

Andrian Chivriga, Viorel Furdui



www.viitorul.org

Nr. 6, 2009

Politici
Publice

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA APL ÎN REPUBLICA MOLDOVA: COMPETENȚE, STRUCTURA ȘI RESURSE





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

Politici Publice

NR. 6, 2009

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA APL ÎN REPUBLICA MOLDOVA: COMPETENȚE, STRUCTURA ȘI RESURSE

Andrian Chivriga
Viorel Furdui

Seria Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansată de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, cu începere din iarna anului 2002, cu sprijinul Open Society Institute (LGI/OSI).

Studiile de Politici Publice apar cu regularitate în Biblioteca IDIS „Viitorul”, alături de alte cercetări în probleme considerate a fi importante pentru interesul public.



Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare

Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Laura Bohanțov - laura.bohantov@viitorul.org.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină o referință la seria de Politici Publice și IDIS „Viitorul”.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Chivriga, Andrian

Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse / Andrian Chivriga, Viorel Furdui. – Ch. : IDIS “Viitorul”, 2009 (“MS Logo” SRL). – 42 p. – (Politici Publice ; Nr 6).

Bibliogr.: p. 31-32 (52 tit.). – 50 ex.

ISBN 978-9975-9625-2-0.

352(478)

C 46



SUMAR

Sumar executiv 6

1. Competențele administrației publice locale: caracteristica generală 8

2. Lipsa delimitării clare a competențelor APL 12

3. Proportionalitatea între competențele APL și resursele disponibile pentru
 exercitarea lor. 14

4. Competențe și atribuții fără acoperire financiară. 16

5. Caracterul confuz și contradictoriu al competențelor APL în unele domenii 18

6. Corelarea între structura și statele tip actuale ale APL
 și competențele lor legale. 22

7. Experiența altor țări în domeniul organizării și exercitării competențelor
 de către APL 25

Concluzii: 29

Recomandări. 30

Referințe bibliografice: 31

Anexe: 33

*„Cu cât decizia este luată mai aproape de cetățean,
cu atât este mai posibil ca aceasta să fie evaluată
drept rapidă și flexibilă.”
(Berkley, George E.)*

SUMAR EXECUTIV

Deși în decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a îndeplini cerințele Consiliului Europei în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative în vederea adaptării sistemului APL la standardele europene de administrație publică locală întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacității administrative, care în acest moment sunt extrem de reduse, fapt care se reflectă în neproportionalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Reformele administrativ-teritoriale din ultimii ani au completat funcțiile organelor de administrare publică locală din Republica Moldova cu noi competențe și responsabilități, cele mai multe din acestea fiind dificil de implementat din cauza lipsei de mijloace bănești prevăzute în bugetele locale ale acestor autorități. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Nu putem să nu menționăm că, de fapt, simpla creștere sau descreștere a capacității administrative a autorităților locale depinde într-o măsură substanțială de modul în care este organizată și realizată activitatea acestor organe, dar și de calitatea personalului și de atitudinea acestuia referitor la realizarea atribuțiilor sale. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice locale.

În țările cu tradiții democratice, rapor-

turile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru o cooperare eficientă și reciproc avantajoasă. Astfel, autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale. De asemenea, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Cu toate acestea, în Republica Moldova dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat este specifică majorității APL din țară. Această stare de lucruri relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Deja este o practică prin care guvernul determină prioritățile pentru investiții în infrastructură, educație și sănătate, iar administrația publică locală rămâne un observator pasiv al acestui proces¹.

Prin prisma celor invocate, relevăm că una dintre temele prioritare ale tuturor guvernelor de la declararea independenței până în prezent a constituit-o reformarea administrației publice locale, un accent important fiind pus pe componența structurii și organizării acestora. Dat fiind faptul că autoritățile locale din RM funcționează în condiții de austeritate și persistă neadecvarea resurselor financiare la competențele lor, subiectul care ne propunem

¹ Republica Moldova: Raport Național de Dezvoltare Umană 2006. Calitatea creșterii economice și impactul ei asupra dezvoltării umane. PNUD, Chișinău, 2006

sa-l examinăm este foarte actual și face obiectul a numeroase dezbateri în societate.

Actualitatea studiului este determinată de insuficiența resurselor financiare și/sau umane necesare sau de alte capacități pentru exercitarea competențelor atribuite autorităților locale; ingerința politicului, autorităților centrale în sfera de activitate a administrației publice locale; lipsa unei delimitări clare ale competențelor autorităților locale; impunerea de către Guvern a numărului limită de state de personal autorităților locale etc. De asemenea, se conturează tot mai accentuat insuficiența cooperării între diferite paliere ale administrației publice, fapt care stimulează apariția consecințelor negative în planul onorării responsabilităților de către autoritățile locale.

În cadrul analizei date, autorii și-au propus să analizeze unele aspecte care vizează eficiența structurii administrației publice locale din Republica Moldova și să evidențieze particularitățile de exercitare a competențelor

acestora. În special, sunt puse în discuție astfel de aspecte precum: corelarea între competențele legale și capacitățile funcționale ale APL, proporționalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor, impedimentele în exercitarea dreptului la autoorganizare a autorităților publice locale de nivel I și II.

Pentru comparație, este prezentată experiența altor țări în exercitarea competențelor la nivel local, care poate fi preluată și adaptată specificului Republicii Moldova pentru a se dovedi eficientă sistemului nostru de administrare publică.

În baza constatărilor și concluziilor realizate, autorii studiului au elaborat unele propuneri și recomandări de ordin legislativ și instituțional, care în opinia lor ar contribui la îmbunătățirea situației APL și ar crește capacitățile lor organizaționale și funcționale în procesul de exercitare a competențelor sale legale.

1. COMPETENȚELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE: CARACTERISTICA GENERALĂ

În conformitate cu art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă², competențe ale APL sunt ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Pentru realizarea competențelor sale, autoritățile locale au la îndemână resurse financiare, instituționale, patrimoniale și umane. Acestea, toate cumulate, determină capacitatea administrativă a fiecărei autorități în parte.

Prin art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale³, se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități.

Astfel, exercițiul puterii publice trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și responsabilitățile încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

În general, repartizarea competențelor se realizează în baza următoarelor principii:

1) transferurile de competențe nu implică retragerea niciunei atribuții a colectivităților descentralizate, ci dimpotrivă, ele conferă acestora atribuții noi;

2) transferurile de competențe nu trebuie să aducă nicio atingere preeminenței statului, ci trebuie să-i permită să consacre mai mult misiunilor sale fundamentale legate de suveranitatea națională, precum justiția, apărarea, securitatea etc.,

3) transferurile de competențe nu trebuie să permită unei colectivități teritoriale să-și exercite tutela asupra unei alte colectivități. Colectivitățile locale sunt considerate autonome în sferile lor de competențe.

4) transferurile de competențe trebuie să

fie definite în funcție de vocația principală a fiecărui nivel de colectivitate. Transferul se face în beneficiul colectivității celei mai apte de a exercita competența respectivă în raport cu nevoile cetățenilor. Astfel, competențele către nivelul I cuprind ansamblul atribuțiilor relative pentru amenajarea vieții locale: către nivelul II - responsabilități de a asigura ajutoare și servicii care fac apel la solidaritatea socială; competențele regiunilor cuprind misiuni de planificare, impulsione și incitare în domeniul economic, social și cultural⁴.

Cadrul normativ care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, printre care se poate de nominalizat Legea privind administrația publică locală⁵, Legea privind descentralizarea administrativă și alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat (*vezi Anexa nr. 1*). Alături de acestea se regăsesc hotărârile guvernului, ordine ale ministerelor, decizii ale consiliilor raionale, decizii ale consiliilor locale, dispoziții ale președinților consiliilor raionale și dispoziții ale primarilor. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor, se conduc de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Prin prisma celor relevate, se constată că legislația existentă în domeniul competențelor APL este destul de impunătoare și reglementează un vast spectru de probleme, care au completat funcțiile organelor de administrare publică locală cu noi competențe și responsabilități⁶. Totuși, este necesar de evidențiat faptul că multe din actele legislative și normative sunt confuze, necoerente, contradictorii și depășite de timp. Scopul

² Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007

³ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997

⁴ Popescu M, Popescu E. Diagnosticare și prognoză în managementul comunităților locale. - Pitești: Editura TIPARG, 2002.

⁵ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007

⁶ Vezi Anexa nr.1

principal al actelor normative care reglementează competențele autorităților administrației publice locale ar trebui să urmărească crearea instrumentelor administrative necesare autorităților locale pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin acestora și asigurarea condițiilor pentru asumarea responsabilităților privind dezvoltarea locală. Cu părere de rău, este vizibil că la momentul actual majoritatea autorităților locale nici nu-și cunosc în totalitate competențele atribuite prin actele normative și totodată nici nu au capacitatea de a-și asuma noile responsabilități și de a le face față atât din punct de vedere financiar, managerial cât și instituțional.

În conformitate cu legislația actuală din domeniul APL, autoritățile publice locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul I sunt consiliile locale alese, ca autorități deliberative, și primarii aleși, ca autorități executive. La rândul

lor, autoritățile publice locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul II sunt consiliile raionale, în calitate de autorități deliberative, și președintele raionului, în calitate de autoritate executivă. În acest context, conform Legii privind administrația publică locală Nr. 436-XVI din 28.12.2006, sunt stipulate competențele autorităților publice locale de nivelul I și II, care sunt delimitate în două tipuri de autorități publice locale: deliberative și executive⁷.

În altă ordine de idei, menționăm că autoritățile administrației publice locale exercită competențe proprii, competențe delegate și competențe de cooperare. Astfel, în conformitate cu art. 4 din Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435-XVI din 28.12.2006, autorităților publice locale de nivelul întâi și doi li s-au stabilit următoarele domenii proprii de activitate:

Tabelul nr.1 Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale

Nr	Autoritățile publice locale de nivelul I	Autoritățile publice locale de nivelul II
1	planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;	planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;
2	colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;	stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;
3	distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;	
4	construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;	construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
5	transportul public local;	organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
6	amenajarea și întreținerea cimitirelor;	
7	administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;	administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
8	construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);	
9	dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuție a gazelor și energiei termice;	elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
10	activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;	administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter educațional, cultural și sportiv de interes raional;
11	amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;	susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
12	înstituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;	administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;
13	construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;	administrarea unităților de asistență socială de interes raional;
14	organizarea serviciilor anti-incendiar.	dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale.

⁷ Vezi anexa nr. 3 și nr. 4

După cum se poate vedea din tabelul nr. 1, deși la prima vedere legea încearcă să stabilească domeniile de competență a autorităților publice locale de nivelul întâi și doi, totuși se constată că APL I și APL II au practic aceleași competențe, unele dintre ele au un caracter destul de confuz și contradictoriu. Astfel, se poate de nominalizat că unele din activitățile indicate în calitate de competențe nefiind clar definite și chiar interpunându-se. Această situație permite în practică de a interpreta în mod diferit competențele autorităților locale.

Conform legii citate, autorităților publice locale de nivelul I li s-au stabilit ca domeniu propriu de activitate construcția de locuințe, organizarea serviciilor anti-incendiare etc. În cazul dat, trebuie de menționat că nu este clară intenția legislatorului, deoarece prestarea serviciilor anti-incendiare și construcția de locuințe reprezintă un sistem deosebit și atribuirea autorităților publice locale de nivelul I ca domenii proprii de activitate nu are relevanță practică din lipsa capacităților organizatorice, funcționale și financiare ale autorităților publice locale.

Competențele autorităților de primul nivel de administrare au fost fixate pur formal, fără a se stabili de unde să ia acestea resurse financiare pentru a le îndeplini. Astfel, autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru realizarea cărora nu dispun de patrimoniu, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate⁸.

Tabelul nr.2 Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul I pentru realizarea cărora nu dispun de resurse financiare și/sau umane necesare

1	distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;
2	construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;
3	construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
4	dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice;
5	construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;
6	organizarea serviciilor anti-incendiare.
7	dezvoltarea economică a localităților

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

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

Totodată, activitățile bazate pe cooperare se vor efectua în baza unor acorduri semnate între părți cu drepturi și obligații reciproce, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele. De asemenea, actele de cooperare încheiate trebuie să conțină

⁸ <http://dezvoltarea.chamber.md/Numar11/ForuriExpo/M1.HTM>

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 acestora.

Prin prisma celor invocate, considerăm că este foarte important ca, în condițiile de cooperare, să nu se permită unei colectivități teritoriale să-și exercite tutela asupra unei alte colectivități. În acest proces orice caracter ierarhic este necesar de exclus în relațiile dintre aceste subiecte.

Autoritățile locale, conform Legii Nr. 435-XVI din 28.12.2006, exercită competențe delegate. Astfel, 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. Însă, ca și în cazul competențelor de cooperare, legiuitorul nu a stabilit în care domenii autoritățile locale pot avea competențe delegate.

Concomitent, menționăm că se poate vorbi despre delegarea de competențe când se va efectua de Parlament, la propunerea Guvernului și însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Astfel, delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul suficient a resurselor financiare și materialelor necesare. Luând în considerație reglementările date, se poate de afirmat că autoritățile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune nici un fel de responsabilități autorităților administrației publice locale în procesul de descentralizare fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivei responsabilități.

În realitate, exercitarea competențelor delegate este defectuoasă, deoarece în majoritatea cazurilor se sesizează faptul că la implementarea acestor responsabilități, autoritățile APL se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, în actele normative în care sunt prevăzute competențele APL nu este indicat sursa de finanțare necesară pentru realizarea acestora. Astfel, apar situații care au consecințe negative pentru autoritățile APL, deoarece împotriva lor se îndreaptă nemulțumirea cetățenilor și nu asupra statului care este responsabil de neasigurarea mijloacelor financiare necesare.

În rațiunea celor invocate, relevăm unele cauze care duc la exercitarea inefficientă a competențelor autorităților administrației publice locale:

1. deficiențe în colectarea veniturilor fiscale locale și în alocarea altor resurse posibil de mobilizat;
2. resursele financiare ale autorităților administrației publice locale nu sunt în concordanță cu competențele de activitate;
3. sistemul de transferuri bugetare nu se efectuează în baza unor criterii obiective și transparente, tot mai evident se observă ingerința politicului în procesul dat;
4. nivelul insuficient de pregătire a funcționarilor publici din cadrul APL;
5. sistemul de servicii publice este în cea mai mare parte nereformat;
6. sumele defalcate de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice descentralizate se alocă pe baza costurilor istorice și nu în funcție de numărul și nevoile beneficiarilor.

Capacitățile organizaționale, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale de nivelul I și II, în marea lor măsură, nu corespund competențelor respective.

În acest sens, nici Hotărârea Guvernului nr. 688/2003 privind aprobarea structurii statelor de personal ale primăriilor și nici Hotărârea Guvernului nr. 689/2003 privind organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului⁹, nu prevăd astfel de funcții și nici posibilitatea angajării unor specialiști care ar facilita exercitarea de către autoritățile publice locale a atribuțiilor legale în domeniile date. În ceea ce privește sursele financiare, Legea privind finanțele publice locale la capitolul delimitarea competenței în domeniul efectuării cheltuielilor publice, stabilește un spectru foarte îngust de competențe pentru autoritățile publice locale de nivelul I și pentru cele de nivelul II.

⁹ A se vedea: Hotărârea Guvernului nr. 688/10.06.2003 cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) //Monitorul Oficial 116-120/710, 13.06.2003 și Hotărârea Guvernului nr. 689/10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional //Monitorul Oficial 116-120/711, 13.06.2003

2. LIPSA DELIMITĂRII CLARE A COMPETENȚELOR APL

Imperfecțiunile legislației au generat adesea interpretări eronate și chiar conflicte între autoritățile publice locale de diferite nivele. Lipsa, în unele cazuri, a limitelor clare de delimitare a domeniilor de competență, duce la faptul că uneori acestea sunt stabilite în mod arbitrar de autoritățile centrale sau raionale, neuniform și în detrimentul autorităților locale¹⁰.

Analiza cadrului legal care atribuie competențe autorităților publice locale permite de a constata că majoritatea actelor normative și legislative relevante nu fac delimitare clară între autoritățile publice locale de diferite nivele.

Conform sistemului actual de administrație publică locală în Republica Moldova, există autorități publice locale de nivelul I (consiliile locale și primarii) și autorități publice locale de nivelul II (consiliile raionale și președinții raioanelor). De asemenea, în cadrul autorităților publice locale de nivelul I și II există deosebiri principiale la capitolul competență între autoritățile publice locale deliberative (consiliile locale) și executive (primarii și președinții raioanelor).

Însă, în pofida utilizării frecvente a termenilor de autorități publice locale, legislația în vigoare, de regulă, nu concretizează ce fel de autorități publice locale sunt vizate într-un caz sau altul: de nivelul I sau II, deliberative sau executive.

Astfel, de exemplu art. 9 din Legea regnului vegetal Nr. 239-XVI din 08.11.2007, stabilește că de competența autorităților administrației publice locale sunt:

- a) exercitarea controlului asupra stării, protecției și folosinței

obiectelor regnului vegetal la nivel local;

- b) organizarea evidenței și ținerii registrelor locale ale obiectelor regnului vegetal;
- c) asigurarea aplicării normelor tehnice, economice și juridice în vederea respectării regimului de pază și de protecție a obiectelor regnului vegetal;
- d) exercitarea altor atribuții în conformitate cu legislația în vigoare.

Luând în considerație prevederile normei date, apare o confuzie vădită și o incertitudine la modul de aplicare a prevederilor respective. În cazul dat, nu este stabilit care autorități publice locale de nivelul I sau II, deliberative sau executive, sunt responsabile de exercitarea competențelor date. Și mai mari semne de întrebare apar la momentul cum autoritățile locale vor organiza evidența și ținerea registrelor locale ale obiectelor regnului vegetal¹¹. De asemenea, este neclar cum se va asigura aplicarea normelor tehnice, economice și juridice în vederea respectării regimului de pază și de protecție a obiectelor regnului vegetal.

Un alt exemplu se poate de menționat competențele atribuite autorităților administrației publice locale prin Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr. 149-XVI din 08.06.2006. În acest sens, art.9 „Competența autorităților publice locale”, prevede că autoritatea publică locală:

- a) asigură implementarea politicii de stat în domeniul protecției și utilizării raționale a resurselor biologice acvatice din raza sa teritorială;

¹¹ În art. 4 din Legea regnului vegetal Nr. 239-XVI din 08.11.2007, se definește ca obiecte ale regnului vegetal - specii, populații, comunități de plante, care nu au destinație agricolă

¹⁰ Strategia Europeană a Republicii Moldova, Chișinău, 2005

- b) ține cadastrul resurselor biologice acvatice locale;
- c) exercită controlul asupra protecției și utilizării raționale a resurselor biologice acvatice din obiectivele acvatice piscicole proprietate publică a unității administrativ-teritoriale;
- d) organizează elaborarea și realizarea programelor locale, asigură efectuarea lucrărilor de reconstrucție ecologică a obiectivelor acvatice piscicole și de restabilire a resurselor biologice acvatice;
- e) contribuie la instruirea și sensibilizarea populației în problemele protecției și utilizării raționale a resurselor biologice acvatice;
- f) sistează activitățile de utilizare neautorizată a resurselor biologice acvatice în obiectivele acvatice piscicole naturale.

În contextul dat, este confuz care din autoritățile administrației publice locale vor exercita competențele date. De asemenea, este neclar cum se va ține cadastrul resurselor biologice acvatice locale¹² și totodată se va asigura efectuarea lucrărilor de reconstrucție ecologică a obiectivelor acvatice piscicole și de restabilire a resurselor biologice acvatice. Mai mult ca atât, autoritățile locale nu dispun de un cadastru al resurselor biologice acvatice locale și nici nu percep modalitatea cum ar fi posibil implementarea în practică a chestiunilor în cauză. Totodată, este necesar de menționat că bugetele locale nu prevăd posibilități de alocare a mijloacelor financiare pentru efectuarea lucrărilor de reconstrucție ecologică a obiectivelor acvatice piscicole și de restabilire a resurselor biologice acvatice.

În sfârșit, menționăm că Legea privind administrația publică locală nu prevede careva competențe pentru autoritățile publice locale în foarte multe domenii, care sunt stabilite de un număr destul de impunător de acte normative. În acest sens, foarte multe acte normative adoptate conțin anumite atribuții, natura juridică a cărora nu este clară: sunt ele compe-

tențe proprii sau delegate ale APL. De acest fapt depinde modul de exercitare și finanțare a lor.

În practică, aceste situații generează apariția multiplelor confuzii și incertitudini privind organizarea, structura și funcționarea administrației locale.

¹² În art. 3 din Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr.149-XVI din 08.06.2006, se definește resurse biologice acvatice/hidrobionți - totalitate a organismelor acvatice vii, a căror viață (permanent sau la anumite etape de dezvoltare) este imposibilă fără aflarea lor în mediul acvatic: vertebratele și nevertebratele acvatice, algele, alte plante care viețuiesc în condiții naturale în obiective acvatice.

3. PROPORȚIONALITATEA ÎNTRE COMPETENȚELE APL ȘI RESURSELE DISPONIBILE PENTRU EXERCITAREA LOR

Carta europeană a autonomiei locale din 15 octombrie 1985 acordă o importanță deosebită autonomiei financiare a colectivităților locale.

Astfel, art. 9 din actul dat prevede că autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege. Deci, autorităților locale, în ansamblul mijloacelor de realizare a competențelor sale, este necesar să le fie acordate dreptul la resurse financiare suficiente pentru exercitarea atribuțiilor stabilite de lege. Luând în considerație faptul că autonomia locală este condiționată de existența autonomiei financiare, în Republica Moldova încă nu se poate vorbi de o reală autonomie locală întrucât, resursele financiare realizate la nivel local de către autoritățile APL sunt insuficiente în majoritatea cazurilor.

În acest context, evidențiem că și în art. 3 din Legea privind descentralizarea administrativă Nr.435-XVI din 28.12.2006, este proclamat că la baza descentralizării administrative se află principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora.

În Republica Moldova, în cadrul procesului de descentralizare, tot mai des se constată că anumite competențe nu pot fi exercitate de către autoritățile administrației publice locale datorită capacității lor administrative reduse.

În conformitate cu Legea Nr.435-XVI

din 28.12.2006, capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii. Astfel, o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin.

Pentru țara noastră, este caracteristică descentralizarea fiscală și financiară redusă, astfel nereușindu-se apropierea de interesul cetățeanului, a unor atribuții și decizii.

Aceasta se explică prin ponderea relativ mică a veniturilor proprii în veniturile publice locale și ponderea redusă a cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice. Nu s-a reușit transferul complet de resurse materiale și financiare care asigură apropierea deciziei de realitatea economică și care conferă o mai bună valorificare a resurselor. Descentralizarea fiscală redusă din Republica Moldova împreună cu specificul formării bugetelor locale, face ca autoritățile publice locale să fie dependente de autoritățile publice centrale și au un grad redus de libertate la adoptarea deciziilor financiare¹³.

În pofida unui număr mare de atribuții stabilite pentru autoritățile publice locale în diferite domenii, marea lor majoritate nu pot fi exercitate în mod efectiv.

¹³ Valeriu Nemerenco, Teza de doctor în drept, "Modele și sisteme de administrație publică a municipiilor capital"

Astfel, în conformitate cu art. 14 alin.(2) lit. y din Legea privind administrația publică locală Nr. 436-XVI din 28.12.2006, consiliul local contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială. Lipsa capacităților financiare ale autorităților publice locale de a-și realiza pe deplin atribuțiile sale în domeniul asistenței sociale reprezintă o problemă actuală. În această situație, apar dubii serioase în privința calității serviciilor prestate din domeniul dat de către autoritățile locale. Există numeroase cazuri în care apar dificultăți la acordarea beneficiilor pentru familiile sărace, deoarece autoritățile locale nu au posibilitate să exercite competențele date, având în vedere faptul că multe dintre beneficiile sociale trebuie suportate de la bugetele locale, care sunt extrem de vulnerabile la majoritatea capitolelor. În cazul dat, transferul de autoritate decizională este incomplet, deoarece autoritățile

locale au primit competență fără a putea influența real organizarea și funcționarea protecției și asistenței sociale în teritoriul administrat. În acest sens, rolul autorităților publice locale de nivelul I în domeniul dat este limitat și exercitarea atribuțiilor lor evident vor fi nesatisfăcătoare.

În aceste condiții, unitățile administrativ-teritoriale sunt limitate la nivelul gestionării resurselor materiale, instituționale și financiare. Astfel, exercitarea competențelor la parametrii cantitativi și calitativi acceptabili reprezintă o provocare irealizabilă pentru marea majoritate a autorităților locale, care în lipsa unor surse proprii de venit, sunt dependente în totalitate de sumele transferate de la bugetul raional sau de stat. Toate acestea reduc la zero inițiativa și capacitatea reală a APL de a soluționa efectiv problemele vitale a colectivităților pe care le reprezintă.

4. COMPETENȚE ȘI ATRIBUȚII FĂRĂ ACOPERIRE FINANCIARĂ

Există numeroase situații când legile adoptate prevăd pentru autoritățile administrației publice locale responsabilități fără ca să fie indicată sursa de finanțare pentru a fi soluționată problema dată.

Drept exemplu pot servi prevederile stipulate în art. 35 din Legea cu privire la poliție¹⁴, art. 56, alin. (10) din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate¹⁵, art. 30 din Legea cu privire la statutul judecătorului¹⁶, art. 21, alin. (14) din Legea privind statutul militarilor¹⁷, art. 32 din Legea cu privire la sistemul penitenciar Nr.1036-XIII din 17.12.1996¹⁸, art. 23 din Legea cu privire la trupele de carabinieri (trupele de interne) ale Ministerului Afacerilor Interne¹⁹.

În conformitate cu prevederile normelor citate, autoritățile publice locale sunt obligate să asigure cu locuință judecătorii, polițiștii, ofițerii de informație și securitate, militarii etc. Luând în considerație faptul că funcțiile exercitate de către funcționarii în cauză au un caracter de interes național, atunci și obligația asigurării cu locuințe ar fi de responsabilitatea autorităților centrale și respectiv a bugetului de stat. Mai mult ca atât, în practică au existat situații care demonstrează că autoritățile administrației publice locale nu

au capacitatea de a asigura cu spațiu locativ aceste categorii de funcționari. Astfel, se poate de menționat sechestrarea automobilelor Primăriei și Consiliului municipal Chișinău din cauza neexecutării de către municipalitate a unor hotărâri judecătorești privind obligarea autorităților locale de a aloca spațiu locativ unor categorii de cetățeni²⁰ sau obligarea Consiliul orașenesc Ungheni în temeiul hotărârii judecătorești de a asigura cu spațiu locativ unii procurori din Procuratura raionului Ungheni²¹.

Mai mult, în condițiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, Constituției și legilor din domeniul APL, autoritățile publice locale nici nu pot fi obligate să execute astfel de prevederi legale, deoarece competențele respective sunt de interes național și dacă ele sunt delegate către APL atunci trebuie să fie acoperite financiar în mod obligatoriu din contul bugetului de stat (și nicidecum din contul bugetului local, care este destinat satisfacerii problemelor de interes local)²².

În acest context, este necesar de menționat că de la 17.03.2009 a intrat în vigoare Legea cu privire la procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008²³, care conține unele îmbunătățiri la capitolul acesta, față de cele prevăzute în legea anterioară din 14.03.2003²⁴. Astfel, prin reglementările din legea 294/2008 autoritățile publice locale nu sunt obligate să îl asigure pe procuror cu locuință (apartament sau casă).

Faptul dat este un aspect pozitiv, care

14 Lege cu privire la poliție, nr.416-XII din 18.12.90 // Veștile nr.12/321, 1990

15 Lege privind statutul ofițerului de informații și securitate, nr. 170-XVI din 19.07.2007 //Monitorul Oficial nr.171-174/667 din 02.11.2007

16 Lege cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-60/664 din 26.10.1995

17 Lege cu privire la statutul militarilor, nr. 162-XVI din 22.07.2005// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.129-131/618 din 30.09.2005

18 Legea cu privire la sistemul penitenciar Nr.1036-XIII din 17.12.1996// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 183-185/654 din 10.10.2008

19 Lege cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, Nr.806-XII din 12.12.91

20 <http://www.chisinau.md/news/?nid=df05ec7c90cfaa2baccabe710217cda8>

21 Hotărârea Judecătoriei Ungheni din 29.02.2008

22 Implementarea legilor în Republica Moldova: Lipsa de voință și/ sau incapacitate? Beschieru Ion, Furdul Viorel, IDIS Viitorul, 2008

23 Legea cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008// Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009

24 Lege cu privire la Procuratură, nr. 118-XV din 14.03.2003// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.73-75/328 din 18.04.2003, abrogată la 17.03.2009

este necesar de apreciat, deoarece prin reglementările anterioare, autoritatea administrației publice locale era obligată în cazul în care procurorul nu are locuință sau are nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative, în termen de cel mult un an de la numirea lui în funcție, să îl asigure cu locuință (apartament sau casă) de serviciu pe perioada de activitate în localitatea respectivă.

De asemenea, în context pozitiv urmează a fi menționate inițiativele de ultima oră a Ministrului Justiției, îndreptate spre eliminarea din legislația în vigoare a prevederilor fără acoperirea financiară prin care autoritățile publice locale sunt obligate să acorde locuință unor categorii de persoane.

Un alt exemplu în care autoritățile publice locale întâmpină dificultăți la exercitarea competențelor sunt stabilite în art. 12 din Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice²⁵, care prevede restituirea de către autoritățile locale a bunurile confiscate, naționalizate sau scoase în orice alt mod din posesia persoanelor supuse represiunilor. Conform legii date, persoanele care urmează a fi evacuate din casele restituite sunt asigurate cu spațiu locativ peste rând, la momentul evacuării, de către autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu legislația în vigoare. Cheltuielile legate de asigurarea cu spațiu locativ se efectuează din contul și în limita bugetelor raionale, bugetelor municipiilor Chișinău și Bălți, bugetului unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și din contul bugetului de stat. Restituirea bunurilor, recuperarea valorii bunurilor ce nu pot fi restituite se efectuează, în baza cererii, din contul bugetelor raionale, bugetelor municipiilor Chișinău și Bălți, bugetului unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și din contul bugetului de stat. Cererile de restituire a bunurilor sau de recuperare a valorii acestora se examinează de către comisiile special create în acest scop²⁶. Luând în considerație prevederile date, este necesar de menționat că obligațiunile date nu au acoperire financiară

și autoritățile locale sunt practic în imposibilitate de a le exercita și astfel sunt expuse unor critici și nemulțumiri din partea cetățenilor care doresc să-și recupereze bunurile confiscate, naționalizate sau scoase în orice alt mod din posesia lor.

25 Legea nr.1225-XII din 8 decembrie 1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 1225-XII din 08.12.92, Monitor nr.12/363 din 30.12.1992, Republicat: Monitorul Oficial nr.133-134/656 din 02.12.99

26 Implementarea legilor în Republica Moldova: Lipsa de voință și/sau incapacitate? Beschieru Ion, Furdui Viorel, IDIS Viitorul, 2008

5. CARACTERUL CONFUZ ȘI CONTRADICTORIU AL COMPETENȚELOR APL ÎN UNELE DOMENII

Atunci când se referă la competența autorităților publice locale în domeniul educației, sănătății, protecției sociale, administrării patrimoniului local legislația actuală este destul de confuză și contradictorie.

În acest sens: sunt utilizate noțiuni și termeni diferiți (unități administrativ-teritoriale și autorități publice locale; nu este definit și delimitat sensul și conținutul termenelor de „competență”, „competență proprie” și „delegată”; nu se face diferență între „activități de interes național” și cele „de interes local”; nu se face corelare între „competența generală a unităților administrativ-teritoriale” și „competența propriu-zisă a autorităților publice locale” (consilii locale/raionale și primari/președinții raionului); nu se face delimitare între diferite nivele de autorități publice locale etc.

În continuare, în baza analizei situației din domeniul educației și sănătății, vom evidenția problemele comune pentru mai multe sfere de activitate ale APL.

Educație

În prezent, conform Legii nr. 435/28.12.2006 privind descentralizarea administrativă și Legii nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală, educația nu constituie domeniul propriu de competență a APL. În cazul autorităților administrației publice locale de nivelul II, se stabilește doar că exercită alte activități cu caracter educațional (art. 4 din Lege 435/2006).

Cu toate acestea, art. 8 din Legea finanțelor publice locale nr. 397/2003 stabilește că, la capitolul efectuarea cheltuielilor publice de la bugetele unităților administrativ-terito-

riale, sunt finanțate întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, mediu de cultură generală, liceal și complementar (extrașcolar), instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, activitatea metodică în domeniul învățământului, precum și de alte activități și instituții care deserveșc populația unității administrativ-teritoriale respective. În acest context, relevăm că această competență nu este dezvoltată și clarificată în modul corespunzător, nu clarifică sensul termenului de „întreținere”: asigurarea materială, reparații capitale, reparații curente.

La rândul său, Legea învățământului (art. 45), stabilește următoarele competențe pentru autorităților publice locale:

- supravegherea respectării legislației învățământului în teritoriu;
- evidența copiilor de vârstă școlară obligatorie și asigurarea școlarizării lor până la vârsta de 16 ani;
- asigurarea protecției sociale a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ (repartizarea de spațiu locativ, acordarea de facilități, conform legislației în vigoare, etc.);
- stabilirea amplasării și evidența instituțiilor de învățământ privat din teritoriu;
- evidența și organizarea tutelei minorilor orfani sau fără susținători legali, precum și adopția acestora sau repartizarea lor în case de copii, școli de tip internat sau în plasament familial;
- asigurarea plasării în câmpul muncii a absolvenților orfani, precum și a persoanelor cu handicap psihic, fizic sau de altă natură;
- acordarea de ajutor material și de alt

fel familiilor cu copii preșcolari și copii cuprinși în învățământul obligatoriu, în modul stabilit;

- asigurarea transportului gratuit al elevilor la și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, la distanțe ce depășesc 3 km;
- organizarea asistenței medicale gratuite și alimentația copiilor, odihna și reconfortarea elevilor și studenților în timpul vacanțelor.

Deci, observăm că Legea învățământului, referindu-se la competența autorităților publice locale, nu menționează care autorități publice dețin competența respectivă: cele de nivelul I sau II, cele deliberative sau executive. De asemenea, trebuie de menționat că Legea în cauză stabilește competențele date fără a lua în considerație capacitățile organizatorice, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale (în special ale celor de nivelul I): statele de personal limitate și lipsa de specialiști, lipsa acoperii financiare a responsabilităților date etc.

Astfel, analiza competenței consiliilor locale și a primarilor în raport cu alte autorități publice, permite de a constata că, autoritățile publice locale de nivelul I actualmente practic sunt lipsite de dreptul de a decide în domeniul educației (învățământului). În special, primăriile nu pot decide în privința înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ finanțate din propriul buget (pot doar face propuneri în acest sens); nu pot adopta decizii în privința numirii și concedierii (sanționării) conducătorilor și personalului instituțiilor de învățământ finanțate din bugetul local etc.

În același timp, majoritatea atribuțiilor autorităților publice locale de nivelul I poartă un caracter patrimonial și financiar, primăriile fiind obligate să asigure funcționarea (întreținerii) instituțiilor de învățământ din subordine. În această situație, în afară de faptul că legea folosește terminologie generală și neclară la stabilirea competenței autorităților publice locale în domeniul învățământului – „asigurarea funcționării”, se constată lipsa corelării între obligația primăriilor de a asigura material și financiar funcționarea instituțiilor

de învățământ și existența unor mecanisme de influențare și controlare eficientă a conducătorilor acestor instituții, prin modalitățile prevăzute de legislația muncii: angajare, concediere, sancționare etc.

Astfel, asistăm la o situație paradoxală: pe de o parte, bugetele locale în proporție de 75-90% sunt destinate finanțării educației, iar pe de altă parte, în APL nu au nici o competență și influență reală asupra managementului instituțiilor educaționale respective. De fapt, APL doar distribuie resursele financiare venite de la centru cu destinație specială.

O altă problemă actuală o constituie statutul Direcțiilor Generale Raionale Învățământ (DGRI). Actualmente, se constată DGRÎ dețin întreaga competență din punct de vedere decizional, organizatoric și funcțional, la nivel teritorial (raional) în domeniul învățământului. Datorită reglementărilor normative imprecise și contradictorii, în prezent nu este clar ce fel de instituție este acesta: descentralizată sau desconcentrată. Pe de o parte, se prevede că DGRÎ este o subdiviziune a consiliului raional și este subordonată autorității publice locale de nivelul II ((H.G. 689/2003). Pe de altă parte, conform atribuțiilor sale – este un reprezentant al Ministerului Educației Tineretului și Sportului în teritoriu (serviciu desconcentrat). De asemenea, legislația în vigoare prevede așa-numita subordonare dublă a Direcției Generale învățământ Ministerului Educației (actualmente, Ministerul Educației) în plan administrativ și științifico-didactic și consiliului județean (raional, actualmente) – în problemele asigurării financiare și materiale, ceea ce contravine principiilor autonomiei locale privind raporturile între diferite nivele de autorități publice care se bazează pe colaborare și legalitate, dar nicidecum subordonare. De asemenea, legislația în vigoare prevede așa-numita subordonare dublă a Direcției Generale învățământ Ministerului Educației (actualmente, Ministerul Educației) în plan administrativ și științifico-didactic și consiliului județean (raional, actualmente) – în problemele asigurării financiare și materiale, ceea ce contravine principiilor autonomiei locale privind raporturile între diferite nivele de autorități publice care se bazează pe colaborare și legalitate, dar nicidecum subordonare. În

acest sens, subordonarea trebuie să fie deplină și nu poate fi divizată în administrativă, financiară, materială etc.

De asemenea, trebuie de menționat, că în condițiile sistemului actual de finanțe publice locale și normativelor existente, autoritățile administrației publice locale sunt subfinanțate la capitolul reparații și întreținerea instituțiilor de învățământ. Aceasta influențează negativ în practică dezvoltarea social-economică a localităților respective, deoarece APL sunt nevoite să le direcționeze puținele resurse financiare disponibile pentru acoperirea deficitului financiar pentru întreținerea instituțiilor educaționale sau chiar plata salariilor la profesori, în loc ca aceste resurse să fie folosite pentru îmbunătățirea infrastructurii locale sau calității serviciilor publice.

Competența limitată, lipsa atribuțiilor decizionale în domeniul dat și modul actual de finanțare a învățământului (transferuri cu destinație specială), permite de a determina competențele actuale mai degrabă drept competențe delegate, dar nicidecum în calitate de competențe proprii. În calitate de competență delegată, urmează să fie revăzută și responsabilitatea privind asigurarea materială și financiară, care va trebui să fie asumată în modul corespunzător de către autoritățile publice locale raionale sau cele centrale, care actualmente dețin majoritatea capacităților (mecanismelor) funcționale, organizaționale și financiare, în domeniul învățământului pre-universitar: numirea conducătorilor instituțiilor de învățământ, înființarea instituțiilor de învățământ, stabilirea structurii și aprobarea numirii personalului lor, distribuirea mijloacelor financiare etc.

Sănătate

Actualmente, din prevederile Legii nr. 435/28.12.2006 privind descentralizarea administrativă care stabilește expres domeniile proprii ale administrației publice locale și a Legii nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală, care pornind de la domeniile de competență respective stabilește atribuțiile autorităților publice locale deliberative și executive locale, rezultă că sănătatea nu intră în domeniul propriu de competență

a autorităților publice locale de nivelul I și II, fiind în exclusivitate în competența statului și autorităților publice centrale.

Mai mult ca atât, conform art. 9 al Legii nr. 435/28.12.2006, domeniul sănătății în general nu poate fi transferat autorităților publice locale deoarece este un serviciu care se bucură de reglementare constituțională, fiind garantat și asigurat direct și exclusiv de stat.

În același timp, se constată că mai multe acte legislative care sunt în vigoare și în prezent, prevăd un număr mare de atribuții pentru autoritățile publice locale în domeniul ocrotirii sănătății, fără a face careva delimitare între ele și fără a ține cont de sistemul de administrație publică locală, precum și de capacitățile organizaționale și funcționale ale lor.

Astfel, Legea privind ocrotirea sănătății în art. 3 și 6 prevede expres până în prezent circa 15 atribuții ale autorităților administrației publice locale, în domeniul ocrotirii sănătății. La rândul său, conform art. 5 al Legii privind asigurarea sanitaro-epidemiologică a populației, autoritățile publice locale de asemenea, sunt abilitate cu mai multe competențe, în special:

1. coordonarea activității persoanelor fizice și juridice în ceea ce privește desfășurarea de către ele a unor măsuri igienice și antiepidemice complexe;
2. elaborarea și aprobarea programelor locale de asigurare sanitaro-epidemiologică a populației și controlul asupra executării acestora, precum și organizarea realizării programelor republicane similare;
3. organizarea efectuării de măsuri operative de prevenire și lichidare a epidemiilor bolilor contagioase și bolilor neinfecțioase și intoxicărilor în masă ale oamenilor;
4. luarea deciziilor privind instituirea și anularea carantinei sau a măsurilor respective în cazul izbucnirii epidemiilor bolilor contagioase și bolilor neinfecțioase și intoxicărilor în masă ale oamenilor;
5. asigurarea unor condiții corespunzătoare pentru realizarea și apărarea drepturilor și intereselor populației în domeniul asigurării sanitaro-epidemiologice;

6. stimularea economică, în limitele împuternicirilor acordate, a activității persoanelor fizice și juridice orientată spre prevenirea și lichidarea influenței dăunătoare asupra organismului uman a factorilor mediului înconjurător, prevenirea bolilor, îmbunătățirea condițiilor igienice de muncă și de trai ale oamenilor.
7. dezvoltarea și menținerea, în conformitate cu regulile sanitare, a surselor și sistemelor publice de alimentare cu apă potabilă a populației;
8. organizarea și desfășurarea măsurilor de salubritate și igienizare a teritoriului localităților.

ale primăriilor și Hotărârea Guvernului nr. 689/2003 privind organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului nu prevăd astfel de funcții și nici posibilitatea angajării unor specialiști care ar facilita exercitarea de către autoritățile publice locale a atribuțiilor legale în domeniul dat. În ceea ce privește sursele financiare, nici Legea privind finanțele publice locale, în acest sens, la capitolul delimitarea competenței în domeniul efectuării cheltuielilor publice, nu stabilește expres careva competențe nici pentru autoritățile publice locale de nivelul I, nici pentru cele de nivelul II.

Există o contradicție de ordin principial între, pe de o parte, prevederile Legii privind descentralizarea administrativă și Legii privind administrația publică locală, care nu prevăd careva competențe pentru autoritățile publice locale în domeniul dat și, pe de altă parte, legislația specială menționată mai sus, care stabilește un număr mare de atribuții pentru autoritățile publice locale.

De asemenea, se constată că atât în primul caz, cât și în cel de al doilea, în textul legilor speciale se folosește termenul general de autoritate publică locală, dar fără a face vre-o delimitare între autoritățile publice locale de nivelul I sau II, deliberative sau executive. În plus, se constată o lipsă de claritate în privința naturii juridice a competențelor stipulate în legislația specială. Care din ele sunt proprii și care sunt delegate? Aceasta este în prezent deosebit de important din punct de vedere al modului de finanțare și al realizării lor de către autoritățile locale.

De asemenea, capacitățile organizaționale, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale de nivelul II și mai ales a celor de nivelul I, în mare măsură nu corespund competențelor respective. În acest sens, Hotărârea Guvernului nr. 688/2003 privind aprobarea structurii statelor de personal

6. CORELAREA ÎNTRE STRUCTURA ȘI STATELE TIP ACTUALE ALE APL ȘI COMPETENȚELE LOR LEGALE

Conform Legii administrației publice locale nr. 436/2006, primăria este aparatul de lucru al primarului. La rândul său, președintele raionului de asemenea este asistat în activitatea sa de un aparat, care se află în subordinea sa. La rândul lor, structura și statele de personal al autorităților locale se stabilesc în conformitate cu Hotărârile Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003 „Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)” și nr.689 din 10 iunie 2003 „Cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor și altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional”.

Menționăm că aceste acte normative au fost adoptate în cadrul implementării reformei teritoriale de revenire la raioane. Autorii acestei reforme au susținut metodic că revenirea la raioane va fi însoțită de o considerabilă reducere a personalului angajat în structurile administrației publice locale și va apropia administrația de cetățeni. Însă, realitățile care au urmat, au demonstrat contrariul.

Pe de o parte, a avut loc reducerea drastică a numărului de funcționari din autoritățile locale ale orașelor (municipiilor), satelor (comunelor), fapt ce a redus esențial capacitatea administrativă a tuturor autorităților publice locale de a-și exercita atribuțiile în modul corespunzător. Iar, pe de altă parte, numărul structurilor administrativ-teritoriale și cheltuielilor necesare pentru întreținerea lor au crescut datorită triplării numărului autorităților publice locale de nivelul I și II și, respectiv, a structurilor ministeriale care au fost amplasate în fiecare raion.²⁷

27 Reforma teritorială din Moldova: Costurile unui experiment, Business Consulting Institute, IDIS „Viitorul”, 2003

Reducerea esențială și impunerea de către Guvern a numărului limită de state de personal autorităților locale a nemulțumit aproape toți aleșii locali din Republica Moldova, care s-au declarat în imposibilitate de a activa în noua componență. Hotărârea Guvernului respectivă a fost modificată, cu referire la administrația publică locală a municipiului Chișinău, de mai multe ori pe parcursul unei perioade restrânse. Respectiva hotărâre a fost criticată și de către experți, atât autohtoni, cât și străini, care au declarat că prin ea se încalcă vădit Constituția Republicii Moldova și actele internaționale ratificate de Republica Moldova²⁸.

În pofida caracterului de recomandare a prevederilor H.G. nr.668/2003 (fapt confirmat și de Curtea Constituțională²⁹), se constată că, în realitate, datorită sistemului actual de finanțe publice locale, marea majoritate a autorităților publice locale sunt obligate să se conformeze întocmai acestui act guvernamental. Orice încercare de a manifesta inițiativă în acest sens și depăși limitele stabilite, sunt controlate și respinse de către organele de control administrativ și organele financiare ale autorităților publice locale de nivelul II și cele centrale (Direcțiile generale finanțe și Ministerul Finanțelor). Aceasta contravine în opinia noastră principiilor autonomiei locale, și anume dreptului colectivităților locale la autoorganizare. Astfel, ca parte componentă a elementului organizatoric al autonomiei locale, capacitatea reală și juridic garantată consiliilor locale de a adopta organigramele și

28 Victor Popa, Viorel Furdui, „Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova”, IDIS “Viitorul”, 2004

29 Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/18.05.2004 pentru controlul constituționalității art.18 alin.(2) lit.f) din Legea nr.123-XV din 18 martie 2003 “Privind administrația publică locală” și Hotărârile Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003 “Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)” //Monitorul Oficial 88-90/18, 04.06.2004

numărul de personal al primăriilor, constituie una din condițiile principale de realizare a autonomiei locale. Rezultă că, în lipsa acestor capacități (elemente), nu se poate vorbi despre existența unei autonomii veritabile³⁰.

Accentuăm că Ministerul Administrației Publice Locale³¹, prin circulara nr. 409/01 din 07.02.2008, a solicitat direcțiilor teritoriale control administrative în mod de urgență prezentarea informației referitor la faptul căte consilii locale au adoptat statele de personal cu derogare de la limitele stabilite în Hotărârea Guvernului nr. 688 din 10.06.2003 „Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)” și Hotărârea Guvernului nr. 689 din 10.06.2003 „Cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional”.

În urma verificării controlului legalității actelor pe parcursul anului 2007, organele de control administrativ au stabilit că unele autorități publice locale din teritoriul administrat au admis abateri în cadrul adoptării actelor normative privitor la statele de personal cu derogări de la limitele stabilite în actele normative citate, cu derogări de la limitele stabilite în actele normative citate³² (anexa nr.2). Luând în considerație aceste aspecte, este evident că Ministerul Administrației Publice Locale și organele sale desconcentrate intervineau în procesul decizional pentru a menține organigrama autorităților APL în limitele statelor-tip aprobate de Guvern. De asemenea, direcțiile finanțe și Ministerul Finanțelor sunt pe poziția de a nu admite extinderea organigramelor autorităților locale.

În acest sens, unitățile de personal pe care și le doresc primăriile deseori nu sunt acceptate spre salarizare de către aceste organe, cu toate că ar putea să ofere asistență de specialitate, îndrumându-le totodată spre identificarea de noi surse de venituri în vederea

finanțării unităților suplimentare. La capitolul dat se poate menționa ca exemplu refuzul Ministerului Finanțelor de a înregistra schema de încadrare ale personalului aparatului președintelui raionului și ale direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Nisporeni.

În pofida celor menționate mai sus, problema structurii și statelor de personal se poate agrava. Mai multe consilii locale și raionale încearcă să soluționeze dificultățile date prin angajarea personalului necesar în limita propriilor resurse financiare. Astfel, în condițiile actuale, autoritățile publice locale sunt nevoite să instituie unități suplimentare, în afara limitelor stabilite de Guvern, din cont propriu și în baza contractelor individuale de muncă, durata cărora, de regulă, nu depășește 1 an bugetar, fapt care nu asigură continuitatea funcției (deoarece, acoperirea financiară a acestor funcții reprezintă bugetul local care se aprobă pe un an). Astfel, modalitatea dată de instituire a funcțiilor suplimentare este incertă și instabilă. Totodată, noii angajați nu au statut de funcționar public, iar menținerea acestor funcții depinde de existența veniturilor bugetare suplimentare.

Aprobarea în prezent a statelor de personal din cadrul primăriilor și raioanelor conform statelor tip aprobate de Guvern și fără a ține cont de volumul și natura competențelor prevăzute de cadrul legal are câteva consecințe grave pentru autoritățile publice locale și capacitatea lor de a-și exercita competențele în modul corespunzător.

În primul rând, această situație limitează autonomia de organizare a autorităților publice locale și contravine literei și sensului Constituției și Cartei Europene a Autonomiei Locale. Luând în considerație faptul că autoritățile publice locale beneficiază de autonomie locală și au dreptul la inițiativă în domeniul său de activitate, impunerea unor norme restrictive în aprobarea structurilor administrative interne, reprezintă indiscutabil o măsură de lezare a autonomiei locale. În al doilea rând, acesta nu corespunde nevoilor reale ale autorităților locale și a localităților respective. Drept rezultat, actualmente un număr mare

30 Viorel Furdul, Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL, Editura TISH, Chișinău, 2004

31 Prin Legea pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern nr.21-XVIII din 18.09.2009 Ministerul Administrației Publice Locale și serviciile sale desconcentrate urmează să fie lichidate

32 Informațiile direcțiilor teritoriale control administrativ la circulara nr. 409/01 din 07.02.2008 a Ministerului Administrației Publice Locale

de domenii de competențe și responsabilități pe care legea le impune autorităților publice locale nu au acoperire cu funcții și specialiști, ceea ce duce la inaplicabilitatea în practică a acestor competențe sau la diminuarea calității serviciilor publice prestate de către APL.

În afară de aceasta, relevăm faptul că fiecare localitate are problemele sale specifice în teritoriu și astfel gradul de implicare a APL pentru îndeplinirea competențelor diferă de la caz la caz. Un element notoriu este faptul că comunitățile locale sunt înzestrate cu potențial uman, economic și financiar diferit. De aceea, echilibrarea centralizată a statelor de personal pentru toate comunitățile nu este justificată nu numai din punct de vedere juridic, dar nici din punct de vedere social, economic, financiar etc. și reprezintă o soluție cu repercusiuni negative asupra autorităților APL.

Pe lângă faptul că numărul statelor de personal este foarte limitat, autoritățile publice locale întâmpină mari dificultăți și la capitolul formarea profesională. Trebuie de recunoscut că multe din persoanele angajate în administrația locală nu au o pregătire adecvată și chiar nu dispun de studiile necesare pentru funcțiile date. Deși piața forței de muncă abundă cu specialiști în diferite domenii: drept, administrație publică, economie (care pe lângă pregătirea de specialitate, cunosc limbile străine și sunt pregătiți în domeniul informatic), acești specialiști nu sunt tentați a se angaja în autoritățile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale nu dispun la unele funcții importante de specialiști competenți în domeniul dat. Pentru a preveni unele situații de acest fel, ar trebui ca funcționarilor publici din domeniul APL să li se asigure un sistem de salarizare și posibilitatea realizării unei cariere, ceea ce va motiva persoanele competente. Promovarea trebuie să se facă pe criterii de performanță și moralitate. În acest context, se poate de menționat că există cazuri în care primăriile întâmpină dificultăți la angajarea unor categorii de funcționari publici, conform criteriilor stabilite de legislația în vigoare. Astfel, de exemplu, menționăm cazurile în care apar dificultăți la an-

gajarea secretarilor consiliilor locale din unele comunități rurale (r-nul Nisporeni, primăriile Marinici și Iurceni).

7. EXPERIENȚA ALTOR ȚĂRI ÎN DOMENIUL ORGANIZĂRII ȘI EXERCITĂRII COMPETENȚELOR DE CĂTRE APL

În țările cu tradiții democratice, funcționarea sistemului de administrare este organizată pe nivele de administrare abilitate fiecare cu competențe și responsabilități clare. Administrația comunelor, orașelor, municipiilor este responsabilă doar de serviciile ce țin de interesul colectivității respective: educație preșcolară și primară, asigurarea cu apă și canalizare, transport și drumuri locale, salubritate, activități culturale și sportive, asistență socială, iluminare etc. Administrația regională este responsabilă în exclusivitate de serviciile publice de interes pentru populația regiunii: educația profesională, drumuri regionale, protecția mediului, dezvoltarea economică regională, construcția gazoductelor, transportul interurban etc. Nivelul central este responsabil de serviciile de interes național: învățământul superior, asistență socială, infrastructură națională, securitate publică³³.

În cadrul Uniunii Europene se întâlnesc atât sisteme administrative unitare/centralizate (Franța, Italia), cât și sisteme administrative federale (Germania). Aceste două forme de organizare își pun amprenta asupra modului de structurare al administrației publice locale. Astfel, o colectivitate teritorială aparținând unui stat unitar, se distinge de o altă membră a unui stat federal; prima va avea numai competențe în plan administrativ și nu va afecta structura unitară a statului. Însă, un stat membru al unei federații dobândește, în afara unor competențe administrative, și unele puteri proprii garantate de Constituție, în materie legislativă, executivă și judecătorească.

Indiferent dacă sunt integrale într-un sistem administrativ unitar sau într-o federație, colectivitățile locale beneficiază de sprijinul financiar al statului, administrațiilor

centrale (federale), dar se găsesc și în postura de contribuabili, după cum realizează un venit mediu pe locuitor mai mic, respectiv mai mare față de media națională³⁴.

Autoritățile administrației publice locale din țările UE au un rol deosebit în viața economică a comunităților locale pe care le reprezintă.

Aceasta se datorează faptului că autorităților locale, în planul economiei locale, le revin un spectru important de responsabilități, și anume furnizarea unei game largi de activități și servicii publice. Pe de altă parte, transpunerea în practică a legislației comunitare și naționale depinde în mare măsură de capacitatea administrativă și financiară a autorităților locale. Totodată, este necesar de menționat că primăriile din țările mai puțin dezvoltate din UE (Grecia, Portugalia, Spania) primesc finanțări de la UE pe baza unor proiecte concrete, mai ales în domeniile: ecologic, informatizare, turism etc. Din acest motiv, și compartimentele de relații internaționale ale acestor primării sunt mai dezvoltate.

România. România a devenit parte la Carta europeană a autonomiei locale prin Decretul nr. 131/1997 și prin Legea nr. 199/1997. Prin aceste acte normative, România a ratificat calitatea de subiect al tratatului internațional respectiv.

Stadiul descentralizării în România nu se deosebește semnificativ de situația altor noi state membre ale Uniunii Europene. Autoritățile administrației publice locale sunt primării și consiliile locale, care sunt niște organe autonome și nu se subordonează altor

33 <http://www.hr.un.md/news/226/>

34 Mihaela Onofrei, Sisteme administrative europene comparate, Iași, 2005

autorități sau entități, fie din administrația centrală, fie din cea locală. Acestea răspund numai în fața legii, ale cărei prevederi le organizează și condiționează activitatea, și în fața cetățenilor, ale căror nevoi trebuie să le satisfacă, de asemenea, în limitele și condițiile legii.

Pentru punerea în aplicare a activităților date în competența sa, primarul beneficiază de un aparat de specialitate, pe care îl conduce. Aparatul de specialitate al primarului este structurat pe compartimente funcționale, în condițiile legii. Compartimentele funcționale ale acestuia sunt încadrate cu funcționari publici și personal contractual. De asemenea, primarul gestionează serviciile publice locale.

În România, structura competențelor administrației publice locale are foarte mari asemănări cu cea a competențelor autorităților locale din Republica Moldova. Astfel, în conformitate cu art. 2 din Legea-cadru a descentralizării Nr. 195 din 22 mai 2006, adoptată de Parlamentul României, se fac distincții de 3 tipuri de competențe ale autorităților administrației publice locale:

competențe delegate - competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea;

competențe exclusive - competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de lege;

competențe partajate - competențele exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte³⁵.

În ce privește capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a gestiona treburile publice locale, din practica administrativă se poate observa că aceasta există în măsură corespunzătoare doar la nivelul

județelor, municipiilor și orașelor, lipsind cu desăvârșire sau fiind destul de slabă la nivelul comunelor (cu excepțiile pe care le presupune orice afirmație generalizatoare, și care vin să întărească concluzia finală). Astfel, la nivelul majorității comunelor, nu se poate vorbi de o capacitate a autorităților locale de a face față presiunilor centralizatoare de orice fel - economice, politice, administrative, prin utilizarea autonomiei locale conferită prin lege³⁶.

Treburile publice în comune sunt în sarcina primarilor și consiliilor locale, ca autorități alese ale administrației publice locale. Responsabilitățile atribuite prin lege acestora sunt identice cu cele ale autorităților locale din orașe și municipii. Rolul avut de primarii comunelor în viața colectivităților rurale este decisiv pentru bunăstarea acestora. Cele două autorități locale își exercită atribuțiile prin intermediul aparatului de specialitate al primarului, care reunește în medie 20 de angajați. Majoritatea comunelor furnizează serviciile publice locale direct prin intermediul aparatului de specialitate; numai o treime au înființat structuri specializate, instituții publice de interes local; de asemenea, numai o treime fac parte dintr-o asociație de dezvoltare intercomunitară, care, în majoritatea cazurilor, este neoperațională, din lipsă de fonduri și dotări.

De regulă, aparatul de specialitate al primăriilor comunelor este structurat în 8 compartimente funcționale, din care majoritatea compartimentelor au de la unu până la cinci persoane. Numai o jumătate dintre comune au organizat servicii sau birouri. Principala explicație pentru această situație este neîntreinerea numărului minim de funcții necesare pentru asemenea tipuri de compartimente, respectiv 7 și 5. Domeniile cele mai frecvente de activitate ale compartimentelor din aparatul de specialitate sunt:

- economic, cu atribuții financiar-fiscal-contabile, care includ atât administrarea fiscală, cât și gestiunea bugetară și contabilitatea; frecvent, acest compartiment răspunde și de achizițiile publice;
- administrativ-secretariat-pază;
- registru agricol/cadastru imobiliar-

35 Legea-cadru a descentralizării Nr.195 din 22 mai 2006 adoptată de Parlamentul României

36 Dacian Dragoș „Elemente de drept administrativ”, Suport de curs an universitar 2008/2009

- edilitar;
- urbanism.

Comunele mari organizează compartimente specifice pentru: achiziții publice, resurse umane, audit, asistență socială, administrarea domeniului public, gospodărie comunală, stare civilă și autoritate tutelară, relații cu publicul. De regulă, atribuțiile din domeniul juridic, resurse umane, stare civilă și asistență socială sunt coordonate sau exercitate de secretarul comunei³⁷.

Germania. Sistemul administrativ din Germania asigură o largă autonomie locală, care rezultă atât din structura federală a statului, cât și din existența colectivităților locale, ale căror resurse și atribuții sunt mult mai mari decât în oricare alt stat al Uniunii Europene.

Este de remarcat faptul că federația angajează 13% din funcționarii publici, în timp ce landurile și comunele angajează 54% și, respectiv, 33% dintre aceștia. Bugetul federației asigură acoperirea a 48,5% din cheltuielile publice, în timp ce landurile și comunele realizează 33% și, respectiv, 18%.

Germania este divizată în 426 departamente, 117 municipalități și 16068 comune, a căror autonomie este foarte mare. Conceptul de descentralizare în Germania se deosebește, într-un mod particular, prin recunoașterea constituțională a domeniului propriu de acțiune al comunelor. Cea mai mare parte dintre constituțiile landurilor precizează, în același timp, libertatea de principiu recunoscută comunelor. Astfel, comunele sunt, în limitele lor teritoriale, singurele responsabile și promotore, în exclusivitate, al ansamblului administrației publice locale. Ele îndeplinesc toate sarcinile publice, în măsura în care acestea nu au fost atribuite altor autorități, prin intermediul unor dispoziții legale.

Comunele îndeplinesc atât competențe obligatorii, cât și facultative. Cele obligatorii se referă la: construcția și întreținerea școlilor, combaterea poluării, aprovizionarea cu apă și energie, producerea și distribuția gazelor, acordarea de asistență minerilor, etc. Atribuțiile facultative conțin: acordarea de ajutoare economice (concesiuni de terenuri, credite pentru construcții industriale, comerciale etc.),

construirea de abatoare, piețe en-gros, porturi publice maritime sau interne, centre de transbordare. Anumite competențe sunt exercitate în contul administrației statului federal: construcția de locuințe, poliție, pompieri.

Franța. Articolul 72 din Constituție garantează autonomia autorităților publice teritoriale supuse supravegherii statului. În acest stat, din 1970, a fost posibil să se înceapă o orientare către descentralizare și desconcentrare, care și-au găsit expresia cea mai clară în reformele regionale și municipale. Noi funcții au fost conferite municipalităților, în special în domeniul amenajării orașelor, departamentelor, în domeniul administrației sociale și al sănătății publice și regiunilor: planificarea regională și asistența economică. Municipalitățile, departamentele și regiunile au fost constituite astfel încât să se conformeze unui model uniform, care nu ține în mod invariabil cont de delimitările reale geografice, electorale sau economice³⁸.

Italia. În momentul în care Italia și-a realizat unitatea națională, regimul administrativ local stabilit a fost unul puternic centralizator, în sensul că atribuțiile și competențele autorităților locale alese sunt subordonate legilor naționale. Astfel, autoritățile locale au obligația să respecte anumite principii administrative, iar obiectivele lor să nu contravină interesului general. Totodată, operațiunile pe care le finanțează nu trebuie să aducă prejudicii grave bugetului.

Legile naționale precizează domeniile în care pot interveni autoritățile locale, precum și tutela pe care o exercită autoritățile centrale. Spre deosebire de sistemul german, regimul local instituit este uniform în toată Italia³⁹.

Polonia. Unităților administrative-teritoriale ale APL li se cuvine cota de participare în veniturile publice, conform competențelor publice realizate de APL. Modificările în domeniul treburilor publice și competențelor APL sunt înfăptuite concomitent cu schimbările în domeniul repartizării veniturilor publice. Sursele de venituri ale APL sunt exprimate în legislația în vigoare. Chestiunile publice care sunt destinate asigurării necesităților co-

37 Turturescu Flavia, Descentralizarea administrativă - riscuri legate de programele de dezvoltare - (studiu de caz)

38 Alexandru Ioan, Drept Administrativ Comparat, București: Editura Lumina Lex, 2000

39 Mihaela Onofrei, Sisteme administrative europene comparate, Iași, 2005

munității auto-administrative sunt efectuate de către unitatea de APL, ca atribuții proprii. Unitățile teritoriale ale APL au dreptul de a stabili impozitele și taxele locale, în domeniile care sunt expuse în legislația în vigoare. Unele dispoziții din Constituție și Carta Europeană a Autonomiei Locale, susținute de către Curtea Constituțională a Poloniei, întăresc rolul APL față de puterea centrală, declarată în Constituție și, prin aceasta îi dă posibilități ample de apărare a intereselor proprii. Constituția, de asemenea, oferă pentru APL posibilitatea de a se uni și prin acest fapt le dă o șansă și mai largă de apărare a intereselor sale⁴⁰.

Grecia. La nivel local, sunt descentralizate un spectru larg de servicii publice. Pe lângă serviciile publice locale obișnuite (salubritate, apa, transport, termificare), primăriile din Grecia coordonează rețelele de învățământ, cultură și sport. Tot în sarcina primăriilor intră programele de protecția mediului, monumentelor, și organizarea evenimentelor cultural-sportive. Totodată, autoritățile locale sunt sprijinite financiar pentru diverse proiecte locale de diferite ministere (Ministerul Culturii, Ministerul de Interne, Ministerul Mediului, Sistematizării și Lucrărilor Publice). Veniturile de la bugetul statului sunt alocate anual în sumă fixă pentru fiecare primărie. Totodată, autoritățile publice pot acumula resurse financiare din sponsorizări ale firmelor locale, prin desfășurarea unor activități economice locale și pot apela la împrumuturi de la bănci și organizații financiare. De asemenea, primăriile din Grecia obțin finanțare de la Uniune pe baza unor cereri și programe în domeniul reabilitării infrastructurii, ecologie, informatică și turism.

Danemarca. Danemarca este foarte asemănătoare Suediei în ceea ce privește sistemul administrației publice locale. Din punct de vedere al împărțirii teritorial-administrative, Danemarca este divizată în districte și municipalități, la fel ca Suedia. Caracteristica sistemului danez constă în faptul că serviciile și investițiile sunt incluse în buget, indiferent de sursa de finanțare. Astfel, pensiile sunt plătite

de consiliul local, dar plățile sunt rambursate ulterior din bugetul de stat autorităților locale. Resursele financiare adiționale constau din taxe, rambursări, subvenții, încasări directe de la beneficiarii serviciilor, împrumuturi și lichidități disponibile în cont.

În ceea ce privește serviciile publice locale, acestea revin în cea mai mare parte în responsabilitatea consiliilor locale. Altele, cum ar fi rețeaua sanitară, învățământul liceal, infrastructura districtului, mediul înconjurător, revin autorităților districtuale. Cea mai mare parte a serviciilor publice sunt gratuite pentru beneficiari. În unele cazuri, beneficiarii plătesc o parte din cheltuieli (pentru grădiniță părinții plătesc 30% din cheltuieli). Alte servicii sunt plătite integral de beneficiar: colectarea gunoierului, alimentarea cu apă de consum curent, etc. Municipaliitățile din Danemarca pot să exercite competențe în oricare domeniu în care au considerat că are importanță pentru comunitatea locală, cu excepția cazului în care aceste responsabilități nu sunt de competența statului și nu sunt reglementate de legislația în vigoare.

Prin urmare, relevăm că practica internațională oferă o mare varietate a autorităților administrației publice locale atât în privința numărului și dimensiunilor acestora, cât și în ceea ce privește structurile organizatorice, competențele acestora, precum și raporturile lor cu autoritățile centrale. Însă, un principiu general recunoscut și aplicat pe larg în cadrul spațiului Uniunii Europene, este că autoritățile publice locale au un rol decisiv în viața social-economică a comunităților locale pe care le reprezintă. Aceasta se manifestă în practică prin competențe importante ce revin autorităților locale, prin asigurarea unei capacități administrative și financiare corespunzătoare pentru realizarea multiplelor activități și servicii publice, precum și prin libertatea de a-și adapta structurile sale organizatorice și funcționale după necesitățile și realitățile colectivităților locale respective.

⁴⁰ Principiile dialogului social în administrația publică locală (experiența poloneză pentru Moldova), IDIS Viitorul, Chisinău, 2006

CONCLUZII:

Prin prisma celor invocate mai sus, desprindem următoarele concluzii:

1. Structura și statele de personal actuale ale autorităților publice locale din Republica Moldova nu corespund domeniilor proprii de competență și multiplelor responsabilități prevăzute de legislația specială în vigoare.
2. Dreptul administrației locale la autoorganizare este limitat. În prezent, autoritățile locale nu pot să-și modeleze structurile și statele de personal în conformitate cu domeniile proprii de competențe și necesitățile care rezultă din specificul colectivităților locale pe care le administrează.
3. Echilibrarea centralizată a statelor de personal pentru toate autoritățile locale nu este justificată, deoarece comunitățile sunt înzestrate cu potențial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice și sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele – nu.
4. Cadrul legal special care reglementează competențele autorităților publice locale în mai multe domenii este depășit și necorelat cu sistemul actual de administrație publice locale și, în multe cazuri nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelul I și II deliberative și executive, creând confuzii și incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii precum: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.
5. Un număr mare de competențe și responsabilități ale APL de o importanță majoră pentru dezvoltarea colectivităților locale prevăzute de către lege, nu au acoperire cu funcții și specialiști, ceea ce diminuează calitatea procesului decizional local și reduce capacitățile APL de a se implica în soluționarea problemelor sociale și economice (de exemplu, din cadrul primărilor lipsesc de regulă specialiști pe atragerea de investiții, juriști, economiști, specialiști pe planificare urbană, arhitecți etc.).
6. Sistemul actual de finanțe publice locale depășit și competențele confuze în diferite domenii împiedică elaborarea unor structuri administrative la nivel local care să permită autorităților locale să se focalizeze asupra realizării competențelor proprii orientate spre necesitățile nemijlocite ale colectivităților locale, dezvoltarea socio-economică și asigurarea unor servicii publice calitative colectivităților locale.
7. Potrivit structurii actuale ale bugetelor locale, administrația publică locală este mai degrabă un reprezentant al Guvernului în teritoriu („distribuitor” de resurse în anumite domenii), decât reprezentant veritabil al colectivității locale care a desemnat-o și în interesele căreia ar trebuie să acționeze în mod prioritar. În acest sens, circa 75-90% din bugetele locale constituie surse care vin din bugetul de stat sau raional cu destinație specială pentru finanțarea unor activități de interes național și care sunt în responsabilitatea Guvernului. În același timp, pentru dezvoltarea localităților și exercitarea competențelor proprii, bugetele locale, de regulă, nu prevăd nimic. În rezultat, majoritatea atribuțiilor legale ale autorităților publice locale din domeniul asigurării cu apă, drumuri, amenajare a teritoriului etc., sunt inaplicabile și rămân doar declarative.

RECOMANDĂRI

1. La stabilirea structurilor și statelor de personal, APL urmează să se conducă în mod prioritar de necesitățile specifice ale localităților corespunzătoare, domeniile proprii de competență stabilite în Legea descentralizării administrative și Legea privind administrația publică locală, precum și luând în considerație potențialul economic, social și financiar al colectivităților locale respective.
2. Asigurarea efectivă a dreptului autorităților administrației publice locale de a-și adopta organigramele și numărul de personal în mod individual și în corespundere cu volumul de competențe prevăzute de legislația în vigoare pentru APL prin fixarea ponderii maxime a cheltuielilor administrative în structura cheltuielilor publice locale (de exemplu, 10-17% din totalul cheltuielilor) sau stabilirea unor organigrame și state de personal flexibile, în limitele cărora APL să posede libertatea de a decide.
3. Revizuirea cadrului legal care stabilește competențe pentru autoritățile publice locale în vederea delimitării clare a competențelor autorităților administrației publice centrale și locale de nivelul I și II, deliberative sau executive în toate domeniile de activitate: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.
4. Urgentarea adoptării unui nou sistem de finanțe publice locale racordat la standardele și practicile europene în domeniul asigurării autonomie financiare reale a administrației locale. Asigurarea unor bugete locale în care ponderea cheltuielilor orientate pentru exercitarea competențelor proprii ale APL să fie superioară celor necesare pentru realizarea atribuțiilor delegate.
5. Modificarea art. 35 din Legea cu privire la poliție, art. 56 alin. (10) din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate, art. 30 din Legea cu privire la statutul judecătorului, art. 21 alin. (14) din Legea privind statutul militarilor, art. 32 din Legea cu privire la sistemul penitenciar și art. 23 din Legea cu privire la trupele de carabinieri (trupele de interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, prin substituirea sintagmei „autoritățile administrației publice locale” cu „autoritățile administrației publice centrale”.
6. Modificarea Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice, prin introducerea unor prevederi prin care să se restituie integral de la bugetul de stat cheltuielile suportate de către autoritățile locale în momentul executării prezentei legi.
7. Interzicerea prin lege a adoptării unor acte normative și legislative care vizează în lipsa acoperirii financiare a implementării lor și excluderea practicii de utilizare în actele normative, care atribuie responsabilități autorităților locale, a formulărilor generale și fără relevanță practică.
8. În domeniul învățământului, creșterea rolului administrației locale prin transferarea către autoritățile publice de nivelul I și II a competențelor prin care ar fi posibil influențarea și controlarea eficientă a conducătorilor acestor instituții, prin modalitățile prevăzute de legislația muncii: angajare, concediere, sancționare etc.
9. Interzicerea prin legea a imixtiunii organelor de control administrativ, direcțiilor de finanțe, altor organe ale administrației publice centrale în problemele legate de stabilirea structurii și statelor de personal al APL. În același timp obligarea lor să acorde consultanță și asistență autorităților APL în procesul de adoptare a deciziilor, în vederea adaptării acestora la necesitățile colectivităților locale.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007
3. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007
4. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.248-253/996 din 19.12.2003
5. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.1990
6. Lege cu privire la poliție, nr.416-XII din 18.12.90 // Veștile nr.12/321, 1990
7. Lege privind statutul ofițerului de informații și securitate, nr. 170-XVI din 19.07.2007 //Monitorul Oficial nr.171-174/667 din 02.11.2007
8. Lege cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-60/664 din 26.10.1995
9. Lege cu privire la statutul militarilor, nr. 162-XVI din 22.07.2005// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.129-131/618 din 30.09.2005
10. Legea cu privire la sistemul penitenciar Nr.1036-XIII din 17.12.1996// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 183-185/654 din 10.10.2008
11. Lege cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, Nr.806-XII din 12.12.91
12. Legea cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008// Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009
13. Lege cu privire la Procuratură, nr. 118-XV din 14.03.2003// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.73-75/328 din 18.04.2003, abrogată la 17.03.2009
14. Legea regnului vegetal Nr. 239-XVI din 08.11.2007
15. Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr.149-XVI din 08.06.2006
16. Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 1225-XII din 08.12.92, Monitor nr.12/363 din 30.12.1992, Republicat: Monitorul Oficial nr.133-134/656 din 02.12.99
17. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011 Nr. 295-XVI din 21.12.2007
18. Hotărârea Guvernului nr. 688/10.06.2003 cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) //Monitorul Oficial 116-120/710, 13.06.2003
19. Hotărârea Guvernului nr. 689/10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional //Monitorul Oficial 116-120/711 din 13.06.2003
20. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/18.05.2004 pentru controlul constituționalității art.18 alin.(2) lit. f) din Legea nr.123-XV din 18 martie 2003 "Privind administrația publică locală" și Hotărârii Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003 "Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)" //Monitorul Oficial 88-90/18, 04.06.2004
21. Legea-cadru a descentralizării Nr.195 din 22 mai 2006, adoptată de Parlamentul României
22. Strategia Europeană a Republicii Moldova, Chișinău, 2005.
23. Necesitatea consensului intern asupra

- reforme în sistemul administrației publice, Igor Munteanu, <http://www.iatp.md/viitorul/com06.htm>.
24. Republica Moldova: Raport Național de Dezvoltare Umană 2006. Calitatea creșterii economice și impactul ei asupra dezvoltării umane. PNUD, Chișinău, 2006
 25. Valeriu Nemerenco, Teza de doctor în drept, "Modele și sisteme de administrație publică a municipiilor capitală, Chișinău, 2008"
 26. Finanțe – Provocările viitorului, Anul V, Nr.5/2006, Gestionarea bugetelor în condiții de autonomie locală, Elena Glodeanu, Cristinel Glodeanu
 27. Popescu M, Popescu E. Diagnosticare și prognoză în managementul comunităților locale, Pitești: Editura TIPARG, 2002
 28. Implementarea legilor în Republica Moldova: Lipsa de voință și/sau incapacitate? Beschieru Ion, Furdui Viorel, IDIS Viitorul, 2008
 29. Viorel Furdui, Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL, 2004
 30. Probleme sociale ale perfecționării activității administrației publice locale, Teză de doctor, Cornea Valentina
 31. Mihaela Onofrei, Sisteme administrative europene comparate, Iași, 2005
 32. Dacian Dragoș „Elemente de drept administrativ”, Suport de curs an universitar 2008/2009
 33. Turturescu Flavia, Descentralizarea administrativă - riscuri legate de programele de dezvoltare - (studiu de caz)
 34. Alexandru Ioan, Drept Administrativ Comparat, București: Editura Lumina Lex, 2000
 35. Principiile dialogului social în administrația publică locală (experiența poloneză pentru Moldova), 2006
 36. Victor Popa, Viorel Furdui, „Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova”, IDIS „Viitorul”, 2004
 37. Ioniță, V. Dinamica finanțelor publice locale în condițiile re-centralizării. –Ch.:TISH, 2004
 38. Raport, Sistemul legislativ al finanțelor publice locale: Analiză și recomandări, IDIS Viitorul
 39. Reforma teritorială din Moldova: Costurile unui experiment, Business Consulting Institute, IDIS „Viitorul”, 2003
 40. Informațiile direcțiilor teritoriale control administrativ la circulara nr. 409/01 din 07.02.2008 a Ministerului Administrației Publice Locale
 41. <http://dezvoltarea.chamber.md/Numar11/ForuriExpo/M1.HTM>
 42. <http://www.aor.ro/documente/noutati/7.pdf>
 43. <http://www.chisinau.md/news/?nid=df05ec7c90cfaa2baccabe710217cda8>
 44. <http://www.iccv.ro/index.php/ro/remository?func=startdown&id=25>
 45. www.ipp.md/files/Publicatii/2003/iu-lie/Pr-Ghinea.doc
 46. <http://www.hr.un.md/news/226/>

ANEXE:

Anexa nr.1

Acte legislative care reglementează competențele autorităților administrației publice locale

1. Legea privind administrația publică locală Nr. 436-XVI din 28.12.2006;
2. Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435-XVI din 28.12.2006;
3. Legea cu privire la parteneriatul public-privat Nr. 179-XVI din 10.07.2008;
4. Codul subsolului Nr. 3-XVI din 02.02.2009;
5. Legea regnului vegetal Nr. 239-XVI din 08.11.2007;
6. Legea privind siguranța traficului rutier Nr. 131-XVI din 07.06.2007;
7. Legea cu privire la rețeaua ecologică Nr. 94-XVI din 05.04.2007;
8. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova Nr.438-XVI din 28.12.2006;
9. Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr.149-XVI din 08.06.2006;
10. Legea asistenței sociale Nr. 547-XV din 25.12.2003;
11. Legea privind protecția consumatorilor Nr. 105-XV din 13.03.2003;
12. Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă Nr. 102-XV din 13.03.2003;
13. Legea serviciilor publice de gospodărie comună Nr. 1402-XV din 24.10.2002;
14. Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei Nr. 1245-XV din 18.07.2002;
15. Legea cu privire la combaterea terorismului Nr. 539-XV din 12.10.2001;
16. Legea cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice Nr.1100-XIV din 30.07.2000;
17. Legea cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale Nr.591-XIV din 23.09.1999;
18. Legea cu privire la tineret Nr. 279-XIV din 11.02.1999;
19. Legea cu privire la apa potabilă Nr. 272-XIV din 10.02.1999;
20. Legea cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție Nr. 297-XIV din 24.02.1999;
21. Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat Nr. 1538-XIII din 25.02.1998;
22. Legea cu privire la energetică Nr. 1525- XIII din 19.02.1998;
23. Legea privind protecția aerului atmosferic Nr. 1422- XIII din 17.12.1997;
24. Legea privind deșeurile de producție și menajere Nr. 1347- XIII din 09.10.1997;
25. Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive Nr. 1236-XIII din 03.07.1997;
26. Legea cu privire la resursele naturale Nr.1102-XIII din 06.02.97;
27. Codul silvic Nr. 887-XIII din 21.06.1996;
28. Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului Nr. 835-XIII din 17.05.1996;
29. Legea cu privire la concesiuni Nr. 534- XIII din 13.07.1995;
30. Legea regnului animal Nr. 439-XIII din 27.04.1995 ;
31. Legea învățământului Nr. 547-XIII din 21.07.1995;
32. Legea cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă Nr. 440-XIII din 27.04.1995;
33. Legea ocrotirii sănătății Nr. 411-XIII din 28.03.1995;
34. Legea privind statutul municipiului Chișinău Nr. 431-XIII din 19.04.1995;

35. Legea privind apărarea împotriva incendiilor Nr. 267-XIII din 09.11.1994;
36. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) Nr. 344-XIII din 23.12.1994;
37. Legea cu privire la protecția civilă Nr. 271-XIII din 09.11.1994;
38. Legea privind frontiera de stat a Republicii Moldova Nr. 108-XIII din 17.05.1994;
39. Codul apelor nr. 1532-XII din 22.06.93;
40. Legea privind protecția mediului înconjurător Nr. 1515-XII din 16.06.1993;
41. Codul funciar Nr. 828-XII din 25.12.1991.

Anexa nr.2

Autoritățile publice locale care prin deciziile sale au admis pe perioada anului 2007 aprobarea structurii și statelor de personal cu abateri de la prevederile Hotărârilor Guvernului nr. 688 și 689 din 10.06.2003

- 1) r-nul Hîncești: Consiliul raional Hîncești, Consiliul orașenesc Hîncești;
- 2) r-nul Taraclia: Consiliul raional Taraclia, Consiliul local Vinogradovca;
- 3) r-nul Strășeni: Consiliul orașenesc Strășeni, consiliile locale Căpriană, Cojușna, Micăuți, Negrești, Pănășești, Rădeni, Sireți, Vorniceni, Românești;
- 4) r-nul Criuleni: Consiliul raional Criuleni;
- 5) r-nul Ștefan Vodă: Consiliul raional Ștefan Vodă;
- 6) r-nul Dubăsari: Consiliul raional Dubăsari;
- 7) r-nul Fălești: consiliul local Hiliuți, Risipeni, Albinețul Vechi, Ilenuța, Pruteni, Obreja Veche, Scumpia, Pompa, Făleștii Noi, Horești, Răuțel, Năvîrneț, Sărata Veche, Călinești, Ișcălău, Călugăr, Bocani, Logofteni, Natalievca, Catrînc, Taxobeni,

- Egorovca, Navîrneț;
- 8) r-nul Rîșcani: Consiliul raional Rîșcani, consiliile locale Petrușeni, Pociumbeni, Vasileuți;
- 9) r-nul Sîngerei: consiliile locale Izvoare, Iezărenii Vechi, Dumbrăvița, Ciuciueni, Grigorăuca;
- 10) r-nul Soroca: Consiliul raional Soroca;
- 11) r-nul Drochia: Consiliul raional Drochia;
- 12) r-nul Ungheni: Consiliul raional Ungheni, Consiliul orașenesc Ungheni și consiliile locale Alexeevca, Bușila, Rădenii Vechi, Boghenii Noi, Cornova, Todirești, Zagarancea, Cornești, Unțești, Costuleni, Chirileni, Cioropcani, Petrești, Pîrlița, Sculeni, Cetîreni, Condrătești;
- 13) r-nul Nisporeni: Consiliul raional Nisporeni, Consiliul orașenesc Nisporeni și consiliile locale Bălănești, Vînători, Vărzărești, Milești, Brătuleni, Ciorești;
- 14) r-nul Călărași: consiliile locale Temeleuți, Vărzăreștii Noi; Rădeni, Sipoteni; Bahmut;
- 15) r-nul Glodeni: Consiliul local Limbenii Noi;
- 16) r-nul Briceni: Consiliul local Balasinești;
- 17) r-nul Orhei: Consiliul local Mîrzești.

Anexa nr. 3

Competențele autorităților publice locale
de nivelul I

No	Domeniile de competență	Competențele consiliului local	Competențele primarului
1	Organizarea și funcționarea consiliului local, a primăriei și a instituțiilor (subdiviziunilor) din subordine	1) aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora; 2) aprobă statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și regulamentul consiliului pe baza statutului-cadru și a regulamentului-cadru, aprobate de Parlament; aprobă alte regulamente și reguli prevăzute de lege; 3) alege, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii) în condițiile prezentei legi; 4) numește, pe bază de concurs desfășurat în condițiile legii, secretarul consiliului, eliberează din funcție, în condițiile legii, viceprimarul și secretarul consiliului, alte persoane numite de consiliu; 5) decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comună, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare; 6) decide, în condițiile legii, înființarea întreprinderilor municipale și societăților comerciale sau participarea la capitalul statutar al societăților comerciale; 7) desemnează reprezentantul său în instanțele de judecată, în litigiile privind legalitatea deciziilor adoptate și în cele care rezultă din raporturile cu alte autorități publice; formează, din rândul membrilor săi, în funcție de specificul și necesitățile locale, comisii consultative de specialitate pentru diferite domenii de activitate, modifică componența acestora; 8) examinează informațiile consilierilor, ia decizii pe marginea lor; audiază dările de seamă și informațiile primarului, ale conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale și instituții publice din subordine; ridică mandatul consilierilor în condițiile legii; inițiază, după caz, și decide desfășurarea referendumului local.	1) propune, în condițiile legii, organigrama și statele primăriei, schema de salarizare a personalului acesteia și le supune aprobării consiliului local; 2) numește, stabilește atribuțiile și eliberează din funcție șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordine, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională; 3) stabilește atribuțiile viceprimarului (viceprimarilor); 4) conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social.

2	în domeniul asigurării ordinii de drept	1) aprobă, în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine.	1) asigură executarea deciziilor consiliului local; 2) asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat; 3) constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacționeze cu promptitudine, în condițiile legii, la solicitările primarului; 4) propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări; 5) exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din târguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare; 6) ia măsuri de interzicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică; 7) înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă; 8) stabilește locul desfășurării întrunirilor publice și condițiile ce țin de securitatea și igiena generală a habitatului uman.
3	administra-rea propri-ității	1) administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului); 2) decide darea în administrare, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii; 3) decide vânzarea, privatizarea, concesiunea sau darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii; 4) decide atribuirea și propune schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.	1) răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale; 2) asigură repartizarea fondului locativ și controlul asupra întreținerii și gestionării acestuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă.
4	în domeniul economic și financiar-bugetar	1) aprobă studii, prognoze și programe de dezvoltare social-economică și de altă natură; 2) aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum și a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar; operează modificări în bugetul local; 3) decide punerea în aplicare și modificarea, în limitele competenței sale, a impozitelor și taxelor locale, a modului și a termenelor de plată a acestora, precum și acordarea de facilități pe parcursul anului bugetar; 4) decide efectuarea auditului intern.	1) prezintă consiliului local, anual și ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a satului (comunei), orașului (municipiului); 2) asigură elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le prezintă spre aprobare consiliului local; 3) exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existentă; 4) propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală; 5) eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege.

5	în domeniul educației, culturii și protecției sociale	1) contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local; înființează și organizează târguri, piețe, parcuri și locuri de distracție și agrement, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora; 2) contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local.	1) exercită, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor; 2) coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulți copii, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului).
6	urbanistic și amenajării teritoriului	1) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local; 2) aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice ale localităților din componența unității administrativ-teritoriale respective, precum și planurile de amenajare a teritoriului.	1) asigură elaborarea planului general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și le prezintă spre aprobare consiliului local, în condițiile legii.
7	în alte domenii	1) aprobă simbolică unității administrativ-teritoriale, atribuie sau schimbă denumirile de străzi, piețe, parcuri și de alte locuri publice în aer liber, stabilește data celebrării hramului localității respective, conferă cetățenilor Republicii Moldova și celor străini cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al satului (comunei), orașului (municipiului), în condițiile legii; 2) decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun; 3) decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate; 4) contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, a pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora; 5) realizează și alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului.	1) reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii; semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale, cu excepțiile prevăzute de lege; 2) sprijină colaborarea cu localități din alte țări, contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea; 3) ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate; 4) exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local.

Anexa nr. 4 Competențele autorităților publice raionale

Nr.	Domeniile de competență	Competențele consiliului raional	Competențele președintelui raionului
1	Organizarea și funcționarea consiliului raional, aparatului președintelui raionului și a instituțiilor (subdiviziunilor) din subordine consiliului raional	1) aprobă organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, ale direcțiilor și ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional, precum și suma totală a cheltuielilor necesare pentru asigurarea activității lor; 2) decide organizarea, în limitele competenței sale, a serviciilor publice de interes raional și aprobă tarifele la serviciile cu plată, prestate de acestea; 3) alege din rândul consilierilor, în condițiile prezentei legi, președintele raionului; 4) alege, la propunerea președintelui raionului, vice-președinții, în condițiile prezentei legi; 5) desemnează reprezentantul său în instanța de judecată în litigiile privind legalitatea deciziilor adoptate și în cele care rezultă din raporturile cu alte autorități publice; 6) desemnează, pe bază de concurs desfășurat conform legislației în vigoare, secretarul consiliului raional și conducătorii instituțiilor și subdiviziunilor din subordine; 7) aprobă regulamentul consiliului raional; 8) decide sau, după caz, propune înființarea, în condițiile legii, de instituții publice și întreprinderi de interes raional, precum și participarea la fondarea societăților comerciale.	1) convoacă ședințele consiliului raional și asigură prezența consilierilor; 2) semnează actele și contractele încheiate în numele raionului sau al consiliului raional; 3) coordonează și controlează activitatea serviciilor publice ale consiliului raional; audiază rapoartele și informațiile șefilor acestor servicii și propune soluții pentru îmbunătățirea activității acestora; 4) prezintă, la solicitarea consiliului raional, informații despre activitatea sa și a serviciilor publice din subordine.
2	administrarea proprietății	1) decide privind administrarea bunurilor domeniilor public și privat ale raionului; 2) decide, în condițiile legii, darea în administrare, concesiunea, darea în arendă ori locațiune a bunurilor domeniului public al raionului, precum și a serviciilor publice de interes raional; 3) decide, în condițiile legii, vânzarea, privatizarea, concesiunea, darea în arendă ori locațiune a bunurilor domeniului privat al raionului.	
3	în domeniul asigurării ordinii de drept	1) aprobă, în condițiile legii, norme specifice pentru structurile autonome și pentru instituțiile publice pe care le înființează;	1) asigură executarea deciziilor consiliului raional; 2) asigură, în limitele competenței sale, respectarea Constituției, a legilor și altor acte normative; 3) contribuie la menținerea ordinii publice, asigurarea securității și apărarea drepturilor cetățenilor; 4) înregistrează asociațiile obștești de interes raional care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă, remite informația de rigoare autorităților abilitate.
4	în domeniul economic și financiar-bugetar	1) aprobă strategii, prognoze, planuri și programe de dezvoltare social-economică a raionului, programe de refacere și protecție a mediului înconjurător, programe de utilizare a forței de muncă în teritoriu, monitorizează realizarea acestora; 2) aprobă bugetul raional, contul de încheiere a exercițiului bugetar, precum și modul de utilizare a fondurilor speciale; 3) decide efectuarea auditului intern; 4) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și altor obiective din domeniul economic, social, comunal și de agrement de interes raional.	1) asigură elaborarea proiectului bugetului raional și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le supune aprobării consiliului raional; 2) exercită funcția de ordonator principal de credite al raionului; 3) verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea mijloacelor la bugetul raional și cheltuirea lor, informează operativ consiliul raional despre situația existentă; 4) prezintă consiliului raional, spre examinare și aprobare, contul de încheiere a exercițiului bugetar pe semestrul I, pe 9 luni și cel anual.

No	Domeniile de competență	Competențele consiliului raional	Competențele președintelui raionului
5	<i>în domeniul social-cultural, sportiv și învățământului</i>	1) decide înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor social-culturale de interes raional și asigură buna lor funcționare, în limita alocațiilor prevăzute la bugetul respectiv; 2) decide organizarea și desfășurarea de activități științifice, instructiv-educative, cultural-educative, sportive și de tineret, de interes raional;	
6	<i>în alte domenii</i>	1) decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun; 2) aproba simbolică raionului; 3) decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative în conformitate cu Legea cu privire la locuințe; 4) poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor.	1) propune consiliului raional să consulte, prin referendum, populația în probleme locale de interes deosebit și, în temeiul deciziei consiliului, ia măsuri în vederea organizării referendumului; 2) contribuie la desfășurarea, pe teritoriul raionului, în conformitate cu legislația electorală, a alegerilor autorităților administrației publice reprezentative de toate nivelurile și a referendumurilor; 3) asigură colaborarea raionului cu alte unități administrativ-teritoriale, inclusiv din alte țări; 4) contribuie la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluționarea problemelor de interes raional; 5) contribuie la realizarea, la nivel raional, a măsurilor de protecție a populației în caz de calamități naturale și tehnogene, de catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii și epizootii, ia măsuri de prevenire a situațiilor excepționale, de reducere a prejudiciului și de lichidare a consecințelor; 6) poate îndeplini și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul raional.



NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

