



ROMANIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ
doc@cdep.ro

ASPECTE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

IUNIE 2022

Prevederi constituționale privind administrația publică central și locală

Art. 107.: „Administrația publică centrală de specialitate”. „(1). Organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. (2). În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.”¹

Ministerele se află în subordinea Guvernului și îndeplinesc, în domeniul lor de activitate, politica Executivului. Legiuitorul Constituant a prevăzut posibilitatea înființării altor autorități administrative având ca obiectiv conducerea și coordonarea în domeniul organizării economiei sau în alte domenii de activitate care nu intră, în mod direct, în atribuțiile ministerelor. Aceste „alte autorități administrative” sunt organizate, după caz, fie în subordinea organului executiv central, deci a Guvernului, fie în subordinea unor ministere. Constituția nu prevede numărul de ministere. De asemenea, nu prevede un număr limită minim și maxim de organizare a ministerelor. Aceasta, deoarece numărul de ministere este lăsat la latitudinea legiuitorului ordinar, în raport de gradul de dezvoltare economică și socială.

Art. 109.: „Principiile de bază ale administrației publice locale”. „(1). Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. (2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care pe reprezintă. (3). Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar”. În acest articol sunt enunțate principiile în baza cărora funcționează administrația publică locală: *. principiul autonomiei locale; *. principiul descentralizării serviciilor publice; *. principiul eligibilității autorităților administrației publice locale; *. principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Principiul autonomiei locale este explicat de însăși Legiuitorul Constituant în sensul că acesta se referă la organizarea și funcționarea administrației publice locale dar și la gestiunea colectivităților pe care administrația publică locală le reprezintă. Autonomia locală constă în acordarea unor largi prerogative organelor locale iar descentralizarea serviciilor publice presupune o corectă funcționare a acestor servicii pe plan local materializată prin supunerea acestora la controlul organizat și efectuat de autoritățile locale. Eligibilitatea autorităților administrației publice locale implică alegerea de către cetățeni a conducătorilor și membrilor

¹ http://sorincurpan.ro/carti/administratia_publica_din_Republica_Moldova.pdf

acestor autorități. Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit constă în organizarea referendumurilor pe plan local pentru a scoate în evidență voința locuitorilor.

Autonomia locală și celelalte principii de organizare a administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale nu trebuie să afecteze caracterul unitar al statului. Alin. (3) al art. 109 din Constituție trebuie coroborat cu prevederile art. 1 alin. (1) din Legea fundamentală potrivit căroră: „Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”.

Art. 110.: „Organizarea administrativ-teritorială”. „(1). Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. (2). Localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. (3). Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică”.

Republica Moldova este organizată din punct de vedere teritorial-administrativ în: sate, orașe, raioane. Unele orașe pot fi declarate, în raport de mărimea și de importanța lor socioeconomică, municipii. Mai există și o unitate teritorială autonomă intitulată Găgăuzia.

Legiuitorul Constituant lasă posibilitatea legiuitorului ordinar de a atribui forme speciale de autonomie localităților din stânga Nistrului, de pe teritoriul așa numitei Republici Moldovenești Nistrene”.

Orașul Chișinău fiind capitala Republicii Moldova beneficiază de un statut care este adoptat prin lege organică.

Art. 111.: „Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia”. „(1). Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. (2). Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova. (3). În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii. (4). Pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie baza economică a Găgăuziei. (5). Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei. (6). Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se

exercită de Guvern, în condițiile legii. (7). Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament.”

Art. 112.: „Autoritățile sătēști și orășenești”. „(1). Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși. (2). Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe. (3). Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

Autoritățile administrației publice beneficiază de o deplină competență pe plan local, în temeiul principiilor descentralizării și autonomiei locale. Aceste autorități sunt atât persoane juridice de drept public cât și persoane juridice de drept privat. În calitate de persoane juridice de drept public au în proprietate bunuri aparținând domeniului public de interes local. Ca persoane juridice de drept privat au în proprietate bunurile aparținând domeniului privat, proprietate privată a respectivei unități administrativ – teritoriale. Constituția enumeră autoritățile administrației publice. Acestea sunt consiliile locale și primarii.

Consiliile locale sunt autorități administrative deliberative iar primarii reprezintă autorități administrative executive. Consiliile locale, sătēști sau orășenești iar în unele cazuri cele municipale sunt alcătuite din consilieri aleși de cetățenii ce domiciliază în localitatea respectivă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Competențele consiliilor locale se referă la aprobarea bugetului local, stabilirea de taxe și impozite și alegerea viceprimarilor. Primarii sunt aleși de cetățenii cu drept de vot din localitatea respectivă. Ei răspund de buna funcționare a administrației publice locale în fața consiliilor locale. Primarii sunt considerați șefii administrațiilor publice locale.

Art. 113.: „Consiliul raional”. „(1). Consiliul raional coordonează activitatea consiliilor sătēști și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional. (2). Consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii. (3). Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune”. Deși beneficiază de autonomie în rezolvarea problemelor de interes local consiliile locale sătēști și cele orășenești se află sub coordonarea consiliului raional doar pentru realizarea serviciilor publice la nivel de raion. Din interpretarea textului constituțional se reține faptul că pentru realizarea serviciilor publice de interes local (sătesc sau orășenesc) consiliile locale sunt pe deplin autonome în raport cu orice altă autoritate. Alin. (3) al textului comentat se referă la raporturile dintre autoritățile publice locale care se fundamentează pe anumite principii, respectiv: *. principiul autonomiei; *. principiul legalității; *. principiul colaborării în rezolvarea problemelor comune. Inexistența subordonării între autoritățile publice locale rezultă din principiul autonomiei. Principiul legalității obligă autoritățile publice locale ca în întreaga lor activitate să respecte Constituția și legile Republicii Moldova. Principiul colaborării autorităților

Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primarii sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă, etc².

Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 29582. Pentru fiecare 100.000 locuitori revin 26.4 UAT - o valoare mai mare decât în cele mai fragmentate țări europene.

Deși legea privind organizarea administrativ-teritorială prevede un număr minim de 1500 locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale, aproape o treime dintre UAT au mai puțin de 1500 locuitori, iar 88% dintre ele au mai puțin de 5000 locuitori.

Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea instituțională și administrativă a APL de a-și îndeplini responsabilitățile. Aceasta presupune capacitate managerială redusă (dificultăți în a angaja personal având cunoștințele și abilitățile necesare), precum și costuri administrative pe cap de locuitor foarte mari (600 – 800 MDL pe cap de locuitor în localitățile mici față de 100-200 MDL în localitățile mai mari). Astfel, majoritatea autorităților locale au o funcție mai mult de reprezentare, în loc de a furniza servicii. Acest lucru este în contrast cu nevoia de servicii locale esențiale, mai ales în zonele rurale unde rezida grupurile cele mai vulnerabile. 844 UAT (94%) sunt localități rurale ce cuprind 65.8% din populația totală a Republicii Moldova.

În cadrul legislativ al Republicii Moldova există două legi care stipulează responsabilitățile autorităților locale ce țin de prestarea serviciilor: [Legea privind descentralizarea administrativă](#) și [Legea privind finanțele publice locale](#). Ambele documente împart responsabilitățile între subiecții administrației locale. Fiecare nivel al administrației publice are competențe proprii și delegate. Competențele de bază ale autorităților publice locale includ organizarea serviciilor sociale, protecția socială a persoanelor în vârstă, asigurarea cu locuințe și serviciile comunale, alimentarea cu apă și canalizare, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public și întreținerea drumurilor locale și a străzilor. În comparație cu alte țări, gradul de descentralizare administrativă în Moldova este destul de bun, dacă utilizăm procentul cheltuielilor autorităților locale în PIB în calitate de indicator al nivelului de descentralizare.

Totuși, ponderea mare a cheltuielilor autorităților locale în PIB se explică în esență prin faptul că principalul domeniu de cheltuieli al autorităților publice locale este educația și, în comparație cu alte țări, Moldova cheltuiește neobișnuit de mult pentru educație (9% din PIB în anul 2009, comparativ cu media OCDE de 4-5%). Toate celelalte servicii publice care intră în responsabilitatea autorităților publice locale din Moldova sunt cofinanțate și tradițional sunt

2

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul_privind_optiunile_pentru_reorganizarea_structurii_administrativ-teritoriale_in_republica_moldova_elaborat_in_martie_2015_.pdf

prost gestionate. Acest lucru se explică prin controlul strict de către autoritățile centrale a cheltuielilor publice necesare pentru prestarea anumitor servicii publice. Acest fapt reduce capacitatea autorităților locale de a funcționa ca un organ independent și autonom.

Ponderea veniturilor autorităților locale în veniturile publice generale a constituit sub 30% în ultimii ani. Impozitul pe venitul persoanelor fizice constituie 24% din veniturile totale ale autorităților locale. Printre impozite, impozitul pe bunuri imobiliare formează o pondere destul de mică - 3%.

Veniturile din taxele locale constituie doar 3% din bugetul local. În total, ponderea taxelor locale, veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică în majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% împreună cu Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților.

Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților locale au fost destinate educației - aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%).

Autoritățile locale din Moldova au o influență directă foarte limitată asupra dezvoltării economice locale. Unicele instrumente pe care le au la îndemână pentru stimularea investițiilor și crearea unui mediu competitiv sunt stabilirea impozitelor și taxelor locale (cu un prag maxim stabilit de Parlament), oferirea unor facilități, terenuri sau edificii, promovarea strategiilor sau instrumentele de planificare și amenajare a teritoriului. Din moment ce ponderea veniturilor locale în buget este mică (10%), descentralizarea fiscală și financiară este limitată, iar transferurile din partea autorităților centrale sunt condiționate, adică trebuie cheltuite numai pentru prestarea unor anumite servicii publice (educație, asistență socială, etc.). Aceasta explică parțial raportul relativ slab dintre nivelul veniturilor locale și dimensiunea unităților administrative.

Cu toate acestea, conceptul economiilor de scară, așa cum este utilizat în analiza economică, nu este direct aplicabil la evaluarea performanței autorităților publice locale, deoarece prețul serviciilor publice nu este determinat de regulile pieței. În Moldova, precum în multe alte țări, unele servicii publice sunt oferite gratuit (de exemplu educația, parcurile, drumurile, bibliotecile, centrele culturale, etc.) sau contra unui preț subvenționat (de exemplu grădinițele și școlile profesionale, alimentarea cu apă și canalizarea, transportul public, iluminarea străzilor, colectarea deșeurilor). Anumite servicii publice prestate de autoritățile publice locale nu ar putea fi prestate de sectorul privat în mod corespunzător (asistența socială,

parcurile, drumurile, securitatea publică, etc.), deoarece prestarea lor implică o rentabilitate mai mult socială decât economică. Spre deosebire de întreprinderile private, autoritățile publice locale pot fi ineficiente, dar oricum ele supraviețuiesc fără a lupta pentru a deveni competitive.

În unele cazuri rezultatele serviciilor prestate în localități nu pot fi măsurate sau nu se raportează la măsurarea dimensiunii / performanței primăriilor, deoarece nu sunt limitate la jurisdicția unei singure primării, adică aria de deservire (de exemplu drumurile locale, școlile) este mai mare decât dimensiunea teritoriului autorității locale. Date fiind constrângerile de scară menționate mai sus, se argumentează uneori că economiile de scară (size economies) reprezintă un indicator mai adecvat al performanței autorităților publice locale, deoarece permit să fie calculat costul mediu unitar al unui serviciu public în raport cu dimensiunea unității administrativ-teritoriale.

În timp ce unele țări europene consideră autoritățile publice locale drept instituții de prestare a serviciilor, pentru altele autoritățile publice locale sunt instituții preponderent politice și reprezentative.

Un sondaj sociologic desfășurat în scopurile acestui studiu a demonstrat că în Moldova este predominant rolul de reprezentare al autorităților locale. Aceasta are loc din cauza mandatului / domeniului limitat de aplicare a funcțiilor pe care le posedă autoritățile locale și faptului că serviciile pe care le prestează sunt mai puțin intensive în capital. Din moment ce multe autorități publice locale sunt dependente de transferurile din partea administrației publice centrale, pentru multe servicii publice ele activează mai degrabă în calitate de agenți / reprezentanți ai administrației centrale. În majoritatea cazurilor, serviciile publice intensive în capital (alimentarea cu apă, gestiunea deșeurilor) sunt gestionate direct de unități sau întreprinderi specializate, autoritățile publice locale având doar rol de supraveghere și reglementare (precum este cazul unor monopoluri naturale).

Un alt serviciu public care deține o pondere semnificativă în bugetele autorităților locale este educația (circa 70% în medie pe unitate administrativă rurală). Cu toate astea, primăriile nu pot influența semnificativ calitatea educației, deoarece de facto școlile beneficiază de finanțare de la administrația publică centrală, autoritățile locale având numai un rol de curea de transmisie pentru fluxul fondurilor. Ținem să menționăm, în acest context, actualul proces de fuzionare a școlilor rurale promovat în mod centralizat de către Ministerul Finanțelor și Ministerul Educației, deși un anumit rol în proces îl au și autoritățile publice locale.

Acest fapt ne duce spre ideea că în Moldova autoritățile locale sunt organizații de prestare a serviciilor care necesită preponderent un volum mare de muncă (fiind intensive în muncă, nu în capital). Cu alte cuvinte, costurile prestării serviciilor publice sunt determinate, în special, de salariile pentru personal și cheltuielile administrative ale primăriilor. Din moment ce nu există diferențe enorme în termeni de populație a unităților administrative rurale (a se vedea

Tabelul 12), se poate presupune că există un coș unic al serviciilor publice de bază care au un cost de operare standard. Într-adevăr, în majoritatea cazurilor, serviciile autorităților publice locale se referă la eliberarea unor acte, certificate, autorizații, permisiuni pentru construcții către persoane fizice / juridice.

Nivelul al doilea de administrare locală din Republica Moldova – raionul – este moștenit din structurile administrative sovietice, chiar dacă țara a trecut printr-o încercare eșuată de reformă în perioada 1998-2003, când au fost create unități de nivelul doi mult mai mari – județele.

Autoritățile raionale au scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a aloca resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale, și în felul acesta facilitând controlul politic asupra aleșilor locali și comunităților.

Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul unu, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație. Acest rol ierarhic a fost cerut și sprijinit de autoritățile centrale și ministere, care, după reforma structurală, au rămas cu personal și resurse instituționale insuficiente pentru a putea exercita funcții administrative și de control în teritoriu. În ultimii ani raioanelor le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistentă socială. În același timp, noul sistem al finanțelor locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară, și permite alocarea directă a fondurilor de la stat către autoritățile locale.

Fragmentarea teritorială a Moldovei este destul de evidentă și la nivelul doi. Există diferențe mari între raioanele existente, fără vreun motiv economic clar ce ar explica de ce limitele administrative au fost trasate într-un mod atât de arbitrar.

La o populație medie de 77,3 mii de locuitori pe raion (UTA Găgăuzia și cele trei dolay-uri ale ei nu sunt incluse), raionul cel mai mare ca populație (Orhei, 125,7 mii de locuitori) are o populație de 4,2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, doar 29,6 mii). La o suprafață medie a raioanelor de 890 km², cel mai mare raion (Cahul, 1545 km²) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, 290 km²).

În termeni de localități rezidențiale, cel mai mare raion este Fălești, cu 76 localități, iar cel mai mic este Basarabeasca, cu doar 10 localități. Această fragmentare a condiționat irosirea resurselor publice pentru unitățile teritorial-administrative de nivelul doi. Datele statistice disponibile demonstrează că, cu cât mai mic este raionul, cu atât mai mari sunt cheltuielile pe cap de locuitor. Calculele arată că în trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este

de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei). Aceleași proporții sunt adevărate și pentru administrarea unor servicii publice specifice, cum ar fi educația și protecția socială.

Informații utile sunt disponibile pe site-ul guvernului - Agenda grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale – ajustată în urma consultărilor cu APL:

[Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova](#)
[Raportul privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova](#)

[Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială](#)

<https://gov.md/ro/content/agenda-grupului-de-lucru-privind-reforma-administratiei-publice-centrale-si-locale-ajustata>