



PRINCIPIILE AUTONOMIEI LOCALE ȘI ALE DESCENTRALIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ: ÎNTRE TEORIE ȘI REALITATE

Vitalie MAZUR,
doctorand

SUMMARY

The article is concerns with the study of a many practical and scientifically problems regarding local autonomy and decentralization inside the public administration.

REZUMAT

În articol se analizează principiile de bază ale administrării publice locale: principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Reforma în administrația publică locală în țara noastră este una dintre cele mai complicate și mai anevoioase, aceasta ba progresa, ba regresa, ba bătea pasul pe loc.

Constituția Republicii Moldova stipulează în art. 109 principiile de bază ale administrării 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 le reprezintă. (3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar”.

Realizarea acestor principii, însă, depinde de o serie de cauze, legate direct de contextele politic, economic, social etc.

Se știe că rolul fundamental în inițierea și realizarea reformelor în Republica Moldova îi revine guvernării. Cetățenii de rînd de facto foarte puțin pot influența activitatea partidelor politice aflate la putere. Iată de ce reforma administrației publice locale se schimbă în

funcție de cei care guvernează.

În majoritatea statelor europene postcomuniste, una dintre componentele de bază ale reformelor administrației publice locale realizate a fost descentralizarea puterii prin delegarea competențelor și asigurarea cu resurse financiare suficiente realizării lor. În Republica Moldova descentralizarea face doar primii pași, avînd totodată o mare conotație politică.

În țara noastră demontarea administrației publice totalitare a fost prima etapă care s-a realizat însă cu pași prea anevoioși. Prea mult timp sîntem în căutarea unor modele optime de administrație publică locală, a unui conținut benefic al reformei administrației publice locale.

În Uniunea Europeană nu există un model unic al administrației publice locale sau a componentelor acesteia și, deci, ea nu ne va oferi un plan complet în acest sens. Republica Moldova trebuie să demonstreze perspicacitate și capacitate în realizarea reformei administrației publice locale și să exploateze la maximum suportul oferit de comunitatea europeană.

Sarcina principală în edificarea statului democratic în domeniul administrației publice locale pentru guvernele postcomuniste din

statele Europei de Est a fost descentralizarea puterii prin crearea autonomiei locale. La noi, însă, acest lucru a depins ani la rînd de ambițiile guvernării comuniste.

Reforma administrației publice locale în statele est-europene a avut loc în două mari etape. Prima etapă a fost dominată și direcționată de ideea demontării și democratizării sistemului politic și administrativ totalitar comunist, cea de-a doua – ghidată de necesitatea integrării europene. Acordarea priorității administrației publice locale, în cadrul reformei administrative în general, poate fi explicată prin cîteva raționamente. Conform primului, nivelul local este privit ca nivelul fundamental, de masă al democrației, fiind cel mai apropiat de cetățean. Introducerea autoguvernării la nivel regional ar fi limitat autonomia locală, deoarece comunitățile locale ar fi trebuit să concureze cu regiunile pentru resurse. Un alt raționament este că în perioada comunistă nivelul regional reprezenta un important fundament al partidului comunist. Din acest considerent unele state precum Cehia și Slovacia ar fi anulat nivelul regional din sistemul său administrativ, instituțiile nivelului regional fiind asociate cu regimul comunist. Al



treilea argument se referă la așteptările euforice privind restabilirea sistemului de guvernare local. În acest context, multe dintre comunitățile care în perioada socialistă erau componente ale unor unități administrative mai mari primesc statut separat [1, p. 12].

Se știe că edificarea unui stat de drept în societate implică democratizarea, în primul rând, a comunităților locale. În Republica Moldova, reforma administrației publice locale a fost inițiată în 1991 prin „Legea cu privire la bazele autoadministrării locale”, adoptată de Parlament la 10 iulie 1991. Această lege a inițiat implementarea unui nou sistem de administrație publică locală în două niveluri: la primul nivel – comune, orașe; la al doilea nivel – județe, care veneau să schimbe delimitarea teritorial-administrativă din perioada sovietică.

Prin Hotărârea nr. 636-XII din 10 iulie 1991 „Privind aplicarea Legii Republicii Moldova cu privire la bazele autoadministrării locale”, Parlamentul stabilește o perioadă de tranziție spre noul sistem de administrare. Această hotărâre prevedea în prima etapă desființarea raioanelor existente ca unități administrativ-teritoriale și introducerea unui sistem tranzitoriu de administrare locală pe baza unui regulament adoptat de Guvernul Republicii Moldova.

Guvernul R. Moldova, prin Hotărârea nr. 357 din 22 iulie 1991, adoptă „Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție” (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative). Astfel, activitatea autorităților publice era reglementată de vechile instrucțiuni și regulamente din perioada sovietică.

În pofida stipulării în Constituția Republicii Moldova a principiilor de bază ale organizării administrării publice locale – autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit – până în 1998 nu se reușește a fi puse în practică..

În 1994 se adoptă „Legea privind administrația publică locală” și „Legea cu privire la alegerile locale”. Aceste acte legislative sînt o încercare de a instituționaliza o administrație publică locală în conformitate cu necesitățile statului democratic. Însă calitatea acestora lasă de dorit, iar amploarea reformei este una mică și rezervată. Totuși, e de menționat că aceste legi încearcă să stabilească: independență în adoptarea deciziilor; participarea cetățenilor la procesul decizional, autonomie în stabilirea relațiilor între unitățile administrativ-teritoriale; rezolvarea sub propria responsabilitate, în limitele competențelor stabilite prin lege a problemelor de interes local; alegerea prin vot direct pe baza pluralismului politic a autorităților publice locale; asigurarea autogestiei financiare și economice.

„Legea privind administrația publică locală” din 1994 nu face o delimitare strictă a competențelor între nivelul I și nivelul II al puterii locale. Primarii erau reprezentanți ai puterii executive supreme, avînd funcții de tutelă administrativă. Serviciile publice locale purtau răspundere în fața acestora, iar „structura serviciilor publice centrale de specialitate nu lasă spațiu pentru serviciile locale descentralizate, în virtutea faptului că în republică era păstrat chiar și ministerul gospodăriei comunale” [2, p. 13].

Analiștii apreciau ambele legi ca unele ambigue și contrare prevederilor Constituției Republicii Moldova. În particular, se critica modalitatea de desemnare a aleșilor locali – președintele comitetului executiv raional se alegea la propunerea guvernului, iar primarul, în caz dacă în al doilea tur de scrutin nu a fost ales, se numea și se demitea din funcție prin decret prezidențial [3, p. 294].

Reforma reală și profundă a administrației publice locale este realizată în 1998, prin adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a „Legii privind administrația publică locală”. Una dintre ideile dominante ale acestei reforme este transferul pe plan local – de la aparatul central – a chestiunilor ce țin de interesele social-economice ale unității administrativ-teritoriale, pornind de la principiul descentralizării. În legile adoptate se face o delimitare a competențelor ce revin autorităților de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii) și celor de nivelul II (județe și municipii). Această lege, în comparație cu cele precedente, pornește de la stabilirea competențelor fiecărui consiliu în parte (local și județean), a modului de formare și funcționare a acestuia.

Ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale” cere o strictă delimitare a competențelor între organele administrației publice locale de nivelul I și nivelul II, respectiv nivelul central și cel local.

Raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale au la bază principiile autonomiei locale, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. S-a lichidat primăria ca autoritate executivă și comitetul executiv raional, funcțiile acestuia reve-



nindu-le primarilor și aparatului primăriei, și respectiv biroului permanent al consiliului județean. Legea prevedea că în localitățile cu o populație mai mare de 7000 de locuitori va fi numit de către consiliul local un viceprimar, remunerat din bugetul local.

Legea stabilea instituirea în fiecare județ a prefecturii ca instituție publică cu drept de persoană juridică menită să contribuie la asigurarea realizării pe plan local a strategiei și obiectivelor cuprinse în programul de activitate a guvernului pe perioada respectivă. În fruntea fiecărei prefecturi se află un prefect – reprezentantul guvernului la nivel local, numit prin hotărâre de guvern și confirmat de președintele Republicii Moldova.

Reforma administrativă din 1998 este cea care se realizează în conformitate cu Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”. Aceasta îi conferă legii un caracter democratic și în concordanță cu principiile administrației publice moderne. În alte state est-europene acest document european a servit drept ghid chiar din primii pași de reforme în domeniul administrației publice locale, în Moldova, însă, la el s-a revenit cu o foarte mare întârziere în timp [4, p. 42].

În anul 2001 se aduc modificări Legii administrației publice locale [5]. Această lege n-a făcut decât să reanimeze sistemul autorităților publice locale de până la 1999. Astfel, a fost lichidată instituția prefectului, funcțiile acestuia fiind atribuite președintelui raionului.

Președintele consiliului raional exercita și funcția de reprezentat al guvernului în teritoriu, având obligația de a promova politica și interesele acestuia în teritoriu. Trebuie să precizăm că acesta, de fapt, poate exercita doar condu-

cerea serviciilor desconcentrate ale ministerelor. Funcția de reprezentant al guvernului în teritoriu a fost declarată neconstituțională. Președintele raionului este abilitat cu funcția de control al legalității actelor emise sau adoptate de către autoritățile publice locale. Apare întrebarea: *Cum e posibil să verifici legalitatea propriilor acte administrative, precum și a celor adoptate de către consiliul care te-a ales în funcție?*

Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 a exclus cuvintele “descentralizate și desconcentrate” din sintagmele “servicii publice descentralizate” și “servicii publice desconcentrate”, fapt prin care se aducea atingerea principiilor democratice de organizare și funcționare a autorităților publice locale. Astfel, art. 3 din Legea nr. 186-XV, din care a fost omis cuvântul „descentralizare”, are următorul conținut: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale serviciilor publice, ale eligibilității (...)”, venind în contradicție cu art. 109 din Constituție, care consacră clar principiile administrației publice locale. Excluderea acestor cuvinte din lege nu este de ordin terminologic, ci conceptual, excluzându-se, de fapt, principiul autonomiei locale, or descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice locale constituie unicul instrument de realizare a autonomiei locale.

În ceea ce privește relația guvern – autorități publice locale, primul ține sub control activitatea autorităților publice de nivelul al doilea și poate interveni, atunci când acestea încalcă legea. Această extrapolare constituie o expresie a continuității „aparente” a atribuțiilor guvernului pe vertica-

lă, a existenței unei structuri rigide executive organizate pe verticală, care ar trebui să contribuie la eficientizarea activității de administrare a treburilor publice.

Acest model este caracteristic pentru sistemul totalitar de comandă, în care domină un singur partid, activitățile autorităților publice fiind subordonate principiului “centralismului democratic”, care determină raporturile acestora pe verticală executivă. Se creează impresia că prin modificările menționate se urmărea instituirea raporturilor de subordonare existente în perioada sovietică.

Ulterior, a fost adoptată o nouă „Lege privind administrația publică locală” [6]. Prin această lege s-au menținut modificările operate în decembrie 2002, cu excepția sesizărilor făcute de Curtea Constituțională. Noua lege a preluat majoritatea prevederilor Legii adoptate în 1998, renunțând la principiul “verticalei puterii”.

În acest context, este necesar să evidențiem două deosebiri esențiale. Prima este desființarea instituției prefectului și prevederile că oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului vor organiza controlul administrativ al legalității actelor adoptate și a activităților autorităților locale. A doua diferență – și cea mai importantă – este instaurarea unei “noi” împărțiri teritorial-administrative în 32 de raioane în loc de 10 județe, consfințite în legea din 1998.

Un interes deosebit prezintă exercitarea controlului de către Aparatul Guvernului. Conform art. 68 (3), controlul administrativ include: controlul de legalitate; controlul de oportunitate; controlul administrativ. Prin implicarea Aparatului Guvernului în efectuarea controlului se observă caracterul de subordonare a administrației



publice locale față de cea de stat.

Astfel, observăm, că în țara noastră, în domeniul realizării principiilor constituționale – 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 – se bate pasul pe loc, revenindu-se ușor la principiul conducerii centralizate sovietice.

În țările est-europene post-comuniste alegerile au reprezentat punctul de reper al începerii funcționării noilor instituții ale administrației publice locale. Aspectele financiare reprezentau fundamentul reformei administrative. Puterea locală a fost făcută responsabilă de o serie întregă de servicii. Pentru a avea capacitatea de a realiza aceste prerogative, puterea locală dispunea de propriile impozite și de o parte din impozitele naționale, care garantau o previzibilitate a veniturilor [7, p. 117].

„La sfârșitul anilor '90 și în anii de după 2000, accentul reformei se transferă pe perfecționarea și dezvoltarea administrației publice locale, grație bazele unei administrații locale au fost puse deja. Una dintre deficiențele reformelor și o trăsătură caracteristică a reformei administrației publice locale în spațiul est-european constă în faptul că, drept o reacție la centralismul existent în perioada comunistă, are loc o fragmentare masivă a unităților teritorial-administrative primare. Acest fapt influențează negativ asupra capacității lor administrative prin diminuarea resurselor financiare, umane și din perspectiva experienței acestora. O altă problemă care apare la ordine de zi este conexiunea slabă

între puterea locală și locuitori. În această ordine de idei, se depun eforturi în asigurarea accesului cetățenilor la informație și transparenței instituțiilor publice. Aceste acțiuni vin să asigure și o participare a cetățenilor în activitatea și la luarea deciziilor autorităților locale” [8].

În anul 2006, în Republica Moldova este adoptată o nouă lege a administrației publice locale [9]. Ea respectă principiile și exigențele europene ale administrației publice. În particular, legea stipulează principiile „autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit”. În domeniul relațiilor dintre autoritățile publice nu există raporturi de subordonare și aceste relații se bazează pe principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Countries. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p. 42.

5. *Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16.

6. *Legea nr. 123-XV din 18 martie 2003 privind administrația publică locală.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 49/211.

7. Davey K. *Hungary: Into the Second Reform Cycle.* In: Gibson J.; Hanson P. (eds.) *Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions.* Cheltenham: Edward Elgar, 1996, p. 117.

8. Swianiewicz P. (ed.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe.* Budapesta: OSI/LGI, 2002.

9. *Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116.

Referințe bibliografice

1. Kungla T. *Europeanization of territorial structures in Central and Eastern European countries.* Tartu: EuroCollege, 2002, p. 12.

2. Popa V. *Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova.* În: Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000, p. 13.

3. Chiriac L., Munteanu I., Popa V. et al. *Local Government in Moldova.* In: Kandeava E. (ed.) *Stabilization of Local Governments.* Budapesta: OSI/LGI, 2001, p. 294.

4. Cernicova M. *Reform of public administration at the local level in Romania: opening the system towards the citizens.* In: *Reforming local public administration. Efforts and perspectives in South-East European*