractului, bunul public se transferă cu titlu gratuit partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație.

Parteneriatul public-privat este întotdeauna inițiat de către un **partener public (autoritate centrală sau locală)** și reprezintă (sau ar trebui să reprezinte) forma cea mai adecvată de atragere și implicare a capitalului privat în realizarea și exploatarea unor investiții publice. Cooperarea dintre partenerul public și investitorul privat în cadrul unui proiect de Parteneriat public-privat se poate derula pe o perioadă relativ lungă de timp (până în 49 ani).

Experiența Republicii Moldova prezintă mai multe forme contractuale la realizarea parteneriatului public-privat. De exemplu, pentru anul 2015, Agenția Proprietății Publice a înregistrat: *contracte de prestări servicii* (14 contracte, 20%); *contracte de concesiune* (48 contracte, 70%); *contracte de locațiune* (1 contract, 1%); alte contracte (6 contracte, 9 %). Deci predomină contractele de concesiune în cazul lansării unui parteneriat public privat.

Etapele pentru realizarea unui Parteneriat public-privat

1. Identificarea obiectului (necesității) proiectului de Parteneriat public-privat și aprobarea oportunității acestuia.
2. Realizarea studiului de fezabilitate sau de fundamentare și aprobarea acestuia de către administrația publică locală.
3. Elaborarea și publicarea anunțului de selecție pentru Parteneriat public-privat (descrierea proiectului și a serviciilor necesare, cerințele, criteriile și modalitatea de evaluare și selecție a investitorilor interesați).
4. Primirea scrisorilor de intenție, selectarea și semnarea acordului de proiect în vederea negocierilor.
5. Negocierea/dialogul competitiv și prezentarea ofertelor finale.

6. Desemnarea ofertelor câștigătoare, încheierea contractului de Parteneriat public-privat cu partenerul privat selectat și publicarea acestuia.
7. Înființarea companiei de proiect (societatea comercială pe acțiune, având ca acționari partenerul public și cel privat, care sunt reprezentați proporțional cu participarea la proiectul de Parteneriat public-privat).
8. Realizarea investiției și exploatarea sa conform contractului de Parteneriat public-privat.
9. Încetarea contractului de Parteneriat public-privat – prin transferul bunului cu titlu gratuit către partenerul public, în bună stare, exploatabil și liber de sarcini și dizolvarea companiei de proiect.

Obligațiile principale ale părților în realizarea proiectelor de Parteneriat public-privat:

- **partenerul public** identifică și definește proiectul, realizează studiul de fezabilitate, inclusiv proiectul tehnic, publică comunicatul informativ, organizează procedurile de selecție și negociere premergătoare încheierii contractului de parteneriat public-privat, încheie contractul de parteneriat public-privat, recepționează bunul public la sfârșitul perioadei de derulare a contractului;

- **investitorul privat** participă la procedura de concurs organizată de către partenerul public, dacă este selectat, încheie contractul de parteneriat public-privat rezultat în urma procedurii de negociere, face transferul bunului public la sfârșitul perioadei de derulare a contractului.

Finanțarea proiectelor de Parteneriat public-privat

În general, proiectele PPP implică fie substituirea, fie completarea mijloacelor financiare publice necesare realizării unui proiect cu capital privat și au ca efect transformarea unor necesități de capital într-un an curent în cheltuieli recurente în anii următori.

Un proiect de investiții este calificat ca proiect de parteneriat public-privat în cazul în care acesta întrunește concomitent următoarele elemente:

1. Proiectul este inițiat de o autoritate publică; totodată, propunerile neoficiale, inclusiv propunerile nesolicitate, pot fi inițiate și depuse de către orice entitate privată.
2. Proiectul va fi finanțat parțial sau integral de sectorul privat.
3. Proiectul nu este finanțat integral de către sectorul public (bugetul de stat/bugetul local sau fondurile donatorilor).
4. Proiectul presupune proiectarea, construcția (sau renovarea), finanțarea, operarea și întreținerea unui activ fizic.

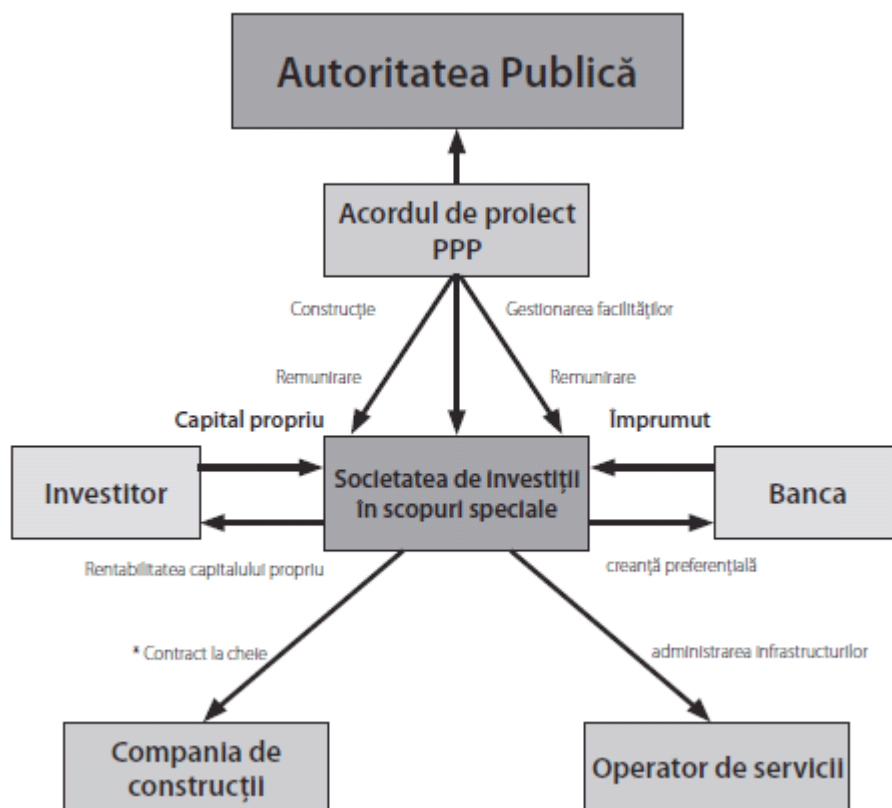


Figura 3. Relațiile contractuale centrale în finanțarea Parteneriatului public-privat.

Sursa. Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor, elaborate în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova, APP, 2016, p.40.

Parteneriatul public-privat nu trebuie confundat cu activitățile de investiții clasice ale sectorului privat. O investiție, în cazul în care, de exemplu, o companie privată intenționează să construiască o uzină de mașini și, în schimb, primește stimulente fiscale din partea guvernului, nu se consideră un parteneriat public-privat, ci mai degrabă ajutor de stat.

Exemple de parteneriate public-private la nivel local în Republica Moldova
Cartier Locativ în complex cu bunuri de menire socială și infrastructură amplasat între str. N. Iorga și drumul republican R14 din or. Bălți

Forma contractuală de realizare: Concesiune
Modalitatea de realizare a contractului: Construcție-operare-transfer (BOT)
Durata Contractului: 10 ani
Proiect inițiat de Primăria mun. Bălți **la decizia consiliului municipal nr. 3/67 din 31/03/2010.**

Obiectivul proiectului constă în construirea de către partenerul privat a 42 de case locative cu multe nivele, a 2 școli, a 6 grădinițe, a unui bloc administrativ de menire socială al cartierului, a unui bloc-policlinică, a suprafețelor pentru teren de joc pentru copii, a suprafețelor pentru teren de odihnă pentru maturi, a 2 stadioane s.a. pe o suprafață de 40 ha oferită de primăria or. Bălți. În urma tenderului organizat la 09 iulie 2010, a fost desemnat partenerul privat, SC „Direcția specializată în reconstrucții” SRL. Contractul a fost semnat la data de 19 octombrie 2010 și urmează a fi realizat conform clauzelor stipulate.

Parteneriatul public-privat Centrul de Tomografie Computerizată din cadrul IMSP Spitalului raional Orhei

Forma contractuală de realizare: Locațiune

Modalitatea de realizare a contractului: Reabilitare-operare-transfer (ROT)

Durata contractului: 25 ani

Proiect inițiat de Consiliul Raional Orhei la decizia consiliului raional nr. 027-d din 14/04/2011.

Obiectivul proiectului constă în finanțarea și furnizarea echipamentelor medicale de radiologie și diagnostic imagistic, care va include un aparat de Tomografie Computerizată, un mamograf și un ortopantograf; finanțarea/proiectarea/construirea și/sau modernizarea Centrului de Tomografie Computerizată pentru a găzdui echipamentele și prestarea serviciilor de radiologie și diagnostic imagistic; asigurarea cu personalul necesar și operarea proiectului de prestare a serviciilor de radiologie și diagnostic imagistic; personalul medical corespunzător, inclusiv a unui personal radiolog care să raporteze cu privire la toate procedurile de diagnosticare aplicate.

În urma tenderului organizat la data de 30 iunie 2011 a fost desemnat câștigător al concursului de selectare a partenerului privat S.R.L. „Euroclinic”, cu care la data de 02 septembrie Consiliul Raional Orhei și IMSP Spitalul Clinic Orhei, în calitatea lor de parteneri publici, au semnat „Contractul pentru Realizarea Parteneriatului Public-Privat Centrul de Tomografie Computerizată în Cadrul IMSP Spitalul Clinic Raional Orhei”.

Parteneriatul public-privat pentru Amenajarea Parcului Central Mereni

Durata contractului: 20 ani

Proiect inițiat de Primăria satului Mereni, raionul Anenii Noi, la decizia consiliului sătesc nr. 07/18 din 08/07/2011.

Obiectivul proiectului constă în finanțarea construcției, amenajării parcului central din satul Mereni, ținând cont de specificul localității, de istoricul acestui sat; se propune ca pe teritoriul parcului să fie amplasat un complex muzeistic specializat și deschiderea unui centru de agrement.

La data de 09 noiembrie 2011 a avut loc Concursul de selectare a partenerului pri-

vat, unde câștigător a fost desemnat „Delia Star” SRL, cu care s-a semnat contractul de parteneriat public-privat.

Concesionarea serviciului de salubritate din or. Edineț, Glodeni, Criuleni, Ștefan Vodă, Nisporeni, Dondușeni, Bălți, Ceadâr-Lunga, s. Climăuți r. Dondușeni, s. Feștelița, r. Ștefan Vodă

Forma contractuală de realizare: Concesiune

Modalitatea de realizare a contractului: Construcție-operare-transfer (BOT)

Durata contractului: 49 ani

Proiecte inițiate de primăriile localităților, în urma concursurilor de selectare, au fost semnate contracte de concesiune pe o perioadă maximă de 49 de ani cu drept de operare exclusivă.

Avantajele proiectelor de parteneriat public-privat

Proiectele de infrastructură realizate prin parteneriat public-privat au scos în evidență, de-a lungul timpului, numeroase avantaje ale acestei forme de colaborare dintre entitatea publică și cea privată, dar și riscuri ce pot face cu ușurință diferența între succes și eșec. Printre avantajele proiectelor de parteneriat public-privat pot fi menționate următoarele:²⁰¹

a) **posibilitatea optimizării calității serviciilor publice**, prin obligarea partenerilor privați de a veni cu soluții noi la prețuri scăzute;

b) **degrevarea bugetelor publice de unele cheltuieli** induse de asigurarea unor servicii, prin transferul acestora către zona privată, unde există soluții inovatoare;

c) **compensarea lipsei de strategie și inovație** specifică sectorului public;

d) **crearea unor oportunități de afaceri pentru sectorul privat**, mai ales în perioada de criză economică.

Unele dezavantaje ale proiectelor de parteneriat public-privat

Cu toate că se consideră că realizarea proiectelor de parteneriat public-privat sunt avantajoase și sunt benefice pentru partenerii publici și partenerii privați, există și unele dezavantaje și constrângeri în realizarea unor asemenea proiecte.

Principalele dezavantaje ale proiectelor de parteneriat public-privat sunt:²⁰²

a) **proiectele de parteneriat public-privat preferă aspectul economic** al proiectului față de cel social, ecologic sau alte aspecte;

b) **pregătirea lentă a fiecărui proiect de parteneriat public-privat**, care poate dura până la doi ani, dacă pregătirea proiectului se vrea a fi la standarde ridicate;

c) **cererea de a asigura relații transparente**, fie în alegerea unui partener, în stabilirea termenelor și condițiilor, competențelor și responsabilităților sau în timpul încheierii contractului propriu-zis, care este depășită de caracterul lung și complicat al contractelor încheiate;

²⁰¹ Mocanu V. Ghidul alesului local, Editura IDIS Viitorul, Chișinău, 2012, p.16.

²⁰² Ibidem

d) **impacte financiare negative** considerabile în cazul parteneriatelor care trebuie dizolvate;

e) **posibilul transfer de riscuri de la sectorul privat la cel public**, adică riscul de faliment;

f) **experiența insuficientă a partenerilor**, mai ales a sectorului public, atunci când contractează astfel de proiecte, caz în care putem observa o asimetrie informațională care lucrează în favoarea companiilor private, care, de obicei, își canalizează eforturile și potențialul pentru a-și negocia condiții mai bune;

g) **din punct de vedere macroeconomic** putem observa dezavantaje substanțiale în faptul că, ca și consecință a caracterului pe termen lung al acestor proiecte, cresc cheltuielile de mandatare și apare datoria ascunsă, iar această datorie va exista timp de foarte mulți ani, și astfel va afecta negativ puterea de luptă a guvernelor viitoare și va împovăra semnificativ generațiile viitoare.

Cu toate acestea, parteneriatul public privat este un instrument util și important pentru soluționarea problemelor administrației publice locale.

VII. 3. Cooperarea intercomunală

Necesitatea rezolvării diferitelor probleme sociale, economice și infrastructurale a generat nevoia căutării unor instrumente și mecanisme care ar facilita și ar consolida capacitățile autorităților publice în acest proces. Unul dintre aceste instrumente este cooperarea intercomunitară.

În literatura de specialitate, conceptul de „cooperare intercomunală”, deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun.”²⁰³ Conform acestei definiții, P. Swianiewicz scoate în evidență faptul că cooperarea intercomunală are minimum trei elemente-cheie: subiecții - două și mai multe comunități, forma - asocierea și scopul - prestarea serviciilor publice.

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul European, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey, Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării inter-comunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii...”²⁰⁴

²⁰³ Swianiewicz, P., Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Budapest, Open Society Foundations, 2011, p. 4.

²⁰⁴ Hertzog, R., Swianiewicz, P., Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010, p. 4.

Scopul cooperării intercomunitare reprezintă îmbunătățirea *cantitativă* (la nivel de servicii) și *calitativă* (performanța) a prestării serviciilor publice, datorită identificării tehnologiilor celor mai adecvate, accesibile din punct de vedere financiar, fezabile din punct de vedere economic, care respectă mediul și acceptabile din punct de vedere politic, precum și datorită concentrării pe factorii economici, prin atingerea unui impact ecologic pozitiv pentru populația Republicii Moldova.²⁰⁵

Acest instrument este deosebit de relevant în cazul Republicii Moldova, care se confruntă cu o fragmentare administrativă excesivă. Cooperarea inter-comunitară (CIC) poate asigura o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină probleme generate de condițiile de mediu și răspunde condițiilor impuse de programele operaționale de dezvoltare regională și rurală.

Modul de utilizare a diferitelor expresii referitoare la fenomenul inter-comunitar depinde de semantica utilizată în fiecare țară, astfel, încât în diverse analize pot fi întâlnite diferite expresii.

Este important de evidențiat principalele aspecte aplicative ale acestui instrument ca:

- prestarea de servicii publice la nivel regional, structura CIC nu trebuie neapărat să coincidă cu structura politică;
- serviciile publice nu trebuie să devină întotdeauna mai ieftine datorită CIC;
- CIC sprijină efectul de reducere a cheltuielilor;
- nu există un model ultimativ/universal/perfect pentru CIC fără interferența statului la acest model, intervenție doar în eşalonarea în timp (a defini CE și CÂND, dar nu CUM).
- modelul CIC aplicat în regiunea de sud poate părea total diferit de cel aplicat în partea de nord. Modelul de dezvoltare depinde în mare parte de:
 - *capacitatea locală (legală/instituțională/tehnică/financiară);*
 - *densitatea populației;*
 - *geografie/topografie/hidrografie;*
 - *capacitatea economică;*
 - *peisajul politic.*

CIC oferă implicații financiare pozitive ca: reducerea costurilor specifice pentru investiții (reducerea pe termen lung a costurilor de capital); creșterea eficienței utilizării activelor duce la descreșterea costurilor; partajarea capacităților (de exemplu, administrative) duce la reducerea cheltuielilor.

Cadrul legal în domeniul cooperării intercomunitare

²⁰⁵ Spitaler, E., Cooperarea intercomunitară „De ce - Cum - Potențialul, riscurile și foaie de parcurs pentru CIC”, GIZ, Chișinău, 2012.

Majoritatea atribuțiilor ca care sunt abilitate autoritățile administrației publice locale în domeniul cooperării intercomunitare sunt prevăzute în următoarele acte normative:

- **Carta Europeană a Autonomiei Locale nr. 1985 din 15.10.85**²⁰⁶ prevede la Articolul 10 dreptul de asociație al colectivităților locale și anume, stabilește că colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor lor, de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun.

- **Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală**²⁰⁷ stabilește organele autorității publice locale și competențele acestora. În temeiul art. 14, al. (2), lit. j) și art. 43, al. (1), lit. t), consiliile locale și, respectiv, consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități publice locale pentru a realiza în comun lucrări de interes public sau pentru a presta în comun servicii publice.

- **Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă**²⁰⁸ prin art. 5 oferă un cadru pentru cooperarea intercomunitară, stabilind posibilitatea cooperării între diverse autorități publice prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte. Autoritățile publice locale pot coopera pentru a asigura realizarea proiectelor sau serviciilor publice. Pentru a eficientiza utilizarea patrimoniului, în temeiul pct. 4 al aceluiași art. 5, administrația publică locală poate dezvolta contracte de parteneriat public-privat.

- **Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002**²⁰⁹ conține norme de stimulare a cooperării inter-comunitare, stabilind expres ca unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul (art.6, alin. (2) lit. f). Art. 14, alineatul (4), literele c) și e) din Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală care prevede dreptul autorităților locale de a decide privind asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară și privind participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenților economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel local sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților administrației publice locale. Convențiile se încheie de către ordonatorii principali de credite, în baza mandatelor aprobate de fiecare consiliu local sau raional.

- **Legea nr. 436 din 06.11.2003 privind Statutul-cadru al satului**²¹⁰ (comunei), orașului (municipiului) 5 (pct.11) prevede că consiliul local stabilește în Statutul localității condițiile de cooperare a autorității administrației publice a unității admi-

²⁰⁶ Tratatul Internațional nr.14 din 30.12.1999.

²⁰⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

²⁰⁸ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 28.12.2006.

²⁰⁹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.14-17 din 07.02.2003.

²¹⁰ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 244-247 din 12.12.2003

nistrativ-teritoriale cu alte autorități ale administrației publice din țară și cu autoritățile similare din străinătate, modul de aderare la organisme naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.

-De asemenea, poate fi menționat faptul că și Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015, extinsă până în 2018, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 prevede crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesiune, contractare), precum și crearea de condiții pentru implementarea opțiunilor de cooperare inter-municipală.

Domenii de aplicare a cooperării intercomunitare

Cooperarea intercomunitară nu exclude în mod automat deficiențele în prestarea serviciilor locale și insuficiența resurselor pentru autoritățile administrației publice locale, dar acest instrument oferă mai multe opțiuni de a depăși impedimentele în activitatea administrației publice și ajută în soluționarea problemelor locale. CIC oferă o multitudine de domenii de aplicare:

- **Prestarea de servicii publice comune** (domenii: apă și salubritate, managementul deșeurilor, transport public etc.). De exemplu, în Marea Britanie sunt furnizate la nivel regional, de către entități comune, servicii, precum transportul public, protecție împotriva incendiilor, managementul deșeurilor.

- **Administrarea în comun** (domenii: centre de informare, consultanță etc.). De exemplu, în Ungaria, mai multe comunități locale mici au decis să angajeze în comun un Notar Administrativ calificat pentru acordarea de licențe, control și evaluarea impozitelor locale pentru toate autoritățile locale partenere.

- **Acțiuni comune de planificare și dezvoltare** (domenii: turism, managementul deșeurilor solide etc.). De exemplu, în Polonia, Asociația comunităților din bazinul superior Raba a luat ființă în urma confruntării cu problema degradării apei din bazinul râului Raba. Patrusprezece gminas (autorități locale) au format o Asociație pentru rezolvarea acestei probleme. După ce a realizat un studiu privind identificarea marilor poluatori din regiune, Asociația a elaborat un Program pentru a menține puritatea apei în bazinul râului Raba. Programul presupunea construirea a 10 instalații de tratare a apei, construirea a 750 km de conducte de greutate, modernizarea a trei instalații de tratare a apei și construirea a 86 de rețele de pompare.

- **Marketing regional comun** (domeniu: promovarea economiei teritoriilor, promovarea produselor specifice zonei etc.).

În dependență de domeniul de aplicare, autoritățile administrației publice locale pot întemeia cooperări intercomunitare cu diverse obiective specifice, operaționale (Tabelul 6).

Identificarea unor obiective specifice atribuțiilor consiliului local, desprinse din analiza experienței naționale și internaționale din domeniul cooperării intercomunitare,

considerăm, va ajuta autoritățile să găsească instrumente specifice, corespunzătoare de eficientizare a prestării serviciilor publice în așa domenii ca: planificare urbană, ocrotirea sănătății, asistență socială, patrimoniul cultural, amenajarea teritoriului și altele.

Tabelul 6. Obiectivele de cooperare intercomunitară.

ATRIBUȚIA	OBIECTIVE TIPICE DE COOPERARE INTERCOMUNITARĂ
	Domeniul: Organizarea teritoriului
Planificare urbană	A elabora planuri urbanistice (de amenajare a teritoriului) unice pentru zone mai mari în scopul raționalizării altor politici (acordarea locuințelor, zone ale antreprenorialului liber, drumuri...) și a aborda eficient problemele care depășesc granițele APL (de exemplu, acordarea locuințelor sociale, asigurarea transportului etc.). A unifica procedurile de planificare pentru ca aceste criterii de dezvoltare să nu favorizeze o APL unilaterală.
	Domeniul: Social
Ocrotirea sănătății	A asigura în comun disponibilitatea serviciilor de bază ale asistenței medicale (medicină generală, educație în domeniul sănătății, îngrijire dentară etc.) tuturor cetățenilor dintr-o zonă mai mare, evitând dublarea costurilor și asigurând o calitate mai bună a serviciilor (tehnologii mai bune și o gamă mai largă de servicii).
Asistența socială	A dezvolta în comun servicii sociale, în condițiile în care numărul de beneficiari și infrastructura aferentă sunt limitate (de exemplu, acordarea locuințelor sociale, îngrijirea persoanelor vârstnice); a uniformiza politicile sociale locale, în condițiile în care trec de granițele administrative ale APL-urilor, oferind suport vizibil și eficient pentru persoanele vulnerabile.
Patrimonii și evenimente culturale	A asigura o sinergie a politicilor culturale locale. A gestiona în comun instituțiile sportive și culturale importante pentru utilizarea lor mai eficientă. A organiza festivaluri și evenimente culturale comune, pentru a obține o acoperire media mai bună și pentru a se atrage mai mulți vizitatori din alte localități.
Educație	A construi, a gestiona și a întreține în comun instituțiile școlare comune pentru asigurarea unui nivel mai înalt al educației în zonele rurale și a preveni astfel închiderea școlilor din cauza lipsei elevilor.
	Domeniul: Mediul înconjurător

Gestionarea și protejarea mediului înconjurător	A armoniza politicile locale de mediu ale localităților vecine în domeniile de interes comun, prin realizarea consensului și a unei coordonări mai bune asupra măsurilor și scopurilor ce urmează a fi atinse.
Colectarea și evacuarea deșeurilor	A crea și a gestiona în comun poligoane de depozitare a deșeurilor, precum și administrarea serviciilor de evacuare centralizată a deșeurilor și de sortare a acestora.
Domeniul: Infrastructură	
Alimentarea cu apă și canalizarea	A utiliza în comun echipamentele și infrastructura (turn de apă, stație de epurare, rețele ingineresti); a elabora aplicații comune pentru atragerea fondurilor extrabugetare în domeniu.
Construcția și întreținerea drumurilor	A minimaliza costurile de proiectare, de construcție și de întreținere a infrastructurii rutiere, prin organizarea serviciului între mai multe primării vecine.
Transportul public	A dezvolta un sistem mai eficient și mai rentabil de transport public, prin creșterea zonei deservite și a numărului de pasageri deserviți.
Domeniul: Economie locală	
Irigarea agricolă	A raționaliza gestionarea utilizarea surselor disponibile de apă pentru a extinde distribuția apei și a contribui la procesul de soluționare a litigiilor cu privire la apă.
Dezvoltarea economică și teritorială	A armoniza planificarea strategică și a elabora studii comune de dezvoltare locală pentru o zonă mai mare. A îmbunătăți marketingul teritorial, inclusiv pentru utilizarea potențialului turistic. A susține în comun dezvoltarea afacerilor și a piețelor de desfacere.
Gestionarea de fonduri ale organizațiilor donatoare	A dezvolta capacitatea de a elabora și a gestiona, în comun, proiecte pentru a avea acces mai ușor la fondurile organizațiilor donatoare.
Servicii tehnice	A întreține și a exploata în comun utilajele și echipamentele tehnice, pentru minimalizarea costurilor.
Procesarea datelor electronice	A asigura accesul la softuri specializate de calitate, care sunt relativ scumpe și inaccesibile pentru fiecare APL în parte.
Domeniul: Proprietate publică și finanțe	

Reglementarea traficului	A armoniza normele privind traficul și unificarea echipamentului acestuia pentru a îmbunătăți gestionarea lui; a contribui la o desfășurare mai bună a activității poliției rutiere.
Servicii antiincendiară și de ambulanță	A asigura numărul minim de populație deservită, ca să se obțină condiții de fezabilitate financiară pentru existența serviciilor de situații excepționale.
Colectarea taxelor locale	A raționaliza procesul de colectare a impozitelor, a dezvolta relații mai bune cu serviciile de colectare și cu Serviciul Fiscal de Stat, în scopul îmbunătățirii procedurilor de control, al ridicării nivelului de specializare a personalului, al combaterii evaziunii fiscale; a obține un nivel ridicat al veniturilor bugetare.
Achiziții publice	A obține prețuri mai bune de achiziție, prin organizarea de licitații comune cu alte APL și prin majorarea cantităților licitate.
Dezvoltarea și gestionarea resurselor umane	A angaja și a valorifica în comun resurse umane specializate, pentru a ridica standardele de performanță și nivelul de experiență ale acestora.
Sarcini administrative	A gestiona în comun listele electorale, registrul stării civile, registrul cadastral, plățile, evidența contabilă.

Sursa. Adaptat după Jackson J., Balducci M., Hertzog R., Swianiewicz P. Cooperarea intercomunitară, 2015.

În „*Manualul de cooperare intercomunală*” profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey, Massimo Balducci clasifică CIC în patru categorii distincte:²¹¹

A. Cooperare neformală. Multiple relații dintre APL sunt neformale, deoarece nu implică vreo decizie legală obligatorie: întrunirile primarilor, funcționarilor sau grupurilor tehnice pot soluționa un șir de dificultăți și ameliora coordonarea politicilor între APL limitrofe. Acestea pot influența direct dezvoltarea economică, planificarea urbană, precum și protecția mediului înconjurător.

B. Cooperarea în baza contractului. Acest tip de cooperare intercomunitară se bazează pe acorduri sau contracte. De exemplu, multe proiecte de cooperare inter-comunitară pentru schimbul serviciilor administrative, ca procesarea datelor și achizițiile publice, sunt prevăzute de contract.

C. Cooperare prin intermediul „persoanelor juridice”. Gestionarea serviciilor

²¹¹ Hertzog R., Swianiewicz P., Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010.

de utilitate publică (de exemplu, alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, canalizare), infrastructură (de exemplu, drumurile) sau a edificiilor (de exemplu, instituții culturale, sportive, centre de sănătate) necesită un statut juridic respectiv.

APL pot înființa persoane juridice de drept public sau privat. Potrivit dreptului privat, acestea pot avea o activitate economică comună, iar capitalul social poate fi deținut de APL care le-a creat. Dacă legea nu interzice, persoanele juridice de drept privat se pot asocia cu APL într-un parteneriat public-privat.

Pe de altă parte, mai multe APL pot subcontracta o companie privată pentru a presta servicii. Acest tip de acord de externalizare a cooperării inter-comunitare este foarte frecvent. Serviciile publice locale sunt, deseori, prestate de „întreprinderi comunale” în temeiul dreptului privat; există tendința pentru astfel de întreprinderi să-și dezvolte serviciile pentru mai multe APL.

APL pot, de asemenea, să înființeze asociații non-profit. Acestea sunt, în special, utilizate pentru evenimente culturale (de exemplu, festivaluri) și funcții sociale (de exemplu, aziluri pentru bătrâni). Uneori, APL deleagă competențe unei astfel de asociații.

D. Cooperarea pentru gestionarea teritoriului comun. Anumite forme de cooperare intercomunitară ar putea fi comparate cu autorități ale administrației locale de nivelul doi. Pe lângă scopuri multiple în materie de interes strategic (de exemplu, dezvoltarea economică locală, planificarea urbană, drumurile, transportul public) ele dispun de structuri politice puternice și de un grad de autonomie financiară, uneori, chiar și de puterea de a decide și colecta impozite.

Conform modelului elaborat de PNUD, cooperarea intercomunitară este un proces ce poate fi realizat prin parcurgerea a 4 etape de bază, iar fiecărei etape îi aparțin mai mulți pași:

1. Inițierea cooperării intercomunitare:

- Identificarea necesităților și oportunităților.
- Identificarea partenerilor și domeniile posibile de cooperare.
- Analiza cadrului legal.
- Elaborarea studiului de fezabilitate.
- Selectarea domeniului de cooperare.
- Obținerea suportului actorilor.

2. Stabilirea cooperării intercomunitare:

- Constituirea grupului comun de lucru.
- Identificarea celei mai potrivite forme de CIC.
- Stabilirea modului de finanțare a CIC.
- Negocierea acordului/statutului.

3. Implementarea cooperării intercomunitare:

- Stabilirea structurilor de management.
- Asigurarea monitorizării și autoevaluării.

- Asigurarea unei comunicări permanente și efective.

4. Evaluarea cooperării intercomunitare:

- Înregistrarea rezultatelor.
- Măsurarea performanțelor.
- Corecții și ajustări.

Inițierea și realizarea cooperării intercomunitare este un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare intercomunitară luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală legală/ instituțională/ tehnică/ financiară); densitatea populației; geografia/topografia (bazinele râurilor); capacitatea economică; structura politică și administrativ-teritorială.

Experiența europeană privind cooperarea intercomunitară

Modele de cooperare:

- **Model puternic integrat**, în mare parte de drept public, cu entități intercomunale specifice, cu funcții-cheie privind serviciile de bază, dispunând de resurse considerabile de management (ex.: Franța, Spania).

Experiența Spaniei. Formele de asociere intercomunitară din Spania :

- Comunitățile spaniole se pot asocia pentru a furniza în mod cât mai eficace serviciile publice în două forme, și anume: **mancomunidad** (parteneriat orizontal) și **consortium** (parteneriat pe verticală).

- Mancomunidad este un parteneriat orizontal, care permite asocierea doar a municipalităților. Se pare că această formă de asociere își are originea în evul mediu. În prezent, din 1985, există Legea privind administrația locală, care conține prevederile legale cu privire la această formă de asociere.

- Mancomunidades și consortia diferă din mai multe puncte de vedere: scop, membrii asociației, compoziția comitetului de conducere, sistemul financiar, cadrul legal.

Scopul asocierii

- Mancomunidades sunt organizații cu scop multiplu care furnizează mai multe servicii. Lista serviciilor furnizate de mancomunidades depășește 60, printre care se numără: colectarea deșeurilor, furnizare apă, activități culturale, serviciul de pompieri, promovarea turistică și economică.

- Spre deosebire de mancomunidad, consortia este o organizație cu scop unic (80% din numărul total au scop unic).

Model bazat pe libertatea autorităților locale de a opta pragmatic pentru furnizarea în comun de servicii publice. Acest model se bazează pe entități existente – asociații, uniuni sau întreprinderi – și este bazat pe dreptul privat. Cele mai multe norme aplicabile sunt prevăzute în statute (ex.: România, Bulgaria, Regatul Unit).

Experiența României. Modelul românesc de reglementare a cooperării inter-

comunitare se bazează pe 3 elemente instituționale:

- **Asociația de Dezvoltare Intercomunitară.**
- **Compania Operatorului Regional.**
- **Contractul de delegarea Gestiunii Serviciilor.**

Model mixt - combină structuri de drept privat și public.

Experiența Macedoniei. Forme de cooperare intercomunitară în Macedonia:

1. Înființarea de organe pentru cooperare intermunicipală.
2. Organ de lucru și comisie comună.
3. Organ administrativ comun.
4. Înființarea de servicii publice comune.
5. Întreprinderea publică comună.
6. Instituția publică comună.
7. Unificarea resurselor financiare, materiale.
8. Exercițarea anumitor funcții de către o unitate administrativ-teritorială pentru și în numele unei sau a câtorva unități administrativ-teritoriale.

În ultimii zece, ani în Republica Moldova, la fel, a fost creat și dezvoltat instrumentul de cooperare intercomunitară. Problemele ce au fost soluționate prin cooperarea intercomunitară au fost diferite: amenajarea teritoriului și întreținerea drumurilor locale (de exp. - Clusterul: Ciuciuleni, Drăgușeni Noi, Pașcani, Secăreni; Clusterul: Congaz, Chioselia Rusă, Kotovskoe); salubritatea teritoriilor comunităților (de exp. - Clusterul: Peresecina, Sămănanca, Teleșeu, Donici; Clusterul: Gura Galbenei, Lipoveni, Ivanovca Nouă, Albina); întreținerea rețelelor electrice (de exp. - Clusterul: Ermoclia, Popeasca, Feștelita); întreținerea drumurilor locale și amenajarea gunoierilor (de ex. - Clusterul: Lipcani, Criva, Drepcăuți, Hlina, Șirăuți, Slobozia-Șirăuți).

BOXA. Din experiența Republicii Moldova privind cooperarea inter-comunitară

Crearea serviciului intercomunitar de întreținere a rețelelor electrice Ermoclia

APL partenere: 3 APL din raionul Ștefan Vodă: Ermoclia, Popeasca și Feștelita; 9 917 locuitori, inclusiv Ermoclia – 4 289 locuitori, Popeasca – 2 706 locuitori și Feștelita – 2 922 locuitori.

Perioada de implementare: August 2013 – februarie 2015.

Bugetul proiectului 100 000\$ - grant PNUD; Cofinanțarea primăriilor – câte 50 000 de lei din partea fiecărei primării; Suport metodologic și consultativ din partea IDIS Viitorul pentru întreaga perioadă de implementare.

Mecanismul de implementare. Serviciul intercomunitar de menținere și deservire a iluminatului public, întreținerea rețelelor electrice din cadrul instituțiilor publice și deservirea cetățenilor la domiciliu privind funcționarea rețelelor elec-

trice în Clusterul Ermoclia (format din localitățile Ermoclia, Popeasca, Feștelița) a fost creat în cadrul proiectului „Acordarea de consultanță pentru consolidarea capacităților APL-urilor țintă prin intermediul mecanismului de cooperare inter-municipală”, finanțat de PNUD Moldova.

Rezultate obținute. A fost creată prima întreprindere intercomunitară funcțională din raionul Ștefan Vodă care prestează servicii pentru localitățile Ermoclia, Feștelița și Popeasca – menținerea și deservirea iluminatului public, întreținerea rețelelor electrice din cadrul instituțiilor publice și deservirea cetățenilor la domiciliu privind funcționarea rețelelor electrice. În urma suportului acordat de către PNUD, au fost executate lucrări de renovare și modernizare a iluminării principale din s. Ermoclia, tronsonul str. Ștefan cel Mare - Semi-onovca; s. Feștelița, tronsonul str. Bogdan Voievod - Gh. Asachi; s. Popeasca, tronsonul str. Florilor - Creangă, în valoare de 1 206 483 de lei; au fost iluminate 21 km de străzi din localitățile clusterului.

Ca rezultat al creării și prestării acestui serviciu, consumul de energie electrică aferent iluminatului public stradal s-a micșorat.

Sursa: Adaptat după John JACKSON, Massimo BALDUCCI, Robert HERTZOG, Pawel SWIANIEWICZ, COOPERARE INTERCOMUNITARĂ, Ghidul autorităților publice locale, Chișinău, 2015.

Experiențele expuse demonstrează faptul că îmbunătățirea accesului, calității și eficienței serviciilor publice locale necesită un set de activități cuprinzătoare în domeniul cooperării, precum și mobilizarea comunității și implicarea cetățenilor.

Cooperarea intercomunitară reprezintă un instrument avansat de lucru în procesul de descentralizare, dezvoltare regională și locală, precum și oferă oportunități reale autorităților locale de a eficientiza activitatea sa și a îmbunătăți calitatea serviciilor prestate prin unirea eforturilor mai multor comunități.

O administrație publică locală eficientă este în interesul întregii societăți și CIC ar contribui real la diminuarea costurilor pentru prestarea serviciilor publice, atât de necesare populației. Cooperarea intercomunitară se va dezvolta acolo unde a dat germenii cultura asocierii, cooperării eforturilor pentru depășirea situațiilor critice.

Probleme de recapitulare și reflecție

1. Care sunt beneficiile politicilor publice locale pentru dezvoltarea comunităților locale?
2. Ce fel de documente de politici publice pot dezvolta autoritățile administrației publice locale?
3. Cum pot autoritățile administrației publice locale utiliza parteneriatul public-privat pentru soluționarea problemelor comunității?
4. În ce domenii și prin ce etape pot realiza autoritățile administrației publice locale o cooperare intercomunitară?

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, cu modificările ulterioare.
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07 iulie 2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.
4. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012, cu modificările ulterioare.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” nr. 166 din 11.07.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012, cu modificările ulterioare.
6. Legea pentru ratificarea Acordului 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, nr.112 din 02.07.2014, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.
7. Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 art. nr.: 68, din 16.02.2007.
8. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179 din 2008.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25 iulie 2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 25.07.2016, cu modificările ulterioare.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, nr. 967 din 09.08.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova , nr. 265-276 din 19.08.2016.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 18.07.2001, cu modificările ulterioare.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la instituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltarea Durabilă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 232-244 din 29.07.2016.
13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru nr. 631 din 22.08.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-145 din 26.08.2011, cu modificările ulterioare.
14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regula-

- tului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cămarilor de Stat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162 din 06.11.2009, cu modificările ulterioare.
15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108 din 31.03.2017, cu modificările ulterioare.
 16. Hotărârea Guvernului cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice nr. 168 din 09.03.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36 din 16.03.2010.
 17. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 217-229 din 22.07.2016, cu modificările ulterioare.
 18. Beschieru I., Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău, 2013.
 19. Crăciun Cl., Collins P., Managementul politicilor publice. Transformări și perspective, Collegium, Polirom, Iași, 2008.
 20. Dunn W. O introducere în analiza politicilor publice, Polirom, Iași, 2014.
 21. Elaborarea politicilor financiare, Seria de manuale de instruire în managementul financiar pentru administrația publică locală, Manualul nr. 3, pag. 31.
 22. European Commission - *Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology*, The New Programming period 2000-2006: methodological working papers, 2000.
 23. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, European Communities 2006, Methodological Basis for Evaluation, Volume I, p. 60.
 24. Ghid de monitorizare și evaluare, Indicatorii de performanță, Guvernul României, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, ianuarie 2009, pag. 17.
 25. Ghid de Monitorizare și Evaluare, Indicatorii de performanță. Guvernul României, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, ianuarie 2009, pag. 21.
 26. Ghid de monitorizare și evaluare, SGG, Guvernul României, 2009, pag.7
 27. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, Instrumente și tehnici, Volumul I, Guvernului Republicii Moldova, <http://rapc.gov.md/file/Ghid>
 28. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Instrumente și tehnici. Volumul I., 2010, Pag.13, <http://mem.md/wp-con->

[tent/uploads/2015](#)

29. Ghidul alesului local, AAP, 2011.
30. Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, București, 2011, p.30.
31. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Cancelaria de Stat, 2009.
32. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Guvernul Republicii Moldova, 2010.
33. Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat.
34. Hertzog R., Swianiewicz, P., Toolkit Manual. *Intermunicipal Cooperation*. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010.
35. Hertzog, R., Swianiewicz, P., Toolkit Manual. *Intermunicipal Cooperation*. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010, p. 4.
36. Hogwood Brian W., Gunn Lewis A. *Introducere în politicile publice*, Ed. Trei, București, 2000.
37. Jackson J., Balducci M., Hertzog R., Swianiewicz P. *Cooperare intercomunitară*. Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: Bons Offices, 2015.
38. Levai C. M., Aspecte teoretico-practice privind parteneriatul public-privat în Uniunea Europeană, Senatul României, Departamentul Legislativ, București, România. http://www.ugb.ro/Juridica/Issue1RO/11_Parteneriatul_public-privat_in_UEMihaela_LevaiRO.pdf
39. Mackay K., *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, 2006.
40. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului, București, 2006.
41. Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor, elaborat în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova, APP, 2016, p. 48.
42. Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, ed. Paideia, 2001, p. 9.
43. Mocanu V. Ghidul alesului local, Editura IDIS Viitorul, Chișinău, 2012.
44. Monitorizarea politicilor publice. Îndrumar de replicare a experienței, pag. 21, <http://mem.md/wp-content/uploads/2015>
45. Munteanu I., *Politici publice complexe. Tehnici și repere*, Cartier, Chișinău, 2016.

46. Politici publice, www.anfp.gov.ro, accesat pe 01.11.2018.
47. Postolache, I.N., Aspecte din evoluția drepturilor omului, Revista Studii Universitare juridice, revista nr. 3-4, 2009.
48. Profiroiu M, Iorga E. Manual de Politici Publice, ed. Economica, București, 2009.
49. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 370-376 din 31.12.2015.
50. Spitaler, E., Cooperarea inter-comunitară „De ce - Cum - Potențialul, riscurile și foaia de parcurs pentru CIC”, GIZ, Chișinău, 2012.
51. Stoian M., Nica A., Parteneriatul public-privat - între succes și eșec, <http://www.sinuc.utilajutcb.ro/III.121.pdf>
52. Structura Cancelariei de Stat, Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 06.11.2009, modificată la 10.10.2018.
53. Swianiewicz P., Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Budapest, Open Society Foundations, 2011.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta europeană a autonomiei locale semnată la Strasburg la 15 septembrie 1985. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14
2. Constituția Republicii Moldova, Moldpres, 2004.
3. Lege cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 006, 10.07.1991.
4. Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.
5. Legea nr. 113 din 27.04.2007 contabilității, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 90-93, 29.06.2007.
6. Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6, 30.06.1991.
7. Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.63 din 31.03.2013.
8. Legea nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova , nr.124-125, 11.11.1999.
9. Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.
10. Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală, nr. 1078 din 24.05.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 71-73, 06.06.2002.
11. Legea nr.113 din 27.04.2007 contabilității, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.27-34, 07.02.2014.
12. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 197-205.
13. Legea nr. 155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.164-165 din 04.10.2011.
14. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.230-232 din 23.12.2008.
15. Legea nr.170 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public privat, Monitorul Oficial, nr.165- 166, 02.09.2008.
16. Legea nr. 181 din 25 07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar - fiscale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova,. 223-230 din 08.08.2014.
17. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-253.

18. Legea nr. 534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 67, 30.11.1995.
19. Legea Nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local. Monitorul Oficial nr. 34 din 24.03.2000.
20. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial nr. 32 -35 din 09.03.2007.
21. Legea privind administrația publică locală, nr. 186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr. 014.
22. Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.
23. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, Monitorul Oficial Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
24. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1994, nr. 003.
25. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.
26. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344 din 23.12.1994, Monitorul Oficial nr. 3-4 din 14.01.1995.
27. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.06.1995, nr. 31-32.
28. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247.
29. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.09.2008. Monitorul Oficial Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
30. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
31. Acord 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, 2014, p. 33-34.
32. Alexandru Ioan, Administrația publică. Teorii, Realități, Perspective, Editura Lumina Lex, București 1999, p. 489.
33. Alexandru, I. Administrația publică, Editura Lumina-Lex, București, 1999, pag. 103-104.
34. Androniceanu Armenia, Management Public, Editura Economică, București 1999, p. 149.
35. Barzelay, Michael. The New Public Management. Berkeley: University of California Press, 2000.

36. Beschieru I., Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău, 2013.
37. Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. Public Management: The New Zealand Mode. New York: Oxford University Press, 1996.
38. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ român, Editura All Beck, București, 2004, 522 p.
39. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ român. Editura All Beck, București, 2004.
40. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2002, p. 405.
41. Burac C. Așezările Țării Moldovei din epoca lui Ștefan cel Mare, București, 2004, p. 5-10.
42. C. Manda, Manda Corneliu, Drept Administrativ, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 508.
43. Castrașan T. Evoluția descentralizării administrative în Republica Moldova. În: Revista „Administrarea publică”, 2014, nr. 1, p. 104.
44. Cornea S. Este necesară o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova? În: Moldoscopie, 2014, nr. 3 (LXVI), p. 45.
45. Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917), Cahul, 2003, p. 87.
46. Costea M., Introducere în administrația publică, București, 2000, p. 15-16
47. Creangă Ion, Curs de Drept Administrativ, volumul I, Editura EPIGRAF, Chișinău, 2004, p. 233.
48. Creangă Ion, Curs de drept administrativ, vol. I, Editura Epigraf, Chișinău 2004, p. 225.
49. Debbasch Charles „Science Administrative”, Administration Publique, Dalloz. 1971.
50. Deliu Tudor, Proces decizional în administrația publică locală, Chișinău 2003.
51. Denhard Janet V. r, Robert B. Denhardt. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
52. Dicționar explicativ al limbii române, www.dex.ro
53. Dicționar Enciclopedic, Editura Cartier, Chișinău, 2004, p. 737.
54. Dillman, D. Leadership in the American public service. In Reform, Ethics and Leadership in Public Service: A Festschrift of Richard A. Chapman, ed. M. Hunt and O'Toole, 142-158. Brookfield, VT: Ashgate, 1998.
55. Easton David, Analyse du systeme politique. Paris, 1974.
56. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți, Chișinău, 2011, p. 17.
57. European Commission - Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, The New Programming period 2000-2006: methodological working papers, 2000.

58. Farmer, John David. The Language of Public Administration. Tuscaloosa: University of Alabama press, 1995.
59. Farmer, John David. To Kill the King. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe:2005.
60. Frederickson H. George [et. al], The public Administration Theory Primer Published by Westview Press, 2012.
61. Frederickson, H. George, „Toward a New Public Administration.” In Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, edited by Frank Marini, pp. 309-331. San Francisco: Chandler, 1971.
62. Grebla administrativ-teritorială în loc de o veritabilă reformă a administrației publice locale?! // <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=3744>
63. HarDavid K. t. „Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator.” Public Administration Review, 34, 1974.
64. Hertzog R., Swianiewicz, P., Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010.
65. Hîncu Daniela, Ene Nadea, Metode și tehnici cantitative în administrația publică, Editura Lumina Lex, București 2003, p. 51.
66. Hogwood Brian W., Gunn Lewis A. Introducere în politicile publice, Ed. Trei, București, 2000.
67. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
68. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
69. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
70. Hotărârea Guvernul Republicii Moldova „Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție” nr. 357 din 22 iulie 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 006, 10.07.1991.
71. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 636-XII „Privind aplicarea legii Republicii Moldova cu privire la bazele autoadministrării locale”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 006, 10.07.1991.
72. Ionescu A., Drezgic S., Rusu I. Raport privind opțiunile de reformă administrativ-teritorială a Republicii Moldova, 2015, p. 60.
73. Ionescu A., Rusu I. Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova: probleme, opțiuni și scenarii de implementare. În: Descentralizarea: calea spre

- modernizare a Republicii Moldova. Conferință internațională, 17-18 decembrie, 2015, p. 81-83.
74. Jackson J., Balducci M., Hertzog R., Swianiewicz P. Cooperare intercomunitară. Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: Bons Offices, 2015.
 75. Kusek Jody Zall, Rist Ray C. Ten steps to a Result Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practicioners, The World Bank, Washington, 2004.
 76. Lane, J. New Public Management. London: Routledge, 2000.
 77. Lăcătuș Viorel Dorin, Rolul factorului uman în luarea deciziilor, „Revista Studia Universitatis Babeș-Bolyai”, nr. 1/2003, p.111.
 78. Lee, Yong S. A Reasonable Public Servant. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
 79. Lee, Yong S. A Reasonable Public Servant. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
 80. Lucia Matei, Managementul public, Editura Economica, Iași, 2008.
 81. Mackay K., Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management, 2006.
 82. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului, București, 2006.
 83. Maria Victoria, Bedrule Grigoruta, Managementul serviciilor publice. Editura Tehnopress, Iași, 2009.
 84. Marini, Frank, ed. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective. San Francisco: Chandler, 1971.
 85. McSwaite, Legitimacy in Public Administration, 1997.
 86. Miller, Hugh T. and Fox Charles J. Postmodern Public Administration. Armonk, New York, 2007.
 87. Miller, Hugh T. and Fox Charles J. Postmodern Public Administration. Armonk, New York, 2007.
 88. Miroiu Adrian, Rădoi Mirela, Zulean Mariana, Politici Publice, Editura POLITEIA - SNSPA, București, 2002, p. 103.
 89. Mocanu V. Ghidul alesului local, Editura IDIS Viitorul, Chișinău, 2012.
 90. Moșneaga Valeriu, Rusnac Gherghe, Saca Victor (coordonatori), Manual de Politologie, Editura CEP USM, Chișinău, 2007, p. 149.
 91. Negoită Alexandru, Drept administrativ, Editura Sylvi, București, 1998.
 92. Negru B., Teoria generală a statului și dreptului, Chișinău, 1999, p. 24.
 93. Niculiță A. Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. al XIX-lea. În: „Administrarea publică”, 1995, nr. 2, 1995, p. 33.
 94. Norma M., Riccucci, Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowlledge. Georgetown University Press/ Washington, 2010, p. 10.
 95. Onofrei Mihaela, Administrație publică - fundamente și bune practici, Ed. Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 2007.
 96. Orlov Maria, Drept administrativ, Editura Epigraf, Chișinău 2000, p. 215.

97. Oroveanu M., Elemente ale științei administrației de stat, București, 1982.
98. Oroveanu M., Tratat de știința administrației, București, 1996, p. 96.
99. Osborne, David, and Ted Gaebler, Reinventing Govern, ent. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
100. Palihovici S. Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: „Administrarea publică”, 2017, nr. 2, p. 20.
101. Popa Victor (coordonator), Ghidul primarului, Editura Arc, Chișinău, 2001, p. 45.
102. Preda M, Drept administrativ Parte Specială, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 453.
103. Preda M., Autoritățile administrației publice, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 686.
104. Prisăcaru V., Actele și faptele de drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 276.
105. Prisăcaru V., Tratat de drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 915.
106. Profiroiu Alina, Știința administrativă, Editura Economica, București, 2007
107. Rădvan L. Orașele din Țările Române în evul mediu (sfârșitul sec. al XIII-lea - începutul sec. al XVI-lea), Iași, 2012, p. 335.
108. Roman Alexandru, Evoluție universală a sistemelor de administrare publică, Editura A.A.P., Chișinău 1998.
109. Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. Raport de monitorizare. Chișinău, 2018, p. 39.
110. Simboteanu A. Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, CEP USM, 2009, p. 165.
111. Spitaler, E., Cooperarea intercomunitară „De ce - Cum - Potențialul, riscurile și foaie de parcurs pentru CIC”, GIZ, Chișinău, 2012.
112. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement (Jossey Bass Public Administration Series), 1995.
113. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 9.
114. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 52.
115. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 85.
116. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup. Chișinău, 2010, p. 97.
117. Șaptefrați T., Administrația publică postmodernistă și Noul Serviciu Public. În

- revista „Administrare Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, aprilie-iunie 2015, p. 24-32.
118. Șaptefrați T., Forme și metode în administrația publică. În revista „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2003, nr. 1, p. 26-33.
119. Tamaș S, Dicționar Politic, Editura Academiei Române, București, 1996.
120. Ticames Emilian Stelian, Savu Gheorghe, Drept Administrativ și elemente de știința administrației, Editura Selcom Libris, Iași, 2003.
121. Trăescu A., Actele administrației publice locale, Editura All BECK, București, 2003, p. 270.
122. Trăescu A., Drept administrativ, Editura All BECK, București, 1996, p. 158.
123. Victor Popa, Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, Chișinău, 2008.
124. Viorescu R., Drept administrativ și administrație publică. Suceava: Editura Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006, p. 37.
125. Waldo, Dwight, ed. Public Administration in a Time of Turbulence. San Francisco: Chandler, 1971.
126. Василенко И. А., Административно-государственное управление в странах запада. Москва, „Логос”, 2001.
127. Г. Атаманчук. Теория государственного управления. М, 1997, с. 120.
128. Гудым А., Авербух Р., Кицан В., Бадражан В., Пайлик Ю. Предложения к новому административно-территориальному делению Р. Молдова, Кишинев, 1990.
129. Мухин, В. И. Основы теории управления, Экзамен, Москва, 2002, с. 24.
130. Смирнов, Э. А. Основы теории организации, Учебное пособие. М., 1998.

Administrația publică locală

Redactor: *Mihai MANEA*

Procesare computerizată: *Sergiu CARCEA*

Comanda, tiraj ex.
Bun de tipar Coli de tipar
.....