



# POLICY BRIEF

## Educația în contextul reformei administrației publice locale – soluții oferite prin municipalizare

**Autor:** Cătălina Scorțescu



Studiul este realizat în cadrul proiectului ”Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova” cu sprijinul NED (National Endowment for Democracy) din SUA. Studiul face parte din acțiunile Coaliției pentru Descentralizare, constituită de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) și Asociația Promo-LEX.

## Cuprins

1. Context general .....	3
2. Probleme în delimitarea competențelor în domeniul educației .....	5
3. Rezultatele sondajului privind competențele în domeniul educației .....	11
4. Recomandări .....	13
Anexă: Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative .....	14

## Lista de abrevieri

**APL I** - Autorități publice locale de nivelul întâi

**APL II** - Autorități publice locale de nivelul al doilea

**APC** – Autorități publice centrale

**CALM** – Congresul Autorităților Locale din Moldova

**UAT** - Unitate administrativ – teritorială

**MEC** – Ministerul Educației și Cercetării

## 1. Context general

În ultimii zece ani au avut loc mari transformări în sistemul educațional al Republicii Moldova, cu consolidarea rețelei de instituții educaționale, transferarea unor competențe de la APL I către APL II și cu schimbarea formulelor de finanțare pentru cheltuielile de educație. Reieșind din datele statistice<sup>1</sup> prezentate de către Ministerul Educației și Cercetării, în comparație cu zece ani în urmă, numărul de instituții de educație timpurie a crescut cu 7,6 %, iar numărul instituțiilor de învățământ primar și secundar general s-a redus cu 16,7%. În total, în anul de studii 2020-2021, în Republica Moldova activau 2842 de instituții învățământ cu un contingent de 588,0 mii de copii/elevi/studenti.

Sistemul național de învățământ este organizat pe niveluri și cicluri, începând cu educația timpurie, învățământul primar, secundar, până la învățământul superior. Administrarea sistemului de învățământ se realizează de următoarele niveluri de autorități/instituții:

- ✚ **Național** – cu atribuții în domeniul educației pentru Guvern și Ministerul Educației și Cercetării;
- ✚ **Local** - cu atribuții în domeniul educației pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, ale UTA Găgăuzia și autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi;
- ✚ **Instituțional** - cu atribuții în domeniul educației pentru instituțiile de învățământ.

Însă, până în prezent, lipsește claritatea și delimitarea clară a competențelor în acest domeniu între nivelurile de administrație publică – APC, APL II și APL I. În rezultat avem competențe suprapuse, cu atribuții indentice pentru diferite nivele de administrație în prestarea serviciilor educaționale. Toate acestea în contextul în care educația, reieșind din prevederile cadrului normativ, reprezintă un domeniu de competență ce aparține Guvernului/APC.

De facto, suntem în prezența unor competențe ale APC delegate către APL II și APL I, în absența unor prevederi exprese în Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 referitor la delegarea competențelor în domeniul educației către autoritățile publice locale.

Neclaritățile și deficiențele se referă și la modul de finanțare a domeniului educației. Or, reieșind din prevederile normative existente, sistemul de învățământ public este finanțat atât din transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și din alocații de la unitățile administrativ-teritoriale, destinate educației. În plus, APL au dreptul să vină cu aportul și mijloacele proprii la finanțarea domeniului educației, dar și la dezvoltarea/modernizarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ, precum și cea didactică.

În speță, cadrul normativ lacunar existent pune în responsabilitatea APL I, în condițiile unei insuficiente capacități administrative și fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare, atribuții în domeniul educației, care sunt în sarcina și competența autorităților administrației publice centrale și APL II.

Studiul recent al Coaliției pentru Descentralizare ”[Statutul raioanelor](#) ca unități administrativ-teritoriale. Domeniile proprii de competență și domeniile cu statut incert” notează carențele cadrului normativ existent, cu multe reglementări neclare și contradictorii, care nu delimitează într-un mod exact și plener domeniile de competențe între autoritățile publice de diferite niveluri și nu aduce claritate între cele două tipuri de competențe – proprii și delegate. Potrivit studiului, autoritățile raionale de facto asigură realizarea unor competențe de nivel central (se referă și prestarea serviciilor de educație), care ar putea fi delegate la nivelul local. În conformitate cu Conceptul prezentat în

---

<sup>1</sup> [Rapoartele de activitate ale Ministerului Educației și Cercetării](#)

studiu, domeniul educației urmează a fi delegat către APL I, fiind coordonat de un organ desconcentrat al ministerului de resort la nivelul II al administrației publice locale.

Similar, studiul Coaliției pentru Descentralizare ”[MUNICIPALIZAREA](#): calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea”, prin care se propune o concepție nouă de revizuire și/sau reorganizare urgentă a unităților administrativ – teritoriale de nivelul al doilea și anume municipalizarea nivelului II după modelul mun. Chișinău și Bălți, prevede că educația revine sub conducerea/autoritatea generală a APL I, dar este coordonată metodologic de APC și administrată și finanțată în mod autonom conform prevederilor sistemului și legislației actuale. În rezultatul delegării competenței la APL I, vor avea de câștigat cetățenii din comunitățile locale, vor crește veniturile pentru UAT de nivelul întâi, prin redirectionarea resurselor financiare, vor avea de câștigat și cei de la guvernare, prin realizarea acțiunilor prevăzute în programul guvernamental și angajamentelor europene asumate.

## 2. Probleme în delimitarea competențelor în domeniul educației

În art.4 alin.(1) din Codul educației nr.152/2014 este stipulat, că educația reprezintă o prioritate națională și factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere. Guvernul își desfășoară activitatea în domeniul educației în conformitate cu art.4 lit.g) din Legea cu privire la Guvern nr.136/2017.

Potrivit art.4 alin.(1) lit.h) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile publice locale de nivelul întâi au competențe în domeniul educației care se referă la construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică), iar potrivit art.4 alin.(2) lit.g<sup>1)</sup> din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu constituie un domeniu propriu de activitate pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea.

Din analiza cadrului normativ, **observăm** că educația face parte din domeniile de competență a Guvernului/APC, a autorităților publice locale de nivelul întâi, precum și a autorităților publice locale de nivelul al doilea.

Competențele în domeniul educație între autoritățile publice sunt distribuite după cum urmează:

- ✚ APC/MEC are atribuții referitor la conducerea, monitorizarea și evaluarea sistemului național de educație, elaborarea și aprobarea standardelor educaționale de stat (Curriculumului național, manualelor și materialelor didactice), coordonarea activității de formare profesională inițială și continuă a cadrelor didactice și de conducere din învățământ<sup>2</sup>; poate avea organe desconcentrate în teritoriu cu funcții de gestionare administrativă a învățământului<sup>3</sup>;
- ✚ APL II înființează, reorganizează și lichidează instituțiile publice de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar (de nivel raional)<sup>4</sup>; asigură funcționarea, conducerea, monitorizarea, evaluarea și managementul calității instituțiilor de învățământ ai căror fondatori sunt, angajează și eliberează personalul de conducere al acestor instituții, asigură transportarea gratuită a elevilor și cadrelor didactice la și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, pe distanțe ce depășesc 2 km<sup>5</sup>; sunt responsabile de școlarizarea obligatorie a copiilor cu vârsta de până la 16 ani<sup>6</sup>;
- ✚ APL I înființează, reorganizează și lichidează instituțiile publice de educație timpurie (educație antepreșcolară și învățământ preșcolar) și de învățământ extrașcolar (de nivel local)<sup>7</sup>; realizează conducerea, monitorizarea și contribuie la evaluarea instituțiilor de învățământ ai căror fondatori sunt, angajează și eliberează personalul de conducere al acestor instituții<sup>8</sup>; sunt responsabile de școlarizarea obligatorie a copiilor cu vârsta de până la 16 ani<sup>9</sup>; delegă un reprezentant în consiliul de administrație al instituției de învățământ<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> Art.140 din Codul educației

<sup>3</sup> Art.18 alin. (4) din Codul educației

<sup>4</sup> art.21 alin. (1) din Codul educației

<sup>5</sup> Art.141 și art.18 alin. (7) din Codul educației

<sup>6</sup> Art.13 alin. (3) din Codul educației

<sup>7</sup> art.21 alin. (1) din Codul educației

<sup>8</sup> Art.142 din Codul educației

<sup>9</sup> Art.13 alin. (3) din Codul educației

<sup>10</sup> art.49 alin. (1) lit. a) din Codul educației

Deci, cu excepția coordonării metodologice, APL II are în mare parte atribuții similare cu cele ale APL I, care se referă însă la diferite instituții publice de învățământ.

În ce privește finanțarea domeniului educației, reieșind din prevederile actelor normative, acesta include mai multe componente:

- statul asigură finanțarea pachetului standard de servicii educaționale pentru învățământul preșcolar, primar, gimnazial și liceal, indiferent de tipul de proprietate a instituției de învățământ<sup>11</sup>;
- educația antepreșcolară se realizează în familie, aceasta beneficiind de finanțare de la bugetul public național conform legislației în vigoare. La solicitarea părinților, autoritățile administrației publice locale pot organiza educația antepreșcolară, cu finanțare de la bugetele locale<sup>12</sup>;
- statul suportă cheltuielile pentru serviciile de învățământ preșcolar și de îngrijire în instituțiile publice pentru toți copiii, inclusiv pentru copiii cu cerințe educaționale speciale<sup>13</sup>;
- sursa prioritară de finanțare a sistemului de învățământ public o constituie transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, pentru instituțiile de educație antepreșcolară și preșcolară, de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar, precum și alte alocații de la stat și de la unitățile administrativ-teritoriale, destinate educației<sup>14</sup>;
- transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor locale pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)<sup>15</sup>;
- APL asigură finanțarea instituțiilor publice de învățământ general în baza costului standard per copil sau elev, în volum ce asigură respectarea standardelor educaționale de stat<sup>16</sup>;
- APL au dreptul să suplimenteze fondurile alocate de la bugetul de stat din mijloace proprii<sup>17</sup>;
- în afară de finanțarea-standard bugetară: cost standard per copil/elev<sup>18</sup>, legea prevede finanțarea complementară bugetară: pentru modernizarea bazei materiale și didactice, pentru subvenționarea alimentației, pentru transport școlar și cazare<sup>19</sup>;
- APL II și APL I pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ din teritoriul administrat<sup>20</sup>.

Cît privește baza materială a instituțiilor de învățământ, pe de o parte statul asigură dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ publice, inclusiv utilizarea acestora, în conformitate cu standardele educaționale de stat<sup>21</sup>, pe de altă parte clădirile și terenurile în/pe care instituțiile de învățământ publice își desfășoară activitatea, de regulă, fac parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale, iar celelalte bunuri sînt proprietatea fondatorilor (APL I/APL II) și se

---

<sup>11</sup> Art.9 alin. (2) din Codul educației

<sup>12</sup> Art.24 din Codul educației

<sup>13</sup> Art.25 alin. (2) din Codul educației

<sup>14</sup> Art.143 alin. (1) lit. a) și c) din Codul educației

<sup>15</sup> Art.12 alin. (1) lit. a) din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale

<sup>16</sup> Art.144 alin. (2) din Codul educației

<sup>17</sup> Art.144 alin. (3) din Codul educației

<sup>18</sup> Resursele alocate pentru un elev sau un copil se transferă la instituția de învățământ în care acesta învață

<sup>19</sup> Art.145 alin. (1) lit. c) din Codul educației

<sup>20</sup> Art.141 lit. e) și art.142 lit. d) din Codul educației

<sup>21</sup> Art.147 alin. (2) din Codul educației

atribuie instituțiilor de învățământ cu drept de gestiune operativă<sup>22</sup>. În același timp, pe de o parte APL I sunt responsabile de construcția, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare, pe de altă parte acestea pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale, dar nu sunt obligate, iar APL II pe de o parte sunt responsabile de întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, dar pe de altă parte acestea pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale, dar nu sunt obligate.

În contradicție cu reglementarea care stabilește că finanțarea-standard bugetară se asigură în baza costului standard per copil sau elev, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.868/2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea, astfel că numai instituțiile publice de învățământ primar și secundar general, din subordinea APL II sunt finanțate în bază de cost standard per elev<sup>23</sup>. Costul standard per elev include cheltuielile curente, fără cheltuielile pentru alimentație și cheltuielile capitale, fără investiții capitale<sup>24</sup>.

Nu este clar specificat care cheltuieli curente și care cheltuieli capitale sunt incluse în costul standard per elev, astfel că acest aspect lasă loc de interpretări<sup>25</sup>. *De facto*, în cheltuieli curente intră salarizarea cadrelor didactice și personalului nedidactic, costul serviciilor comunale și altele.

De asemenea, prin Hotărârea Guvernului nr.868/2014 a fost aprobat Regulamentul privind repartizarea și utilizarea mijloacelor financiare din componenta unității administrativ-teritoriale, care prevede repartizarea unor mijloace financiare de la bugetul de stat către bugetul APL II, în scopul finanțării suplimentare a instituțiilor de învățământ, pentru îmbunătățirea condițiilor de educație, care se referă la transportarea elevilor la și de la școală; compensarea cheltuielilor de transport ale cadrelor didactice, efectuarea reparațiilor capitale și procurarea mijloacelor fixe și altele.

În ceea ce privește alimentația copiilor, Ministerul Educației și autoritățile administrației publice locale asigură alimentarea gratuită a elevilor claselor I-IV din instituțiile de învățământ publice și private, precum și a elevilor claselor V-XII din instituțiile de învățământ din raioanele de est ale Republicii Moldova subordonate Ministerului Educației și din instituțiile de învățământ din raioanele Dubăsari, Căușeni și Anenii Noi amplasate în zona de securitate<sup>26</sup>.

Ministerul Educației și Cercetării și Ministerul Finanțelor, aprobă anual Normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ<sup>27</sup>.

Reamintim, că de la 1 ianuarie 2013 instituțiile de învățământ primare, gimnaziale și liceale au fost transferate din gestiunea APL I în gestiunea APL II, odată cu introducerea unei noi metodologii de finanțare bazată pe principiul „banii urmează elevul”, care acoperă toate cheltuielile, cu excepția celor pentru alimentație și investiții capitale, scop în care se alocă bani suplimentari, în afara formulei.

---

<sup>22</sup> Art.146 alin. (2) din Codul educației

<sup>23</sup> *transferuri categoriale* – mijloace financiare, calculate în bază de cost standard per elev, alocate de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, cu titlu definitiv și în sumă absolută, în scopul finanțării instituțiilor de învățământ (pct.5 din Hotărârea Guvernului nr.868/2014)

<sup>24</sup> Pct.4 din Hotărârea Guvernului nr.868/2014

<sup>25</sup> În România, în Legea Educației Naționale nr.1/2011, sunt enumerate articolele de cheltuieli, în funcție de care se calculează costul standard per elev/preșcolar/antepreșcolar

<sup>26</sup> Pct.1 din Hotărârea Guvernului nr.234/2005 **cu privire la alimentarea elevilor**

<sup>27</sup> Ordinul MEC nr. 118 din 24 februarie 2022/Ordinul MF nr. 31 din 24 februarie cu privire la normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ

**Observăm**, că potrivit Codului educației statul asigură finanțarea serviciilor educaționale în baza costului standard per copil/elev pentru învățământul preșcolar, primar, gimnazial și liceal, prin intermediul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și finanțează modernizarea bazei materiale și didactice, subvenționarea alimentației, transportului școlar și cazării, iar APL pe de o parte trebuie să vină cu alocații pentru educație, iar pe de altă parte pot finanța educația antepreșcolară, au dreptul să suplimenteze fondurile alocate de la bugetul de stat, pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor din subordine, dar nu sunt obligate.

În același timp, **observăm** că, prin acte normative subordonate legii (Hotărârea Guvernului nr.868/2014), nu sunt respectate prevederile Codului educației, iar prevederile Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă sunt executate parțial/selectiv, numai în privința întreținerii școlilor din subordinea APL II. Astfel, finanțarea în bază de cost standard per copil pentru instituțiile preșcolare și extrașcolare din subordinea APL I nu este reglementată în acte normative subordonate legii.

Totodată, finanțarea serviciilor educaționale în baza costului standard per copil pentru învățământul preșcolar prin intermediul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale ale APL I nu au la bază o metodologie de finanțare bazată pe principiul „banii urmează copilul”, ca în cazul învățământului primar, gimnazial și liceal, finanțarea fiind efectuată reieșind din frecvența copiilor din grădinițe. În această situație, apar numeroase probleme la planificarea și elaborarea bugetului local a APL I, respectiv lipsa unor reglementări similare celor ce se referă la finanțarea instituțiilor educaționale din subordinea APL II poate fi considerată discriminatorie.

Analizând atribuțiile APC, APL II și APL I în ceea ce privește gestionarea și finanțarea educației am constatat, că:

- Educația este o competență a APC, APL II și APL I;
- Realizarea competențelor APC, APL II și APL I în domeniul educației este finanțată din bugetul de stat;
- Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale acoperă toate cheltuielile legate de furnizarea serviciilor educaționale;
- În sursa prioritară de finanțare a sistemului de învățământ public, pe lângă transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, sunt incluse alocațiile de la unitățile administrativ-teritoriale;
- Numai instituțiile publice de învățământ primar și secundar general din subordinea APL II sunt finanțate în bază de cost standard per elev;
- Instituțiile publice preșcolare și extrașcolare din subordinea APL I sunt finanțate reieșind din frecvența copiilor din instituțiile de educație preșcolară;
- Prevederile legale privind finanțarea educației sunt contradictorii: pe de o parte APL pot contribui la finanțarea educației, dar nu sunt obligate, pe de altă parte, pentru APL sunt stabilite obligații: APL I asigură construcția, întreținerea și echiparea instituțiilor din subordine, iar APL II asigură numai întreținerea instituțiilor din subordine.
- *De facto*, prin transferuri cu destinație specială către bugetul APL II sunt acoperite toate cheltuielile referitoare la furnizarea serviciilor educaționale, spre deosebire de APL I, care din varii motive acoperă o serie de astfel de cheltuieli din bugetele proprii.



Probleme principale identificate în domeniul educației prin prisma reglementărilor legale pot fi rezumate la următoarele:

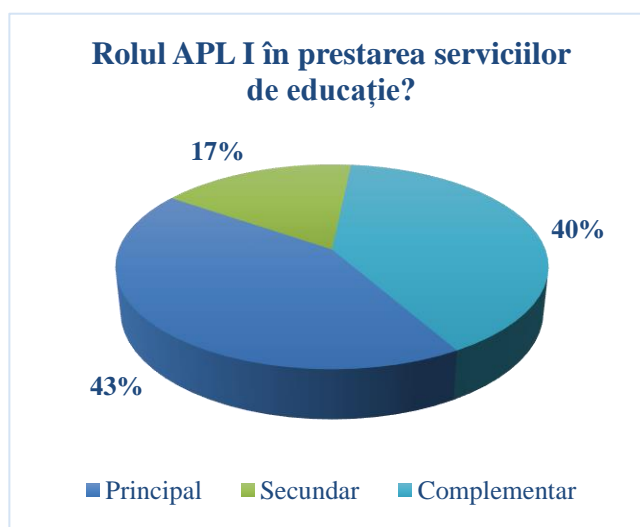
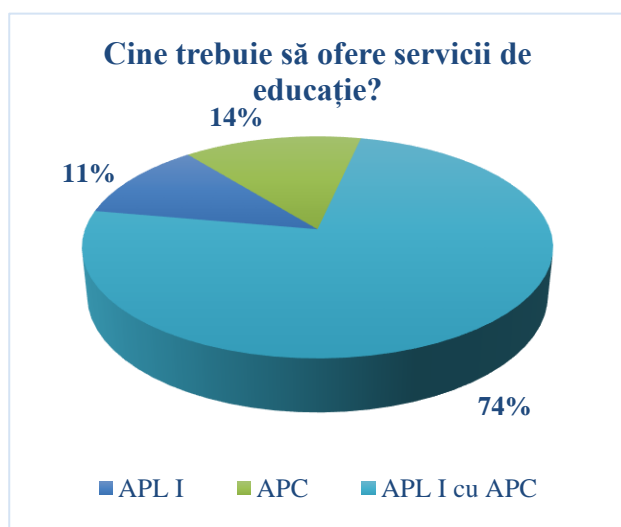
1. Competențele APC, APL II și APL I în domeniul educației nu sunt clar delimitate.
2. Stabilirea drept domeniului propriu de competență pentru APL I și APL II a unui domeniului de competență ce aparține Guvernului/APC, este nelegitimă și contravine Legii cu privire la Guvern nr.136/2017, dar și principiului integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă.
3. Delegarea competențelor APC în domeniul educației către APL I și APL II nu este reglementată în legea cadru, așa cum prevede art.6 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă.
4. Se impune delegarea competențelor APC în domeniul educației către APL I, deoarece ar fi în concordanță cu principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni.
5. Fiind o competență a APC, educația trebuie finanțată din bugetul de stat, însă legea stabilește, pe de o parte, că sistemul de învățămînt public este finanțat atît din transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și din alocații de la unitățile administrativ-teritoriale, destinate educației, iar în același timp APL au dreptul să suplimenteze fondurile alocate de la bugetul de stat din mijloace proprii, nefiind obligate.
6. Finanțarea-standard bugetară se asigură în baza costului standard per copil sau elev, însă APL I nu primesc transferuri în baza costului standard per copil, ci în dependență de frecvența copiilor din grădinițe, spre deosebire de APL II care primesc transferuri în baza costului standard per elev.
7. Nu este reglementat expres în lege ce cheltuieli legate de furnizarea serviciilor educaționale sunt acoperite prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale.
8. Există mai multe acte normative subordonate legii care reglementează finanțarea cheltuielilor din domeniul educației preuniversitare, cu excepția educației preșcolare, care de asemenea nu detaliază toate tipurile de cheltuieli finanțate. Un act normativ se referă la cheltuielile finanțate în baza costului standard per copil sau elev (cheltuieli curente și cheltuieli capitale), iar alt act normativ reglementează finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățămînt.
9. Un al treilea act normativ subordonat legii (Hotărîre de Guvern) reglementează alimentația elevilor din școli, iar printr-un Ordin comun a MMPS și MF emis anual sunt stabilite normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățămînt preșcolar, primar și secundar general.
10. Nu este clar cum este finanțată dezvoltarea/modernizarea bazei materiale a instituțiilor de învățămînt, precum și cea didactică. Pe de o parte, statul asigură dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor de învățămînt publice, inclusiv utilizarea acestora, finanțează modernizarea bazei materiale și didactice, pe de altă parte, APL I sunt responsabile de construcția, întreținerea și echiparea instituțiilor din subordine, iar APL II sunt responsabile numai de întreținerea instituțiilor din subordine, respectiv ambele APL pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale, dar nu sunt obligate.

În baza celor expuse putem face concluzia, că în domeniul educației – un domeniu de competența Guvernului, contrar Legii cu privire la Guvern și art.6 din Legea privind descentralizarea administrativă, prin reglementările din Codul educației și Legea privind descentralizarea administrativă se stabilesc atribuții în domeniu pentru MEC, APL II și APL I, finanțarea fiind acordată prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, dar fără ca finanțarea bugetară în baza costului standard per copil să fie asigurată instituțiilor publice preșcolare și extrașcolare din subordinea APL I. Astfel, foarte frecvent o parte din cheltuielile legate de furnizarea serviciilor educaționale sunt asigurate din bugetele proprii, care în majoritate și așa sunt austere, dar și reducând din cheltuielile pentru competențele proprii.

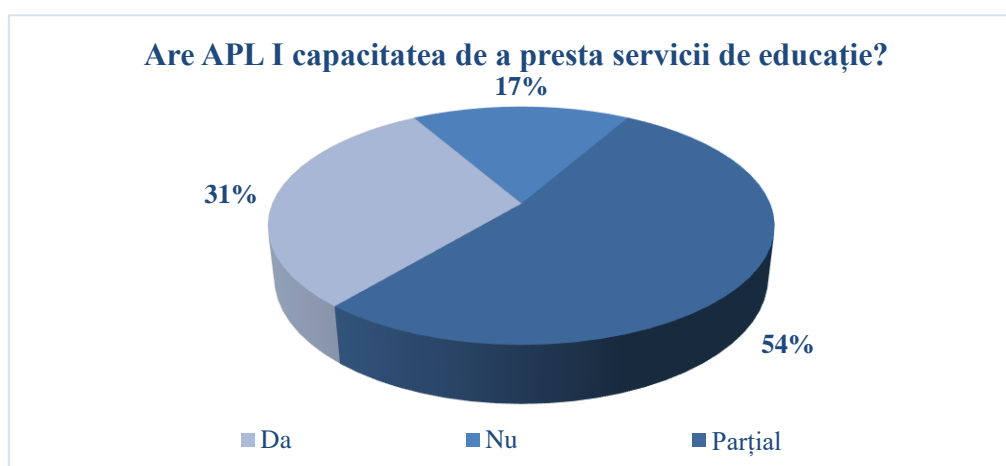
### 3. Rezultate sondajului privind competențele în domeniul educației

Viziunea și percepțiile autorităților publice locale de nivelul întâi privind competențele în domeniul educației au fost vociferate în cadrul unui sondaj realizat de către CALM cu 34 de primari, secretari ai consiliilor locale, asistenți sociali și reprezentanți ai administrației publice locale.

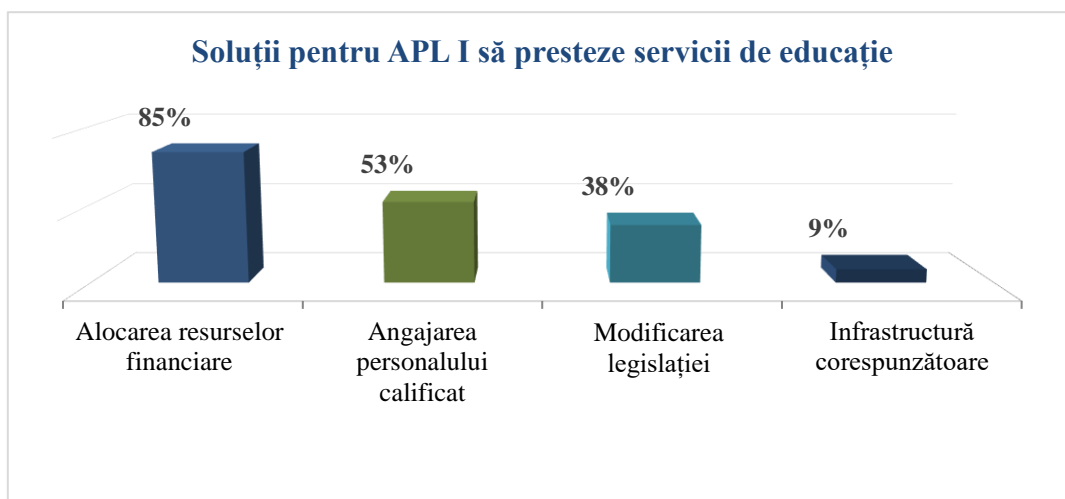
Rezultatele sondajului arată că reprezentanții administrațiilor locale din țară optează pentru ca educația să revină sub conducerea/autoritatea generală a APL I, cu coordonarea procesului educațional de către APC, prin structurile sale raionale sau regionale. Astfel, circa 3/4 din respondenți au menționat că APL I împreună cu APC trebuie să ofere servicii în domeniul educației. În același timp, 43% din cei intervievați consideră că APL I trebuie să dețină rolul principal în prestarea serviciilor de educație, iar 40% optează pentru un rol complementar pe lângă cel al APC.



Circa 1/3 din cei intervievați consideră că APL I au capacitățile necesare pentru prestarea serviciilor în domeniul educației, iar mai mult de jumătate din ei notează că au unele capacități să ofere servicii în domeniul educației, dar acestea nu sunt suficiente.



Principala problemă pentru APL I în procesul de prestare a serviciilor în domeniul educației sunt resursele financiare insuficiente (83%), urmată de insuficiența resurselor umane (60%). Unii respondenți au notat și alte provocări pentru APL I în exercitarea atribuțiilor de oferire a serviciilor de educație cetățenilor și anume: reglementarea juridică defectuoasă, infrastructură insuficientă (clădiri cu spații amenajate, mobilier corespunzător, etc.). Totuși, marea majoritate a celor intervievați consideră primordială alocarea resurselor financiare (85%) și angajarea personalului calificat (53%) drept soluții eficiente pentru ca APL I să poată oferi servicii în domeniul educației.



#### 4. Recomandări

În vederea delimitării și descentralizării competențelor în domeniul educației, propunem următoarele:

1. **Recomandarea nr.1:** Excluderea din art.4 alin.(1) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă a construcției, gestionării, întreținerii și echipării instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică) drept domeniu propriu de activitate pentru APL I, precum și excluderea din art.4 alin.(2) din Legea nr.435/2006 a întreținerii școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și a activității metodice, altor activități din domeniu drept domeniu propriu de activitate pentru APL II, deoarece educația este un domeniu propriu de activitate a Guvernului/APC.
2. **Recomandarea nr.2:** Completarea Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă cu art.6<sup>2</sup>, astfel ca competențele autorităților publice centrale în domeniul educației, cu excepția activității metodice, se fie delegate APL I și să se finanțeze din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat, iar activitatea metodică în domeniul educației să fie delegată APL II (sau organelor desconcentrate în teritoriu ale APC) și să se finanțeze din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală.
3. **Recomandarea nr.3:** Modificarea art.21 alin.(1) din Codul educației, astfel încât înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice de educație timpurie (educație antepreșcolară și învățământ preșcolar), de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar să fie în competența APL I.
4. **Recomandarea nr.4:** Completarea art.142 din Codul educației cu o nouă literă, prin care se va prevedea că APL I are următoarea atribuție: gestionează instituțiile preșcolare (creșe, grădinițe de copii), școlile primare și școlile primare-grădinițe, gimnaziile și liceele, instituțiile de învățământ secundar profesional, școlile-internat și gimnaziile-internat cu regim special, instituțiile extrașcolare (școli de artă, de muzică).
5. **Recomandarea nr.5:** Modificarea art.141 din Codul educației în concordanță cu prevederile care stabilesc că APL I gestionează instituțiile de învățământ preuniversitare.
6. **Recomandarea nr.6:** Reglementarea în Codul educației a finanțării din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat în baza costului standard per copil/elev a instituțiilor de învățământ preuniversitar din subordinea APL I, cu specificarea/enumerarea expresă a cheltuieli legate de furnizarea serviciilor educaționale, după exemplul prevederilor din Legea Educației Naționale a României.
7. **Recomandarea nr.6:** Aducerea în concordanță a prevederilor Codul educației și a actelor normative subordonate legii potrivit delimitării și descentralizării competențelor între APC și APL I.

Dorim să credem că constatările și propunerile Coaliția pentru Descentralizare vor contribui la delimitarea competențelor în domeniul educației, descentralizarea sau delegarea acestor competențe către APL I, îmbunătățirea gestionării sistemului administrativ al serviciilor de educație și, prin urmare, la sporirea calității serviciilor respective acordate membrilor comunităților locale. În acest sens, pentru atingerea acestor obiective, au fost pregătite modificările legislative necesare, anexă la prezentul studiu.

## **Anexă: Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative**

### **L E G E** **pentru modificarea unor acte normative**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Art. I.** – Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29-31, art.91), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 4 alineatul (1), litera h) se exclude;
2. La articolul 4 alineatul (2), litera g<sup>1</sup>) se exclude;
3. Se completează cu articolul 6<sup>2</sup> cu următorul cuprins:

„Articolul 6<sup>2</sup>. Delegarea de competențe în domeniul educației

Competențele autorităților publice centrale în domeniul educației, referitor la gestionarea instituțiilor preșcolare (creșe, grădinițe de copii), școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, instituțiilor extrașcolare (școli de artă, de muzică), se delegă autorităților publice locale de nivelul întâi și se finanțează din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală”.

**Art. II.** – Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 319–324, art. 634), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 21, alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Instituțiile publice de educație timpurie (educație antepreșcolară și învățământ preșcolar), de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar sînt înființate, reorganizate și lichidate de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și ale UTA Găgăuzia. Autoritățile administrației publice locale au obligația de a asigura buna funcționare a acestor instituții în conformitate cu regulamentele și standardele aprobate de Ministerul Educației și Cercetării”.

1. Articolul 142 se completează cu litera a<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„a<sup>1</sup>) gestionează instituțiile preșcolare (creșe, grădinițe de copii), școlile primare și școlile primare-grădinițe, gimnaziile și liceele, instituțiile de învățământ secundar profesional, școlile-internat și gimnaziile-internat cu regim special, instituțiile extrașcolare (școli de artă, de muzică);”.

**Art. III.** Guvernul:

a) va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu prezenta lege;

b) va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.

**NOTA INFORMATIVĂ**  
**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative**

**I. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege și finalitățile urmărite**

*Proiectul de lege a fost elaborat cu scopul delimitării și descentralizării competențelor în domeniul educației.*

*În art.4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale din 1985 este stabilit:*

*Alin. (3). Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni.*

*Alin. (4). Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege.*

*Alin. (5). In cazul delegării competenelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.*

*Potrivit art.9 alin. (2) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.*

*În contextul prevederilor din Carta Europeană a Autonomiei Locale, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă fixează în art.3 principiile descentralizării administrative, inclusiv :*

- principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;*
- principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;*
- principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;*

*Totdată, potrivit art.6 alin. (1) și alin. (4) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectîndu-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică, respectiv delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora.*

**Delimitarea competențelor între APC, APL II și APL I în domeniul educației**

*Potrivit Legii cu privire la Guvern nr.136/2017 și Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă educația face parte din domeniile de competență a Guvernului/APC, a autorităților publice locale de nivelul al doilea, precum și a autorităților publice locale de nivelurile întâi, ceea ce este inadmisibil în condițiile în care competențele atribuite APL trebuie să fie depline și exclusive.*

*Legea privind descentralizarea administrativă nu prevede expres că competențele autorităților publice centrale în domeniul educației se delegă autorităților publice locale.*

*În același timp, prin reglementările Codul educației nr. 152/2014 și Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, se stabilesc atribuții în domeniul educației pentru MEC, APL II și APL I, existând atribuții indentice privind prestarea serviciilor educaționale pentru ambele niveluri ale autorităților publice locale.*

### **Finanțarea competențelor delegate APL în domeniul educației**

*Fiind o competență a APC, educația trebuie finanțată din bugetul de stat, însă legea stabilește, că pe de o parte sistemul de învățământ public este finanțat atât din transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și din alocații de la unitățile administrativ-teritoriale, destinate educației, iar în același timp APL au dreptul să suplimenteze fondurile alocate de la bugetul de stat din mijloace proprii, nefiind obligate.*

*Finanțarea-standard bugetară se asigură în baza costului standard per copil sau elev, însă APL I nu primesc transferuri în baza costului standard per copil, ci în dependență de frecvența copiilor din grădinițe, spre deosebire de APL II care primesc transferuri în baza costului standard per elev.*

*Nu este reglementat expres în lege ce cheltuieli legate de furnizarea serviciilor educaționale sunt acoperite prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, însă există mai multe acte normative subordonate legii care reglementează finanțarea cheltuielilor din domeniul educației preuniversitare, cu excepția educației preșcolare, care de asemenea nu detaliază toate tipurile de cheltuieli finanțate.*

*Mai mult ca atât, nu este clar cum este finanțată dezvoltarea/modernizarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ, precum și cea didactică. Pe de o parte statul asigură dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ publice, inclusiv utilizarea acestora, finanțează modernizarea bazei materiale și didactice, pe de altă parte APL I sunt responsabile de construcția, întreținerea și echiparea instituțiilor din subordine, iar APL II sunt responsabile numai de întreținerea instituțiilor din subordine, respectiv ambele APL pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale, dar nu sunt obligate.*

*În aceste condiții se impune reglementarea în Codul educației a finanțării din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat în baza costului standard per copil/elev a instituțiilor de învățământ preuniversitar din subordinea APL I, cu specificarea/enumerarea expresă a cheltuieli legate de furnizarea serviciilor educaționale, după exemplul prevederilor din Legea Educației Naționale a României.*

## **II. Principalele prevederi ale proiectului de lege**

- 1. Excluderea din art.4 alin.(1) și (2) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă a construcției, gestionării, întreținerii și echipării instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică) drept domeniu propriu de activitate pentru APL I, precum și a întreținerii școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservesc populația raionului respectiv, a activității metodice, altor activități din domeniu drept domeniu propriu de activitate pentru APL II, deoarece educația este un domeniu propriu de activitate a Guvernului/APC.*



2. *Completarea Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă cu art.6<sup>2</sup>, astfel ca competențele autorităților publice centrale în domeniul educației, cu excepția activității metodice, se fie delegate APL I și să se finanțeze din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat.*
3. *Modificarea art.21 alin.(1) din Codul educației, astfel încât înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice de educație timpurie (educație antepreșcolară și învățământ preșcolar), de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar să fie în competența APL I.*
4. *Completarea art.142 din Codul educației cu litera a<sup>1</sup>), prin care se va prevedea că APL I are următoarea atribuție: gestionează instituțiile preșcolare (creșe, grădinițe de copii), școlile primare și școlile primare-grădinițe, gimnaziile și liceele, instituțiile de învățământ secundar profesional, școlile-internat și gimnaziile-internat cu regim special, instituțiile extrașcolare (școli de artă, de muzică);*
5. *Guvernul va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu prezenta lege prin:*
  - *Modificarea art.141 din Codul educației în concordanță cu prevederile care stabilesc, că APL I gestionează instituțiile de învățământ preuniversitare.*
  - *Reglementarea în Codul educației a finanțării din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat în baza costului standard per copil/elev a instituțiilor de învățământ preuniversitar din subordinea APL I, cu specificarea/numerarea expresă a cheltuieli legate de furnizarea serviciilor educaționale.*
  - *Aducerea în concordanță a prevederilor Codul educației și a actelor normative subordonate legii potrivit delimitării și descentralizării competențelor între APC și APL I, în special a prevederilor care se referă la finanțarea instituțiilor de învățământ preuniversitar.*