

# STAREA

## DEMOCRAȚIEI LOCALE

### ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Igor Munteanu  
Liubomir Chiriac  
Veaceslav Berbeca  
Maria Vremiș  
Ana Znaceni



**2017**  
Raport de evaluare





Institutul pentru  
Dezvoltare și Inițiative  
Sociale (IDS) „Viitorul”  
[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

# STAREA DEMOCRAȚIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

---

RAPORT DE EVALUARE

---

## 2017



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC  
Agenția Elvețiană pentru  
Dezvoltare și Cooperare



Raportul Starea democrației locale în Republica Moldova a fost elaborat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiativa Sociale (IDIS) cu sprijinul consultativ al International IDEA și susținerea financiară a Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC). Opiniile exprimate în cadrul acestei publicații aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar opiniile SDC și International IDEA ori ale Consiliului sau Membrilor asociați acestuia.

© 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (International IDEA) reprezintă o organizație interguvernamentală, care are misiunea de a susține dezvoltarea sustenabilă a instituțiilor democratice pe plan global. Obiectivele Institutului sunt canalizate spre întărirea instituțiilor și proceselor democratice și consolidarea unor forme efective, sustenabile și legitime ale democrației. De-a lungul ultimilor ani, International IDEA a susținut implementarea unor rapoarte de evaluare a democrației locale, promovând abordări care reflectă relațiile existente între guvernul național și sub-național în diverse țări ale lumii. Mai multe informații despre aceste abordări și rapoartele precedente de evaluare a democrației locale implementate de International IDEA pot fi găsite on-line la următoarea adresă: <https://www.idea.int/data-tools/tools/state-democracy-assessments>.

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Tel: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), website: [www.idea.int](http://www.idea.int)

© 2017 Swiss Agency for Development and Cooperation

Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) reprezintă agenția pentru cooperare internațională a Departamentului Federal de Afaceri Externe (FDFA). SDC este responsabilă de sarcina coordonării generale a celorlalte autorități federale pentru dezvoltare și cooperare cu Europa de Est, după cum și de acordarea ajutorului umanitar livrat de Confederația Elvețiană. Cooperarea internațională elvețiană, fiind parte integrantă a Consiliului Federal de politică externă, urmărește să contribuie la edificarea unei lumi fără sărăcie și fără războaie, la dezvoltare durabilă. De asemenea, cooperarea internațională elvețiană sprijină sustenabilitatea economică și autonomia locală, contribuie la îmbunătățirea condițiilor de producție, ajută la ameliorarea problemelor mediului ambiant, și asigură un acces mai bun la educație și la servicii esențiale de sănătate.

Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare SDC  
23, Mateevici Str., Block B  
2009 CHISINAU  
MOLDOVA  
Email: [info@eda.admin.ch](mailto:info@eda.admin.ch), website: [www.eda.admin.ch/sdc](http://www.eda.admin.ch/sdc)

Tipărit de: MS Logo

# Cuprins

Abrevieri.....	5
Sumar executiv .....	6
Introducere .....	7
Cadrul de evaluare și metodele de colectare a datelor .....	8

## **I. Studiu contextual: caracteristici esențiale ale autonomiei locale în Republica Moldova**

Autonomia locală: cadrul, evoluția și provocările actuale .....	9
Funcțiile autorităților publice locale.....	11
Sursa mandatului organismelor autorităților publice locale .....	13
Capacitatea administrativă și instituțională a autorităților publice locale .....	14
Capacitatea financiară .....	15
Capacitatea financiară a UTA Găgăuzia (UTAG) .....	19
Suport din partea donatorilor reformelor de dezvoltare din Republica Moldova.....	20
Migrația, ocuparea forței de muncă și defavorizarea comunității .....	22
Provocări și oportunități ale regionalizării în Republica Moldova .....	25
Relațiile dintre autoritățile publice centrale și cele locale .....	26
Constatările-cheie: .....	27
Recomandări .....	28

## **II. Evaluarea stării democrației locale în Republica Moldova: constatări și recomandări**

### **Pilonul 1. Semnificația democrației, cetățeniei, drepturilor egale și justiției**

Semnificația democrației.....	30
Loialitate față de Republica Moldova și localitățile de baștină .....	30
Exercitarea drepturilor omului: drepturi civile, politice și socio-economice.....	32
Măsuri juridice și instituționale pentru combaterea discriminării.....	35
Drepturi electorale și politice.....	36
Satisfacția cetățenilor în privința autorităților publice locale.....	36
Percepțiile cetățenilor în raport cu serviciile publice locale .....	37
Constatări-cheie .....	38
Recomandări .....	39

## **Pilonul II. Instituții și procese reprezentative și responsabile**

Alegeri locale și partide politice .....	40
Referendumurile locale .....	41
Tendențe în participarea politică și percepțiile în raport cu partidele și politica .....	41
Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale .....	42
Selecția candidaților .....	42
Coaliții politice locale .....	42
Relații între organismele deliberative și executive locale .....	43
Cadrul legal și normativ conexe asigurării informației și transparenței în APL .....	43
Canale de informare a cetățenilor la nivel local .....	45
Interacțiunea cu instituțiile publice locale .....	46
Procesul de achiziții publice locale și de privatizare .....	48
Constatările-cheie .....	48
Recomandări .....	49

## **Pilonul III. Inițiativele și participarea cetățenilor și rolul mass-media locale în promovarea democrației locale**

Voluntariatul și implicarea civică .....	50
Cadrul regulatoriu și privire de ansamblu asupra organizațiilor societății civile .....	50
Promovarea politicilor de către organizațiile societății civile .....	51
Durabilitatea financiară a organizațiilor societății civile .....	51
Realizări recente .....	52
Mass-media națională și locală: un element indispensabil al democrației locale .....	53
Constatările-cheie .....	54
Recomandări .....	55
Referințe .....	56
Acte normative .....	59
Anexa A .....	61

# Abrevieri

<b>AA</b>	– Acordul de asociere
<b>UTAG</b>	– Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia
<b>CALM</b>	– Congresul Autorităților Locale din Moldova
<b>CEC</b>	– Comisia Electorală Centrală
<b>CLRA</b>	– Congresul Autorităților Locale și Regionale (CE)
<b>CE</b>	– Consiliul Europei
<b>APC</b>	– Administrația publică centrală
<b>CPEDAE</b>	– Consiliul național pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității
<b>CTF</b>	– Cooperarea transfrontalieră
<b>OSC</b>	– Organizațiile societății civile
<b>BERD</b>	– Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
<b>ECA</b>	– Curtea Europeană de Conturi
<b>BEI</b>	– Banca Europeană de Investiții
<b>ENPARD</b>	– Programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală
<b>UE</b>	– Uniunea Europeană
<b>PIB</b>	– Produsul intern brut
<b>APG</b>	– Adunarea populară a Găgăuziei
<b>RTG</b>	– Radioteleviziunea Găgăuziei
<b>HIV</b>	– Virusul imunodeficienței umane
<b>International</b>	
<b>IDEA</b>	– Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală
<b>IDIS</b>	– Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul”
<b>FMI</b>	– Fondul Monetar Internațional
<b>GLA</b>	– Grupuri locale de acțiune
<b>LGBT</b>	– Persoane lesbiene, homosexuale, bisexuale și transsexuale
<b>APL</b>	– Administrația publică locală
<b>MAPL</b>	– Ministerul Administrației Publice Locale
<b>ANI</b>	– Autoritatea Națională de Integritate
<b>BNS</b>	– Biroul Național de Statistică
<b>FNDR</b>	– Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
<b>SNDR</b>	– Strategia națională de dezvoltare regională
<b>SND</b>	– Strategia națională de dezvoltare
<b>SNMA</b>	– Strategia națională în domeniul migrației și azilului
<b>BPN</b>	– Bugetul public național
<b>NUTS</b>	– Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică
<b>OCED</b>	– Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
<b>BBP</b>	– Proces bugetar bazat pe performanță/rezultate
<b>PCRM</b>	– Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
<b>RBEI</b>	– Indicele mediului de afaceri regional
<b>ARD</b>	– Agenții regionale de dezvoltare
<b>IDAM</b>	– Indicele de deprivare a ariilor mici
<b>IDS</b>	– Indicele distanței sociale
<b>SoLD</b>	– Evaluarea stării democrației locale
<b>ONU</b>	– Organizația Națiunilor Unite
<b>USAID</b>	– Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
<b>PNUD</b>	– Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
<b>BM</b>	– Banca Mondială

## Sumar executiv

De la proclamarea independenței, Republica Moldova a întreprins pași vitali în direcția instituirii și punerii în aplicare a unor reforme importante de democratizare, inclusiv prin asumarea unui angajament politic de reformare a administrației publice și de instituire a unor autorități publice locale descentralizate, autonome care să abordeze nevoile cetățenilor prin metode democratice și colaborative. Deși a fost creat atât cadrul juridic de bază, cât și cel instituțional pentru atingerea acestui obiectiv, există în continuare lacune semnificative între aspirațiile cetățenilor și realitatea de la fața locului. Astfel, au fost identificate următoarele provocări-cheie cu care se confruntă actualmente democrația locală în Republica Moldova, care necesită o acțiune concertată din partea administrației publice centrale și locale, precum și din partea cetățenilor:

- În rezultatul reformelor de descentralizare realizate în trecut, autoritățile publice locale (APL) au fost investite cu obligațiuni excesive, pentru realizarea cărora acestea nu dețin în acest moment capacități tehnice și umane adecvate. Drept urmare, s-a conturat percepția cetățenilor în raport cu APL ca autorități formale, a căror putere reală lipsește sau este minimă.
- Fragmentarea teritorială și capacitatea redusă a autorităților publice locale impune politici de recalibrare teritorial-administrativă și reforme susținute în continuare. Totuși, această reformă are nevoie de un grad mai înalt de conceptualizare, fiind implementată ulterior printr-un proces incluziv și deliberativ, care să asigure asumarea amplă la nivel local a implementării soluțiilor propuse, evitând neînțelegerile posibile dintre diferite niveluri de guvernare. Reprezentanții administrației publice locale conștientizează necesitatea de reformare a organizării teritorial-administrative din țară, dar insistă asupra îndeplinirii unor condiții esențiale, care să asigure echitatea și caracterul durabil al acestei reforme imperativ necesare pentru sistemul administrației publice. Autoritățile naționale urmează să implice mai constructiv asociațiile reprezentative ale puterilor locale în procesul de elaborare și consultare a propunerilor de reformă, demonstrându-le atât lor, cât și comunităților pe care aceștia le reprezintă, beneficiile modelelor de reformă propuse.
- Două treimi dintre cetățeni consideră că nu au acces la justiție atunci când interacționează cu autoritățile publice locale. Nedreptatea și discriminarea cu care s-au confruntat unele persoane care fac parte din diverse grupuri dezavantajate a constituit un element comun al discuțiilor purtate cu cetățenii din cadrul acestei evaluări, relevând existența unor multiple discriminări directe și indirecte, precum și prejucii societale pe motive de dizabilitate, venituri modeste, decalaje rural/urban, excluțiuni legate de rasă, limbă sau identități de gen.
- Majoritatea cetățenilor rămân în mare parte neafiliați unor organizații ale societății civile sau partide politice. O bună parte dintre cetățeni consideră că politicienii nu le reprezintă în mod efectiv interesele, iar rezultatul alegerilor nu conduce spre rezultate de bună guvernare. Percepțiile negative sunt alimentate de cunoașterea unor cazuri relatate de cumpărare a voturilor, de nominalizarea unor candidați înafara unor proceduri transparente de selecție și responsabilizare, fapte care influențează încrederea în procesul electoral și subminează legitimitatea instituțiilor democratice. Participarea redusă a cetățenilor în funcționarea partidelor politice limitează pluralismul politic.
- Participarea la alegeri reprezintă cea mai frecventă formă de manifestare a drepturilor electorale. Nu putem constata o participare echivalentă a cetățenilor în alte tipuri de interacțiune și cooperare în cadrul autogovernării locale. Evaluarea a relevat un nivel scăzut de participare a cetățenilor în cadrul unor consultări organizate de autoritățile publice locale, fiind explicat de respondenți ca fiind o reacție rațională la ceea ce, de fapt, constituie o comunicare limitată într-o singură direcție fără rezultate tangibile. În special, au fost identificate mai multe exemple de implicare sub formă de participare în proiecte locale de dezvoltare a comunității și în problemele legate de locuințe, cu alte cuvinte, în activități unde cetățenii simt că le pot ține la vedere și anticipa rezultate concrete.
- Primarii se bucură de cel mai ridicat grad de încredere printre respondenții chestionați, în comparație cu alte autorități publice locale, dat fiind faptul că aceștia sunt văzuți de către cetățeni ca lideri locali mai aproape de nevoile lor cotidiene, care sunt mai activi și care au legături mult mai strânse cu localnicii față de alți responsabili locali sau autorități publice.
- Respondenții din Găgăuzia au indicat niveluri net superioare de încredere în autoritățile regionale, primarii și consilierii locali, precum și niveluri relativ mai ridicate de satisfacție în raport cu calitatea vieții lor din prezent. Această constatare poate fi explicată printr-un grad de coeziune socială și politică mai consolidată în autonomia găgăuză (UTAG), cât și printr-o omogenitate mai evidentă a preferințelor politice la nivelul acestei



comunități regionale. În plus, cel mai ridicat nivel de loialitate pozitivă față de statul Republica Moldova a fost raportat, de asemenea, la respondenții găgăuzi. Acesta poate fi un indiciu asupra faptului că eforturile depuse de reprezentanții locali, disponibilitatea resurselor adiționale ca urmare a autonomiei speciale și, posibil, a dorinței de a nu afecta reconstruirea relațiilor după modelul conflictual din trecut sunt combinate pentru a crea un tablou ușor mai pozitiv printre cetățenii din Găgăuzia, în raport cu comunitatea lor, cât și cu Republica Moldova. Având în vedere interesul existent în Găgăuzia, atât în interiorul, cât și în exteriorul țării, precum și potențialul ca disparitatea resurselor între Găgăuzia și raioanele adiacente din partea de sud a Republicii Moldova să devină o problemă, aceste constatări merită să fie investigate și urmărite adițional.

- Ratele ridicate ale migrației și îmbătrânirea populației au un impact negativ profund asupra participării civice la nivel local, voluntariatului și activismului organizat. Doar o parte mică dintre organizațiile societății civile (OSC) sunt active, preponderent, în mediul urban. Bugetele limitate pentru servicii sociale restricționează posibilitatea majorității APL de a externaliza sarcini concrete organizațiilor societății civile din zonele rurale. Impactul și durabilitatea OSC regionale și locale rezidă pe liderismul creativ și pe finanțarea din partea

donatorilor externi, deoarece donațiile locale sunt extrem de limitate. Pe fundalul acestor provocări, societatea civică organizată a prins rădăcini și recunoaștere publică, obținând realizări importante în stabilirea rețelelor de coordonare și promovare/advocacy pentru a contribui la sporirea răspunderii, transparenței și a eficacității serviciilor prestate.

- Mass-media regională și locală sunt subdezvoltate, suferind un declin vizibil ca urmare a lipsei de acces la resurse financiare, dar și de o anumită formă de independență editorială, și încearcă să joace un rol mai activ în procesul de învățare și cultivare a conceptelor legate de cetățenia democratică. În vederea promovării competențelor civice și aprofundării culturii politice democratice în Republica Moldova ar fi vitală acordarea unui sprijin adecvat mass-media independente, inclusiv celei regionale și locale, precum și canalelor media online.

Raportul își propune să ofere informații utile părților interesate de aspectele democrației locale și să inspire continuarea conversațiilor despre modul în care democrația locală din Republica Moldova poate fi aprofundată și fortificată. Constatările în detaliu și recomandările invocate de autorii acestei evaluări sunt incluse la sfârșitul fiecărei secțiuni (Partea I; Partea II – Pilonii I, II și III).

# Introducere

Acest raport prezintă constatările Evaluării stării democrației locale (SoLD) în Republica Moldova. Evaluarea a fost realizată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul” din Moldova în perioada ianuarie-iunie 2017 în consultare cu alte părți interesate de aspectele societății civile și cu APL.<sup>1</sup> Evaluarea stării

democrației la nivel local este esențială pentru promovarea rezilienței democratice la nivel local deoarece acesta este nivelul cel mai accesibil pentru implicarea directă a cetățenilor și unde cetățenii pot vedea mult mai clar modul în care deciziile luate de autorități pot influența calitatea vieții lor cotidiene.

## Cadrul de evaluare și metodele de colectare a datelor

În cadrul acestei evaluări autorii au efectuat un studiu documentat minuțios al cadrului juridic și instituțional din Republica Moldova cu privire la guvernanta și democrația locală, indicatorilor socio-economici principali care contribuie la contextualizarea stării actuale a guvernantei locale, analizând evoluțiile recente în raport cu reformele de descentralizare. Constatările și recomandările acestei analize sunt incluse în Partea I. Concomitent, Partea II cuprinde constatările, analiza și recomandările evaluării divizate între cei 3 piloni tematici:

- Pilonul I abordează măsura în care drepturile civile, politice, economice și sociale ale cetățenilor sunt recunoscute și protejate la nivel local, accentul fiind pus pe acele drepturi pe care administrația locală ar trebui să le protejeze și să le promoveze.
- Pilonul II se referă la rolul instituțiilor reprezentative și la calitatea și integritatea proceselor electorale și politice. Secțiunea mai include o trecere în revistă a stării mecanismelor participative pentru elaborarea și planificarea politicilor publice locale și implicarea părților interesate sau a celor afectate de astfel de politici prin intermediul unui proces consultativ.
- Pilonul III examinează în ce măsură la nivel local există o implicare deplină, activă și sistematică în viața publică (în afară de mecanismele participative menționate mai sus) și în ce măsură mass-media își îndeplinește rolul de susținere a valorilor democratice la nivel local.

Cei 3 piloni au fost corelați cu întrebările de evaluare corespunzătoare elaborate în concordanță cu lista generală de întrebări propusă de Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (International

IDEA) și contextualizat pentru a captura particularitățile elementelor socio-economice și ale guvernantei locale din Republica Moldova. Folosind aceste întrebări au fost realizate sondajele cetățenilor (pe baza unui eșantion reprezentativ alcătuit din 1116 cetățeni), organizate focus-grupurile (60 de participanți) și efectuate 20 de interviuri individuale în diferite localități din regiunea Nord, Centru și Sud, la Chișinău și în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTAG). În Transnistria a fost realizată o evaluare restrânsă, în sondaj fiind implicați 205 respondenți, fiind organizat un focus-grup cu 10 participanți și desfășurate 10 interviuri față-în-față (a se vedea Anexa B).

În procesul de evaluare, IDIS a invitat experți proeminenți ai societății civile care activează în domeniul guvernantei locale, democrației și drepturilor omului, precum și experți care conlucrează cu organisme și asociații ale autorităților publice locale să facă parte dintr-un anumit grup consultativ de referință (Consiliul democrației) al acestui raport de evaluare și să-și exprime opinia, observațiile și sugestiile asupra metodologiei aplicate în această cercetare, colectând și primele reacții asupra rezultatelor preliminare și proiectul raportului final al Stării democrației locale.

Pentru formularea constatărilor și recomandărilor Raportului de evaluare au fost utilizate datele colectate combinate cu alte informații relevante disponibile din surse deschise. După încheierea stadiului inițial al cercetării au fost organizate 3 mese rotunde la Bălți, Cahul și Chișinău pentru a pune în discuție constatările, a colecta opiniile și reacțiile din partea unui spectru amplu de participanți din diferite domenii. Acest raport își propune să asigure informații utile pentru părțile interesate în democrația locală și să le inspire astfel încât acestea să contribuie în continuare la aprofundarea democrației locale în Republica Moldova.

<sup>1</sup> Prezentul Raport de evaluare a fost posibil de realizat grație suportului financiar oferit de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) din Moldova. Raportul se bazează pe cadrul generic de evaluare a democrației locale elaborat de Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (International IDEA). IDIS a beneficiat de expertiza International IDEA în procesul de adaptare a cadrului respectiv la contextul local. Toate opiniile exprimate în evaluare aparțin autorilor și nu pot fi atribuite SDC sau International IDEA.

# Capitolul I

## Studiu contextual: caracteristici esențiale ale autonomiei locale în Republica Moldova

### Autonomia locală: cadrul, evoluția și provocările actuale

Moldova este în stat unitar cu două niveluri de autorități publice locale. Nivelul I include 898 de unități administrativ-teritoriale (sate, comune, orașe și municipii), iar nivelul II include 32 de raioane create în jurul unui centru raional și comunelor (satelor) adiacente. Statutul de autoritate locală de nivelul II le-a fost atribuit celor două cele mai mari municipii din Republica Moldova (Chișinău și Bălți), iar Găgăuziei i-a fost atribuit statut special. Constituția prevede un statut special și localităților din stânga Nistrului (Transnistria), regiune care, de facto, se află în afara controlului Guvernului RM.<sup>2</sup>

Constituția RM din anul 1994 (art. 109) stipulează că „administrația publică 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”. În anul 1997, Republica Moldova a ratificat Carta europeană a autonomiei locale, prin care și-a asumat angajamentul să respecte dreptul efectiv al administrației locale de a reglementa și gestiona o parte semnificativă din afacerile publice din responsabilitatea proprie și în interesul populației locale. După ratificare, Congresul Autorităților Locale și Regionale (CLRA) al Consiliului European (CE) a monitorizat sistematic conformitatea legislației și practicilor din Republica Moldova cu principiile și spiritul Cartei europene a autonomiei locale, încurajând Guvernul RM să recunoască lacunele existente, să stabilească noi priorități și să acționeze în vederea ameliorării aspectelor funcționale ale autonomiei locale.

Deși este un stat unitar și indivizibil, Republica Moldova a utilizat o gamă largă de instrumente de descentralizare politică și pârghii clasice de descentralizare administrativă a competențelor locale. Acest fapt a fost realizat în vederea reducerii asperității conflictelor cu autoritățile reprezentative ale anumitor regiuni ale țării.<sup>3</sup>

Articolul 110 din Constituția RM invocă posibilitatea de atribuire a unor forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică, avându-se în vedere localitățile aflate în stânga Nistrului, precum și localitățile din regiunea de sud a țării, incluse în cadrul autonomiei găgăuze. În perioada anilor 2001 – 2005, Parlamentul RM a modificat Constituția, stabilind prevederi care atestă constituțional existența Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia (UTAG), care nu poate „afecta caracterul de stat unitar” (art. 109: 3). În anul 2005, Parlamentul RM a adoptat Legea nr. 173 cu privire la prevederile de bază ale unui statut juridic special al Transnistriei, care însă nu a fost încă pus în aplicare.<sup>4</sup> De asemenea, Municipiul Chișinău, capitala țării, are statut special de autoritate publică de nivelul II, care-i permite să beneficieze de împuterniciri și atribuții suplimentare. Municipiul Chișinău include 18 APL de nivelul I și 35 localități în total, reglementate de o lege specială.<sup>5</sup>

Paradigma de descentralizare a Republicii Moldova, elaborată în decursul deceniilor anterioare, include 2 abordări distincte: (a) transferul convențional al competențelor nivelului cel mai apropiat de populație; și (b) recunoașterea statutului special al unor comunități istorice, etno-culturale, cum ar fi Găgăuzia, după cum și rezervația unui statut similar Transnistriei, în cazul unei reglementări politice comprehensive. O altă fațetă a politicilor de descentralizare vizează desemnarea regiunilor de dezvoltare în calitate de instrumente ale politicii statului, orientate spre crearea condițiilor unei dezvoltări economice și sociale echilibrate, conforme standardelor Uniunii Europene (UE). Printre prioritățile definite de Guvernul Republicii Moldova de la începutul reformei de descentralizare se numără: descentralizarea serviciilor publice, consolidarea autonomiei administrative și financiare și fortificarea statutului reprezentanților aleși la nivel local și a capacității acestora. Autonomia locală este concepută, în context european, ca un element universal al principiilor democratice susținute de către toate statele membre ale Consiliului European, și care, prin reglementarea juridică și punerea în aplicare corectă, poate contribui la

<sup>2</sup> Legea nr.173 din 22 iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria).

<sup>3</sup> Legea nr.435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă în Republica Moldova.

<sup>4</sup> Legea nr. 173 din 22 iulie 2005.

<sup>5</sup> Legea nr.431-XIII din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău.

o mai eficientă descentralizare a puterii spre nivelul cel mai apropiat de cetățeni.

Prima reformă teritorial-administrativă a fost realizată în RM în anul 1995, atunci când legislativul național a determinat conturul teritorial al regiunii autonome Găgăuzia (nr. 344-XIII).<sup>6</sup> Până în anul 1998, organizarea teritorială a țării includea 38 de raioane, dintre care 5 se aflau în regiunea Transnistreană. În anul 1998, raioanele au fost fuzionate în 10 județe ca autorități publice de nivelul II, incorporând peste 960 de comune, orașe și municipii, care formau astfel un sistem reformat de competențe autonome, descentralizat financiar. În 2001, Guvernul RM condus de Partidul Comuniștilor (PCRM) a decis să anuleze organizarea administrativ-teritorială precedentă și să revină la structura existentă înainte de anul 1991 bazată pe raioane, orașe și sate. În acest mod, PCRM a urmărit scopul să-și restabilească controlul politic asupra administrației locale de ambele niveluri, să demareze alegeri locale anticipate și să suspende mandatele valabile ale aleșilor locali din toată țara, urmărind instalarea unei "verticale a puterii" în stat. Dat fiind faptul că această intenție politică intra în contradicție cu obligațiile Republicii Moldova față de normele autonomiei locale proclamate de Consiliul European, autoritățile sale politice au cerut autorităților centrale să se abțină de la acțiuni care ar anula împuternicirile și mandatele valabile ale administrației locale, tratând cu respect obligațiile asumate în domeniul autonomiei locale.

Cu toate acestea, în anul 2003, în urma unor sesizări respinse de Curtea Constituțională, Parlamentul Republicii Moldova a votat în susținerea restaurării modelului cvasi-sovietic de organizare administrativ-teritorială, restabilit astfel sub forma unui sistem format din 32 de raioane (nivelul II) și 898 de autorități locale (nivelul I), autonomia locală fiind redusă semnificativ. Schimbările aduse în anul 2003 au ajuns să fie aspru criticate de către majoritatea partidelor de opoziție pe plan intern, dar și de autoritățile Consiliului European (CLRA), care rămân, din păcate, nerezolvate până în prezent. Schimbările operate astfel de PCRM au restabilit un sistem administrativ-teritorial mult mai fragmentat, ceea ce a afectat sfera de aplicare a descentralizării lansate înainte de anul 2000, care ar fi putut asigura durabilitate, eficacitate și reprezentativitate unităților sub-naționale și administrației locale.

Reformele corelate cu procesul de descentralizare au fost relansate în decembrie 2006, când Parlamentul RM a adoptat noi legi, printre care Legea privind descentralizarea administrativă (nr. 435-XVI), Legea privind administrația publică locală (nr. 436-XVI) și Legea privind finanțele publice locale (nr. 397-XV) în conformitate cu intențiile de accelerare a reformelor politice prevăzute de Planul de acțiune UE – Republica Moldova.<sup>7</sup>

Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011–2014 a subliniat importanța descentralizării, menționând faptul că „abordarea Republicii Moldova privind UE se poate materializa numai într-un stat unde structurile ierarhice sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice”. În anii 2012–2014, Guvernul a întreprins noi încercări de a dezvolta sistemul auto-administrației locale în vederea fuzionării administrațiilor publice locale și regionale, inițiind consultări cu privire la oportunitatea și criteriile aplicabile în aceste cazuri. Totuși, acestor intenții și recomandări de politici publice în scopul recalibrării teritorial-administrative li s-au opus reprezentanții ai autorităților publice locale, în special Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). Reprezentanții administrației locale au pretins că reformele propuse se întemeiază pe calcule formaliste, (top-down), de sus în jos și nu reflectă opinia autorităților publice locale, care ar suferi efectele acestor decizii. După toate probabilitățile, implementarea acestor reforme în viitorul apropiat va fi dificilă din cauza alegerilor parlamentare din 2018, precum și a alegerilor locale din 2019.

Jumătate dintre primăriile rurale au mai puțin de 2000 de locuitori și circa 93% au mai puțin de 5000 de locuitori. În anul 2013, numărul statistic de locuitori al unităților administrativ-teritoriale (UAT) a variat de la min 215 locuitori până la un număr maxim de 638,481, media însumând 3766 persoane. Acest tablou reflectă gradul extrem de fragmentare administrativ-teritorială și nivelul de dispersare a potențialului social-economic între localități. Drept urmare, în Republica Moldova la 100,000 locuitori există cca 26.4 primării, un indicator mai mare în comparație cu țările europene cele mai fragmentate cum este Cehia (24), Franța (21) și Austria (21). Regiunile Republicii Moldova diferă și ele semnificativ. Regiunea de Centru este regiunea cea mai largă ca suprafață, cuprinzând cca 34.5% din teritoriul total al RM, dispunând totodată și de cel mai mare număr de populație - 30.7% din toată populația RM, dar care are și cea mai mică pondere a populației urbane (doar 16.6%).

Dimensiunea mică a multor sate (comune) nu este viabilă din punct de vedere economic din cauza bazei economice insuficiente pentru viabilitatea unor autorități administrativ-teritoriale și a lipsei efectului economiei de scală în procesul de prestare a serviciilor. Mai mult, numărul mare de comune rurale implică o eficiență scăzută – costul mare al administrării, suportul tehnic modest, capacități administrative subdezvoltate, ceea ce impune o supraveghere sporită a APL din partea administrației publice de nivel ierarhic superior (nivelul II) și a guvernului central, fapt ce împiedică direct procesul descentralizării în stat. Reforma de descentralizare a fost adoptată în anul 2015, fiind întreprinși pași importanți pentru implemen-

<sup>6</sup> Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Cagauz-Yeri).

<sup>7</sup> Legea 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea

administrativă; Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

tarea acesteia, însă succesul agendei de descentralizare depinde de reformarea sistemului administrativ-teritorial al țării.

## Funcțiile autorităților publice locale

În conformitate cu Legea nr.435 din 28 decembrie 2006, descentralizarea administrativă are la bază principiul autonomiei locale, principiul subsidiarității, principiul echității, principiul integrității, principiul corespunderii resurselor cu competențele, principiul solidarității financiare, principiul dialogului instituțional, principiul parteneriatului public-privat și principiul responsabilității. Legislația delimitează în mod special 3 tipuri de competențe pentru autoritățile publice locale: descentralizate, delegate și partajate.

*Competențele descentralizate* sunt competențe recunoscute în mod legal ca fiind transferate integral autorităților publice locale, prin care aceste autorități publice dețin autonomie deplină să gestioneze și să ofere servicii publice locale. Autoritățile centrale nu pot interveni în gestionarea operațională sau procesul decizional. Cu toate acestea, autoritățile publice centrale își păstrează posibilitatea de a influența indirect prestarea serviciilor, prin politici, standarde obligatorii de calitate, stimulente și penalități, monitorizare, control, executare a legii și evaluare. În conformitate cu Legea privind finanțele publice locale și Legea privind descentralizarea administrativă, pentru autoritățile publice locale de nivelul I se stabilesc următoarele competențe descentralizate:

- dezvoltarea socio-economică;
- dezvoltarea teritorială și urbană;
- construcția și întreținerea drumurilor, străzilor, podurilor locale și gestionarea traficului;
- întreținerea și exploatarea sistemelor de aprovizionare cu apă, canalizare, epurare a apelor utilizate, salubritatea și gestionarea deșeurilor menajere;
- locuințe sociale; asistență socială populației, inclusiv protecția familiilor cu mulți copii, a drepturilor mamei și copiilor, persoanelor în vârstă și soldaților; în absența altor autorități, construcția de locuințe pentru grupurile social vulnerabile și pentru alte categorii de populație; cheltuieli din fondul de locuințe;
- transportul de pasageri; transportul electric urban; gări de autobuze și de trenuri;
- instituții preșcolare și extra-curriculare; învățământul primar, general și secundar; alte instituții de învățământ care deservește populația;
- instituții și centre de cultură, activități culturale; întreținerea bibliotecilor și muzeelor;
- sport; instituții de sport;

- organizarea piețelor și a altor locații publice; protecția drepturilor consumatorului; organizarea comerțului cu amănuntul;
- înregistrarea și evidența gospodăriilor casnice; gestionarea activelor/proprietății locale;
- servicii anti-incendiarie; și
- întreținerea parcurilor și a spațiilor verzi; măsuri de protecție a solului, plantelor, animalelor și alte măsuri de protecție a mediului ambiant; gestionarea relațiilor funciare; alocarea terenurilor pentru construcția de locuințe și în alte scopuri; întreținerea cimitirelor.<sup>8</sup>

Articolele 10 și 11 din Legea privind descentralizarea administrativă delimitează competențele dintre autoritățile publice locale de nivelul I și II, iar art. 11 stipulează clar faptul că competențele recunoscute prin lege nu pot fi impuse nici limitate de nicio autoritate publică, cu excepția celor în temeiul legii. Pentru autoritățile publice locale de nivelul II se stabilesc următoarele competențe descentralizate:

- dezvoltarea socio-economică, planificarea teritorială și dezvoltarea urbană;
- construcția, administrarea și repararea drumurilor raionale;
- construcția instituțiilor sanitare și a școlilor; asistența socială; întreținerea instituțiilor sanitare și sociale;
- supravegherea și managementul instituțiilor de învățământ superior;
- coordonarea și organizarea activităților sportive și de alt gen pentru tineret;
- transportul public;
- protecția mediului, gestionarea proprietății publice, construcția de conducte interurbane, relații funciare în temeiul legii; și
- întreținerea expozițiilor, teatrelor, televiziunii publice și a altor instituții care deservește populația, precum și finanțarea activităților culturale organizate de autoritățile publice locale de nivelul II, servicii anti-incendiarie, alte sarcini atribuite în temeiul legii.

*Competențele delegate* sunt atribuții transferate autorităților publice locale de autoritățile centrale, cele din urmă rezervându-și dreptul de a utiliza diferite instrumente de control în scopul supravegherii calității serviciilor prestate și a utilizării acestora conform priorităților formulate de guvern. Totuși, competențele și serviciile publice pot fi delegate autorităților publice locale numai în cazul în care sunt alocate mijloacele financiare necesare. În caz contrar, autoritățile publice locale sunt în drept să refuze îndeplinirea acestor sarcini delegate, să le con-

<sup>8</sup> Legea 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, art. 8, astfel cum a fost modificată la 1 noiembrie 2013; și Legea 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, art. 4, astfel cum a fost modificată la 26 aprilie 2012.

teste în mod legal ori să solicite instrucțiuni concrete din partea autorităților centrale, păstrându-și statutul de puteri locale legal recunoscute.

Exemple de funcții delegate pentru nivelul I sunt: protecția socială a populației, protecția socială a șomerilor, igiena publică, managementul zonelor protejate și a spațiilor sanitare, rezervațiilor naturale, menținerea ordinii publice, instruirea pentru mobilizarea /recrutarea militară și procesul de recrutare și alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile. De exemplu, autoritățile raionale sunt responsabile pentru gestionarea asistenței sociale (unități de asistență socială) la nivel de raion și dezvoltarea și managementul serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, precum și pentru monitorizarea calității serviciilor sociale, în conformitate cu dispozițiile Legii privind descentralizarea administrativă.

Totuși, asistența socială este o funcție delegată ce ține de competența statului. Prin urmare, direcțiile raionale de asistență socială (asistență socială și protecție a familiei) îndeplinesc, preponderent, lucrul autorităților publice centrale, activând ca parteneri strategici ai autorităților publice locale de nivelul I în domeniul asistenței sociale. Competențele delegate sunt similare celor aferente serviciilor deconcentrate ale guvernului național, având, totuși, 2 diferențe importante: competențele nu se pot referi la activitățile de monitorizare, control sau aplicare a legii; prin urmare, acestea vizează doar prestarea de servicii beneficiarilor, și nu pot fi prestate de structurile guvernului central amplasate în acele localități. În consecință, atunci când prestează astfel de servicii autoritățile publice locale funcționează ca agenți fără autonomie.

Autoritățile locale de nivelul II îndeplinesc următoarele funcții delegate:

- protecția socială a populației, inclusiv a șomerilor,
- sănătatea publică (sănătatea mamei și a copilului);
- ordinea publică;
- coordonarea și supervizarea activităților administrativ-militare, de mobilizare și alte acțiuni în domeniul apărării naționale;
- instituții și activități aferente învățământului profesional secundar, școlilor internat, școlilor pentru copiii cu nevoi speciale, alte instituții care deservește populația unității administrativ-teritoriale, activitate metodologică de dezvoltare în domeniul educației;
- protecția resurselor naturale; și
- protecția consumatorului și protecția civilă.

Deși delimitarea competențelor și atribuțiilor între diferite niveluri ale administrației publice este descrisă în detaliu în câteva acte legislative relevante, aceste funcții frecvent sunt în conflict sau sunt neglijate din cauza

deficitului de mijloace financiare sau a utilizării excesive a pârgurilor administrative pentru a diminua limitele competențelor locale. Acest fapt pune în discuție câteva aspecte legate de alocarea și partajarea sau coordonarea funcțiilor. În primul rând, nu este clară atribuirea funcțiilor între diferite niveluri administrative (autorități centrale, raionale și locale/la nivel de comună/oraș) din cauza unui număr mare de acte normative care intră în conflict cu Legea privind descentralizarea administrativă. În al doilea rând, responsabilitățile partajate sau fragmentate în multe sub-funcții conduc la un deficit de resurse tehnice sau financiare care nu le permite autorităților publice locale să exercite aceste funcții.

Până în anul 2006, exista funcția de prefect în calitate de reprezentant guvernamental în teritoriu care acționa în numele Guvernului. Ulterior, funcția exercitată de oficiile teritoriale conduse de prefecți a fost sistată, competența de a presta servicii descentralizate fiind transferată Ministerului Administrației Publice Locale (MAPL). Când MAPL a fost eliminat din structura cabinetului (2009), gestionarea responsabilităților descentralizate ale statului a fost supervizată în continuare de ministerele aparatului central, creând ambiguități în atribuțiile autorităților publice locale și serviciile teritorializate ale guvernului național. Cadrul existent nu conține un mecanism juridic care să asigure unitățile administrativ-teritoriale cu resursele financiare necesare pentru a îndeplini sarcinile delegate de stat. Aceste lacune ale cadrului normativ privind autoritățile publice locale au condus la un nivel scăzut de cunoaștere/conștientizare a competențelor sale printre autoritățile publice locale și aleșii locale, precum și la incapacitatea acestora de a-și distinge competențele proprii de cele delegate de stat.

O situație tipică ilustrează problema descrisă mai sus: Ministerul Apărării le atribuie autorităților publice locale sarcina de a asista la procesul de recrutare în serviciul militar și de a transporta noii recruți fără însă a le acorda finanțare sau resurse adiționale pentru activitățile prestate. Domeniul apărării, este, indiscutabil, un domeniu exclusiv din competența guvernului central și, în cazul în care unele activități urmează a fi realizate la nivel local, autoritățile publice centrale ar fi trebuit să asigure finanțarea necesară.

Pe de altă parte, anumite competențe proprii, cum este desemnarea terenurilor agricole de pe teritoriul unei autorități publice locale - este compromisă din cauza întârzierii unor acte normative, care specifică mecanismul de alocare cadastrală a terenurilor respective. Multe proprietăți locale nu sunt înregistrate corespunzător legislației cadastrale, iar costurile prohibitive fac acest proces anevoios. Drept urmare, multe dintre autoritățile locale atestă existența unor situații nefericite, în care importante bunuri/și active locale au statut nedeterminat, soldându-se cu pierderi evidente la capitolul venituri în bugetul local și riscuri de subminare a sustenabilității autonomiei locale.

Procesul decizional la nivel local este derulat în conformitate cu principiul legalității. Cetățenii pot contesta actele emise de autorități atunci când aceste acte le afectează interesele individuale.<sup>9</sup> Orice act emis de autoritățile publice care conduc la încălcarea drepturilor individuale poate fi contestat în instanța de judecată. Controlul asupra legalității actelor emise de autoritățile publice locale este exercitat de către anumite entități teritoriale ale autorităților de stat de nivel ierarhic superior. În plus, orice persoană fizică sau juridică poate solicita ca oficiul teritorial al guvernului să verifice legalitatea oricăror acte emise de către autoritatea executivă (primar sau președintele raionului), cum ar fi de exemplu, verificarea legalității actelor privind angajarea și eliberarea din funcție a angajaților, atribuirea unor terenuri publice sau organizarea unor licitații.

Legislația existentă conține și anumite ambiguități sau dublări nejustificate de competențe. Astfel, reprezentanții puterilor locale reclamă frecvent cazuri de intervenții nejustificate ale autorităților publice centrale în domenii și competențe care aparțin, potrivit normei legale, competenței primului nivel, în special, în ceea ce privește aspectele ce țin de gestionarea serviciilor publice locale sau de gestiunea bugetară. De regulă, astfel de intervenții sunt explicate de lipsa capacității administrative și profesionale a autorităților publice locale de nivelul I (orașe și sate). Investigațiile inițiate de guvernul central se termină adeseori cu încheieri ale unor instanțe judecătorești și revocări din funcție. În ultimii ani au fost destituiți din funcție câțiva primari pe baza investigațiilor inițiate de procurori/parchete.<sup>10</sup> Probele relevă faptul că astfel de intervenții ar putea urmări scopul de a obține controlul politic asupra aleșilor locali.

Legea nr. 123/2003 privind administrația publică locală conține noțiunea de autoritate executivă a primarilor. Concomitent, legea nu limitează rolul și statutul consiliilor; prin urmare, nu există subordonare între consiliile locale și primari, fapt ce implică separația puterilor similare celor dintre legislativ și executiv. Atât primari, cât și consilierii ar trebui să acționeze în numele și în interesul populației locale. Surse independente au remarcat faptul că relațiile dintre diferite niveluri ale administrației publice sunt excesiv birocratizate, iar independența autorității

lor este influențată negativ de partidele politice, fapt ce crează multiple obstacole pentru îndeplinirea atribuțiilor sale.<sup>11</sup>

## Sursa mandatului organismelor autorităților publice locale

Primarii municipiilor și satelor, precum și consilierii din consiliile orașenești (municipale) și sătești (comunale) sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pe un termen de 4 ani. Numărul de membri ai consiliilor locale depinde de numărul de alegători din cadrul unității administrativ-teritoriale de nivelul I respective. Cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care au atins vârsta de 18 ani în ziua alegerilor, au dreptul de a fi aleși în funcția de consilier în consiliile locale. Numai cetățenii cu drept de vot în vârstă de peste 25 de ani pot fi aleși în funcția de primar.

Statutul organismelor alese la nivel local este determinat de Legea privind statutul alesului local (Legea nr.768 din 2 februarie 2007 și Legea nr.436 din 28 decembrie 2006). Autoritățile executive alese la nivel local includ consilierii locali de nivelul I și II, membrii Adunării Populare a Găgăuziei (APG), primarii și viceprimarii, și președinții și vicepreședinții de raion. Autoritățile publice locale includ aleși locali, precum și funcționari ai primăriei și alt personal tehnic angajat de autoritățile publice locale (contabili, ingineri cadastrali etc.). Activitatea personalului contractat la nivel local este reglementată de legislația cu privire la serviciul public, care uneori conduce la percepția acestuia că face parte din nivelul central al serviciului public, creând confuzii în relațiile de subordonare.<sup>12</sup>

Autoritățile executive de nivelul I și II primesc mandatele în mod diferit: primarii de nivelul I sunt aleși direct, în timp ce consiliile raionale aleg președinții de raion (nivelul II) indirect. Legea interzice reprezentanților aleșilor locali să ocupe simultan funcții care sunt în conflict.<sup>13</sup> Aleșii locali poartă răspundere în conformitate cu dreptul civil, administrativ și penal.

<sup>9</sup> În conformitate cu dispozițiile prevăzute la art. 1 și 2 din Legea contenciosului administrativ, "orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată".

<sup>10</sup> A se vedea „Primarul de Taraclia suspendat de Curtea de Apel: este o răzbunare a PD pentru că am refuzat să votez pentru Lupu în 2009” <<http://www.jurnal.md/ro/politic/2016/4/6/primarul-de-taraclia-suspendat-de-curtea-de-apel-este-o-razbunare-a-pd-pentru-ca-am-refuzat-sa-votez-pentru-lupu-in-2009/>>; și „Primarul capitalei Republicii Moldova a fost arestat, declanșând o luptă politică, <<http://www.foxbusiness.com/markets/2017/05/26/moldova-mayor-detained-over-city-parking-contract.html>>.

<sup>11</sup> Rolurile și responsabilitățile primarilor și consiliilor locale în Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina, Belarus, CE 2016, <https://rm.coe.int/168071b235>

<sup>12</sup> Cele mai importante legi care reglementează aceste categorii sunt după cum urmează: Legea privind statutul alesului local (nr.768-XIV din 02.02.2000), Legea serviciului public (nr.443-XIII din 04.05.95), Codul muncii (nr.154-XV din 28.03.2003), Hotărârea Guvernului RM nr. 151 din 23.02.2001 despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice; Hotărârea Guvernului RM nr. 192 din 01.03.2004 despre aprobarea Regulamentului cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante.

<sup>13</sup> Un ales local nu poate fi deputat în Parlamentul Republicii Moldova, membru al Guvernului, în orice oficiu executiv, sau funcționar public în aparatul președintelui raionului. Primarii nu pot activa în calitate de întreprinzători, consilieri sau în orice întreprindere, instituție sau organizație, cu excepția activității de cercetare sau didactice; A se vedea Legea nr.768 din 2000 și Legea nr.123 din 2003.

Autoritățile executive (primarul și președintele raionului) sunt asistați în exercitarea atribuțiilor de personal administrativ și executiv și de alt personal tehnic.<sup>14</sup> Pentru a intra în serviciu public, candidații urmează să îndeplinească anumite criterii generale (cum ar fi cerința de a cunoaște limba oficială), să promoveze un examen competitiv, să depună cerere pentru funcția respectivă și să fie interviu. Funcționarii publici sunt numiți în funcție pe o perioadă nedeterminată, cu excepția celor contractați pentru înlocuiri temporare. Este destul de dificil de demis un funcționar public. Performanța nesatisfăcătoare este, practic, unicul motiv pentru demitere, iar în practică această opțiune este rar aplicată.

Structura și statul de personal al primăriei și al aparatului președintelui raionului sunt aprobate de consiliu, ca urmare a recomandărilor autorității executive. Aceste propuneri sunt, la rândul lor, bazate pe efectivul limită aprobat de Guvern. În practică, autoritățile publice locale adesea contestă efectivul limită stabilit de Guvern pe motive că acesta nu reflectă necesitățile locale și volumul de lucru solicitat la nivel local.

## Capacitatea administrativă și instituțională a autorităților publice locale

Legea privind descentralizarea administrativă definește capacitatea administrativă ca raportul dintre cheltuielile administrative ale APL și veniturile proprii. Legea consideră o APL viabilă în cazul în care cheltuielile administrative nu depășesc 30% din veniturile locale totale. Datele financiare relevă faptul că doar 157 de APL-uri (17%) își pot acoperi cheltuielile administrative din venituri proprii, în timp ce majoritatea autorităților publice locale (83%) utilizează transferurile de la bugetul de stat pentru a acoperi costurile administrative.<sup>15</sup>

Marea majoritate a unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova au o populație mai mică de 5000 de locuitori, iar circa 28% (237) dintre acestea sunt localități cu mai puțin de 1500 de locuitori. Circa 94% (844) dintre aceste unități sunt localități rurale cu infrastructură sau servicii comunale limitate (salubritate, canalizare,

sisteme de încălzire, colectare a deșeurilor sau aprovizionare centralizată cu apă). Potrivit studiilor relevante, există o corelație strânsă între ponderea cheltuielilor administrative în bugetul total și numărul populației<sup>16</sup>. Unitățile administrativ-teritoriale cu un număr mic de locuitori au cheltuieli administrative mai mari, iar o mică parte din buget este rezervată pentru prestarea serviciilor așteptate de comunitățile locale. Circa 68% dintre primăriile din Republica Moldova raportează cheltuieli administrative mai mari de 20%. Dacă eliminăm cheltuielile pentru educație (funcție delegată), atunci ponderea cheltuielilor administrative depășește adeseori cca 50% din buget pentru mai bine de jumătate dintre toate autoritățile publice locale ale țării.

După anul 2001, anumite localități mici au făcut lobby puternic în raport cu autoritățile centrale dominate pe atunci de PCRM, pentru a obține în mod excepțional un statut de APL, justificând aceste demersuri pe existența unei "moșteniri individuale sau istorico-administrative" separate. O bună parte dintre aceste 'cazuri excepționale' sunt aproape din punct de vedere geografic sau chiar adiacente și puteau fi eventual fuzionate. Însă comunităților locale le este frică ca fuziunea efectivă să nu semnifice un alt instrument de control și centralizare (abordare descendentă/top-down din partea autorităților publice centrale). Autoritățile locale sunt îngrijorate de faptul că eventuala fuziune administrativă le-ar putea dezavantaja interesele comunităților locale, privând astfel satele mai mici de beneficiile unor servicii, chiar și extrem de modeste, de calitate scăzută, dar, totuși, necesare, oferite în acest moment prin intermediul primăriilor existente.

De exemplu, multe persoane care se opun fuziunii își fundamentează argumentele pe analogia cu tipurile de politici de 'optimizare' puse în aplicare anterior de către executivul național (Guvernul RM), care s-a soldat în cele din urmă cu închiderea unor școli locale, fără a oferi ulterior oportunități educaționale mai bune în satele din vecinătate. Prin urmare, orice tip de recalibrare teritorial-administrativă ar trebui să țină cont de abordarea participativă locală solidă, și nu doar "vraja" unor estimări pur tehnocrate și asumări politico-executive fără acordul comunităților locale, afectate de consecințele unor asemenea politici.

Fragmentarea teritoriului național este o problemă identificată în Strategia națională de descentralizare adoptată la 5 aprilie 2012, care prevede, inter alia, că '*de jure*, autoritățile APL din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, *de facto*, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței APC în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității'.

<sup>14</sup> A se vedea: Legea privind administrația publică locală (nr. 123 din 2003), Hotărârea Guvernului RM (HG RM) nr. 688 din 2003 cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor); HG RM nr. 689 din 2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional; Legea nr. 436 din 2003 privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului).

<sup>15</sup> Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, 2015, Ionescu, A, Drezgic, S, Rusu, I, [http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20territorial%20administrative%20reform\\_24\\_03\\_2015.pdf?download](http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20territorial%20administrative%20reform_24_03_2015.pdf?download)

<sup>16</sup> Report on the Territorial-Administrative Structure Options for the Republic of Moldova, 2015, Ionescu, A, Drezgic, S, Rusu, I, [http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20territorial%20administrative%20reform\\_24\\_03\\_2015.pdf?download](http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20territorial%20administrative%20reform_24_03_2015.pdf?download)



Aproximativ 66% din populația țării locuiește în mediul rural. În conformitate cu rezultatele studiului efectuat de Expert Group, costurile administrative de întreținere a autorităților publice locale pentru aceste tipuri de localități rurale sunt estimate la circa 600–800 lei per capita (30–40 euro), comparativ cu 100–200 lei (5–10 euro) pentru autoritățile publice locale cu o populație mai mare de 5000 locuitori.<sup>17</sup> În conformitate cu rezultatele aceluiși studiu, „cu excepția a 55 APL (6%), toate autoritățile publice locale cheltuiesc mai mult pe administrație decât pentru toate serviciile comunale luate împreună. În cazul multora dintre APL mărimile alocate sunt nesemnificative: 214 APL (24%) cheltuiesc mai puțin de 20 lei (1 Euro) pe an pe persoană pentru toate serviciile comunale, în timp ce 639 APL (71%) alocă mai puțin de 100 lei (5 euro).<sup>18</sup> În concluzie, majoritatea primăriilor mici, în special, din mediul rural, nu sunt în stare să asigure serviciile comunale de bază pentru populațiile lor. Acest fapt face localitățile rurale slab dezvoltate, unde locuiesc categoriile vulnerabile ale populației, neatractive în termeni de infrastructură, servicii și, în sens mai larg, condiții de trai. Un cerc vicios al sărăciei, oportunități limitate de muncă și educație, inegalități la capitolul venituri și mentalitatea conservatoare constituie obstacole evidente în calea modernizării. Deficitele bugetare pun autoritățile publice locale în situații dificile atunci când acestea urmează să stabilească prioritățile domeniilor de intervenție.

Conform definiției, capacitatea instituțională reprezintă aptitudinile și capacitățile autorităților publice locale de a furniza bunuri și servicii locale de o calitate acceptabilă. Capacitatea instituțională indică nivelul tehnic, organizațional și educațional la care autoritățile publice locale sunt în stare să-și îndeplinească atribuțiile delegate prin lege. În prezent, 769 (85%) dintre autoritățile publice locale de nivelul I din Republica Moldova au maximum 6 angajați cu program deplin/funcționari publici locali, iar 24% dintre acestea au 4 funcționari sau mai puțin, dintre care: primarul, secretarul, perceptorul, inginerul cadastral și contabilul.<sup>19</sup> Această componență a personalului nu permite gestionarea și furnizarea serviciilor și a funcțiilor de reglementare cerute de lege. Deficitul de mijloace bugetare este principalul motiv care nu le permite primăriilor să angajeze mai mult personal, deși unele reglementări de nivel central crează, de asemenea, blocaje considerabile pentru dezvoltarea unor capacități instituționale adecvate pentru autoritățile publice locale.

Problemele continue referitoare la valoarea cadastrală a bunurilor/proprietății la nivel local servește drept exemplu al capacității instituționale slabe a autorităților publice locale. Din acest motiv, circa 60% din toate proprietățile de nivel local nu au fost evaluate nici înregistrate conform cerințelor Cadastrului bunurilor imobile.

Acest fapt conduce la acceptarea unui statut legal incert pentru proprietăți care altminteri ar trebui să servească intereselor comune ale colectivităților respective; sunt colectate mai puține venituri fiscale la bugetele locale, iar între timp, pot să apară și anumite cazuri de corupție sau de gestiune prejudiciabilă a domeniului public, ceea ce le face pe autoritățile publice locale ușor de suspectat, alimentând o stare de neîncredere constantă a cetățenilor în autoritatea publică. Studiile relevă faptul că reînnoirea la un sistem teritorial bazat pe raioane a corespuns în linii mari agendei politice a guvernului (APC), servind într-o măsură mult mai mică scopurilor formulate în contextul descentralizării de către autoritățile publice locale. Din anul 2003, APC și-a sporit efectivul teritorial cu 63%, administrațiile raionale – cu 33%, iar autoritățile publice locale de nivelul I numai cu 11%. Cheltuielile pentru personal, costurile de întreținere și operaționale în perioada 2003 - 2015 au însumat cca 20 miliarde lei (sau aproximativ 980 milioane de euro).<sup>20</sup>

În pofida obstacolelor evidente cu care se confruntă atunci când își exercită funcțiile principale, autoritățile publice locale aspiră spre modele mai eficiente de dezvoltare și aducerea în prim-plan a aptitudinilor și bunelor practici din diverse domenii de intervenție. În fiecare an, Programul bunelor practici pentru APL, organizat de Consiliul European, IDIS și CALM, colectează și apreciază practici pozitive din activitatea autorităților publice locale.<sup>21</sup> Peste 650 de comunități locale au participat în ultimii 11 ani, concurând pentru apreciere în astfel de domenii ca guvernarea, antreprenoriatul, cooperarea intercomunală, eficiența energetică și alte servicii prestate populației.<sup>22</sup>

## Capacitatea financiară

Principalii factori care determină capacitatea financiară a autorităților publice locale reprezintă „măsura în care APL pot genera venituri sau au un flux stabil de granturi/subvenții din partea nivelurilor superioare ale administrației și măsura în care autoritățile publice locale își pot controla cheltuielile”.<sup>23</sup> Capacitatea financiară și autonomia efectivă a finanțelor publice locale, ca o condiție

<sup>20</sup> “Lecțiile învățate pentru viitoarea reformă administrativ-teritorială din Republica Moldova. Câți bani a cheltuit Guvernul când a trecut la raioane în anul 2003?”, IDIS Viitorul Trend Hunter, aprilie 2017.

<sup>21</sup> Programul bunelor practici este implementat de IDIS Viitorul cu sprijinul din partea Consiliului European și participarea activă a CALM.

<sup>22</sup> Programul comun IDIS-CE „Programul bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova”, <<http://viitorul.org/ro/content/aplic%C4%83-la-bunele-practici>>.

<sup>23</sup> Kaganova, Olga. 2011. *Guidebook on capital investment planning for local governments*. Urban development series knowledge papers; no. 13. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/654101468149684064/Guidebook-on-capital-investment-planning-for-local-governments>

<sup>17</sup> Ibid. p.34.

<sup>18</sup> Ibid. p.56.

<sup>19</sup> Ibid. p.11.

**Tabelul 1.** Capacitatea financiară și administrativă a UAT pe regiuni și medii, %

		Mediul urban			Mediul rural		
		Valoarea medie	Valoarea minimă	Valoarea maximă	Valoarea medie	Valoarea minimă	Valoarea maximă
<b>Ponderea veniturilor proprii în veniturile totale</b>	<b>Nord</b>	21,58	7,84	32,33	15,91	3,52	68,10
	<b>Centru</b>	15,12	7,36	27,46	8,22	1,24	38,02
	<b>Sud</b>	21,51	13,79	31,69	12,79	2,00	45,76
	<b>UTAG</b>	23,38	22,73	24,56	15,77	1,84	32,66
	<b>mun. Chișinău</b>	17,59	9,64	32,30	12,50	6,24	22,83
<b>Cheltuielile administrative raportate la veniturile proprii</b>	<b>Nord</b>	77,99	30,44	320,12	171,96	42,35	612,70
	<b>Centru</b>	98,71	25,17	385,76	270,33	68,18	1,991,73
	<b>Sud</b>	65,75	15,41	153,06	192,77	42,11	597,13
	<b>UTAG</b>	37,24	19,02	54,77	129,45	60,82	383,86
	<b>mun. Chișinău</b>	43,25	19,26	70,96	125,10	39,42	474,67

Sursă: Ministerul Economiei, baza de date IDAM.

cheie pentru funcționarea și vitalitatea autonomiei locale, după cum este menționat în Articolul 9 din Carta europeană a autonomiei locale, este fragilă și incompletă în Republica Moldova. O largă majoritate a comunităților locale sunt extrem de sărace, comparate cu indicatori similari din țările vecine. Astfel, volumul veniturilor locale medii per capita nu depășește media de 1.004 lei (aproximativ 49 euro), ponderea medie a veniturilor proprii în bugetele locale este de numai 10%, iar cheltuielile administrative ale celor mai multe dintre autoritățile locale de nivel I depășesc de circa 5 ori veniturile proprii.<sup>24</sup>

În conformitate cu Legea nr. 397 din 2003 privind finanțele publice locale, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale (BUAT) se formează din veniturile proprii, impozitele și taxele locale, impozitul pe proprietate și alte venituri fiscale și non-fiscale; defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat; mijloace speciale /fonduri speciale; transferuri de la bugetul de stat; bugetul raional; granturi/împrumuturi; și venituri din comercializarea activelor/proprietății și din privatizare.

Printre cele 898 primării de nivel I, cheltuielile curente însumează aproape 88% din volumul total de cheltuieli, pentru remunerarea muncii fiind alocate circa 38% din bugetul total, iar pentru investiții – doar 17%<sup>25</sup>. Poziția

dominantă în cheltuielile autorităților publice locale este ocupată de costurile orientate spre educație, care reprezintă aproximativ 60% din volumul total al cheltuielilor locale. Alte articole importante de cheltuieli sunt ocupate de asistența socială, cultură și sport, și serviciile comunale. Aceleași model este replicat de autoritățile publice locale de nivelul II, ale căror funcții delegate și costuri administrative ridicate însumează 82% din cheltuielile bugetare<sup>26</sup>. Costurile administrative ridicate ale raioanelor ascund, de fapt, existența unei duble subordonări pentru angajații acestor autorități în raport cu diverse ministere și agenții guvernamentale. De exemplu, numărul mediu de angajați ai consiliilor raionale este de 20, dintre care 13 sunt angajați ai direcției financiare, iar 7 – ai direcției de învățământ. În total, numărul angajaților din cele 32 de raioane și Găgăuzia însumează 2530, cu o medie de 77 de angajați per autoritate locală de nivelul II, în contrast evident cu cei 5097 de angajați din cele 898 de primării<sup>27</sup>.

Ministerul Finanțelor asigură granturi/subvenții de egalizare în scopul reducerii diferenței dintre cheltuielile estimate pe baza indicilor normativi (numărul de elevi, de persoane în vârstă) și baza impozabilă (capacitatea financiară de a colecta și genera venituri locale). În anul 2016, suma totală a transferurilor cu destinație generală în scopuri de egalizare alocate primăriilor (autorităților publice locale de nivelul I și II) a constituit 1,288,552.3

<sup>24</sup> UAT au capacitate financiară atunci când pot genera cel puțin 40% din veniturile totale. A se vedea Methodology for assessing the administrative capacity of local public administration authorities, UNDP Joint Integrated Assessment Report, November 2010, IDIS, IDU <http://www.serviciilocale.md/download.php?file=CHVibGJjL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xNzI0OV9lbl8zLnBkZg%3D%3D>

<sup>25</sup> p.12. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, 2015, Ionescu, A, Drezgic, S, Rusu, I, <http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/>

Publications/JILDP-Report%20on%20territorial%20administrative%20reform\_24\_03\_2015.pdf?download

<sup>26</sup> Bugetul total al celor 32 de raioane și Gagăuzia a însumat 3.569 milioane lei, din care 2.572 milioane lei au fost alocate pentru învățământ și 348,5 milioane lei – pentru asistența socială. Datele Ministerului Finanțelor (2013).

<sup>27</sup> Raportul privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, p.17.

**Tabelul 2.** PIB-ul pe regiuni, 2014.

Regiunile de dezvoltare	TOTAL	Chișinău	Nord	Centru	Sud	UTAG
<b>PIB-ul pe regiuni, prețuri curente, mii lei</b>	112,049,578	62,869,976	20,519,025	17,973,693	9,704,175	3,064,634
<b>PIB-ul pe regiuni per locuitor, prețuri curente, mii lei</b>	31,51	77,90	20,66	16,96	18,14	18,94

Sursă: BNS, Date statistice teritoriale, 2015.

mii lei sau 3,62% din cheltuielile totale ale bugetului de stat<sup>28</sup>. În anul 2017, aceste transferuri au constituit 3,66% din cheltuielile totale ale bugetului de stat<sup>29</sup>. În general, transferurile efectuate bugetelor locale însumează 66,7% din veniturile totale ale primăriilor. De regulă, indicii normativi care determină transferurile sunt extrem de detaliați, însă normele pentru estimarea sumelor de egalizare sunt frecvent contestate de autoritățile locale, care pretind că transferurile sunt politizate.

Aceste contestări apar atunci când subvențiile de egalizare nu sunt distribuite direct, dar prin intermediul APL de nivelul II (administrația raionului), care nu determină suma acestor subvenții pentru APL de nivelul I în conformitate cu formula de egalizare, dar pe baza unui format specific de negocieri. Astfel, destul de frecvent, scopul subvențiilor nu este de a dezvolta capacități locale durabile, dar de a garanta un mecanism de siguranță pentru comunitățile locale, indiferent de eforturile acestora de a spori veniturile fiscale și de a presta servicii locale, care uneori este interpretat ca o pârghie de control asupra autorităților publice locale. Din cauza nivelului scăzut de colectare a veniturilor, subvențiile de egalizare pot atinge aproape 80% din bugetul local, creând relații de dependență. În plus, autoritățile publice centrale pot autoriza subvenții cu destinație specială pentru finanțarea proiectelor locale de infrastructură sau altor sarcini concrete. Dezvoltarea economică lentă și colectarea veniturilor sub nivelul scontat denotă un cost al serviciilor obligatorii ce depășește dimensiunea bugetului, ceea ce înseamnă că și cele mai prospere orașe primesc în prezent subvenții de egalizare de la bugetul de stat.

Aceste caracteristici/profiluri păstrează relațiile ierarhice dintre Ministerul Finanțelor și alte ministere, cu activitate de supraveghere a diferitor fonduri alocate în mod centralizat (Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor), care pot deveni mecanisme pentru clientelism politic. Acest fapt le permite organismelor autorităților publice centrale să interfereze și să decidă prioritățile de chel-

tuieli ale autorităților publice locale. De exemplu, autoritățile publice centrale ar putea decide să scutească unele companii private de impozitele colectate de autoritățile publice locale, fără a asigura remedii compensatorii. Sunt depuse și reclamații referitoare la colectarea impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de muncă în loc de locul de reședință.

Legea privind finanțele publice locale a fost modificată în anul 2013, fiind implementat în toată țara un nou sistem de calcul al transferurilor cu destinație generală pe bază de formulă începând din anul 2015<sup>30</sup>. Aceste amendamente stabilesc un nou tip de relații financiare între administrația publică centrală și autoritățile locale de nivelul I și II, cu scopul de a asigura un grad mai sporit de independență a autorităților publice locale. Totuși, după cum se menționează în anumite rapoarte ale Băncii Mondiale (BM), sistemul „nu favorizează dezvoltarea comunităților mici”<sup>31</sup>. Sursele citate de BM menționează, *inter alia*, că mijloacele financiare sunt alocate din bugetul de stat „prin interacțiuni administrative, dar nu prin procesul bugetar oficial, generând dificultăți în atingerea controlului parlamentar, lipsa de date relevante despre implementarea bugetului, incertitudine în ceea ce privește finanțarea și lipsa responsabilității pentru utilizarea fondurilor”.

După examinarea bugetelor UAT pentru anii 2005–2013, Fondul Monetar Internațional (FMI) a concluzionat că, cu cât mai puțini locuitori are o comunitate, cu atât aceasta este mai puțin capabilă să colecteze venituri proprii și să acopere cheltuielile pentru serviciile prestate sau așteptate de populație. Localitățile rurale, în special, cele care dispun de populații mici, preponderent în etate, au o rată ridicată de dezechilibru fiscal vertical, la

<sup>28</sup> Legea bugetului de stat pe anul 2016, Monitorul Oficial, nr.230-231 din 26 iulie 2016, Anexa 3, pagina 16.

<sup>29</sup> Legea bugetului de stat pentru anul 2017, Monitorul Oficial, nr.472-477 din 27 decembrie 2016, Anexa 3, pagina 18.

<sup>30</sup> Legea nr.302 din 13.12.2013 și Legea nr.267 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legii 397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale.

<sup>31</sup> World Bank. 2013. Moldova - Public expenditure review: capital expenditures - making public investment work for competitiveness and inclusive growth in Moldova. Public Expenditure Review (PER). Washington DC; World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/18433023/moldova-public-expenditure-review-capital-expenditures-making-public-investment-work-competitiveness-inclusive-growth-moldova>

care se adaugă o dependență excesivă față de politica de transferuri de la bugetul central spre bugetele locale.<sup>32</sup> Autonomia fiscală efectivă va fi fezabilă doar în cazul în care sau atunci când fuziunea administrativ-teritorială va consolida comunitățile mici în unități mai mari și mai viabile. Totuși, durabilitatea autorităților publice locale trebuie să țină cont și de eforturile active la nivel local în vederea sporirii bazei fiscale pentru veniturile locale (venituri fiscale și nefiscale proprii). În prezent, o pătrime din veniturile tuturor autorităților publice locale provine din partajarea impozitului pe venitul persoanelor fizice și a impozitului pe profit, precum și din taxele rutiere care depind în mare măsură de capacitatea de colectare a impozitelor și de poziția fermă a economiilor locale.

Cotele de partajare a impozitelor diferă semnificativ în funcție de tipul autorităților publice locale: APL de nivelul II primesc, în general, volumul integral al impozitului pe venitul persoanelor fizice și pe profit, în timp ce municipiile Chișinău și Bălți primesc doar 50% din veniturile din impozitul pe profit (celelalte 50% sunt alocate bugetului de stat). Stabilirea ratelor de impozitare nu este în totalitate la discreția autorităților publice locale. Plafoanele pentru impozitele locale sunt stabilite de legislativul național. Cea mai mică parte a veniturilor locale provine din venituri nefiscale (taxe pentru utilizarea proprietății locale, taxe pentru servicii, amenzi, confiscări etc.). Autoritățile publice locale de nivelul I nu pot percepe taxe și plăți nefiscale cu excepția cazului în care acestea sunt prevăzute de legislația fiscală.

Disciplina financiară precară în cazul administrației publice locale își trage originea din existența unor decalaje vizibile între competențele delegate prin lege și resursele disponibile. Majoritatea primăriilor susțin că au la dispoziția lor mijloace financiare insuficiente, dat fiind faptul că economiile locale sunt prea mici și fragmentate pentru a genera venituri suficiente în vederea îndeplinirii nevoilor cetățenilor și îmbunătățirii calității serviciilor prestate. Procesul de migrație internă s-a intensificat în ultimul deceniu. Persoanele care s-au întors în satul lor de baștină după ce au muncit mulți ani peste hotare decid să se mute cu traiul permanent în orașele sau orașe mai mari, deoarece satele lor de origine nu dispun de servicii și alte comodități cu care aceste persoane s-au obișnuit între timp.

Dimensiunea redusă a populației din UAT actuale și nivelul ridicat de fragmentare teritorial-administrativă subminează exercițiul efectiv al autonomiei locale și crează percepția publică nefavorabilă după care toate aceste autorități locale sunt mai degrabă niște "entități formale, care nu au nicio competență efectivă în beneficiul dezvoltării locale". Rapoarte ale BM ajung la concluzia

că „fragmentarea administrativ-teritorială a țării rezultă în eficiență scăzută a cheltuielilor la nivel sub-național” și că, „doar o reconfigurare radicală a structurii teritorial-administrative ar putea genera economii necesare pentru a fi utilizate în scopul îmbunătățirii calității serviciilor acordate”<sup>33</sup>.

Datele Ministerului Finanțelor indică o reducere a cheltuielilor publice locale cu 24.2% în 2015 comparativ cu 2014, relevând astfel un declin semnificativ al ponderii veniturilor locale.<sup>34</sup> Veniturile autorităților publice locale s-au redus comparativ cu proporția cheltuielilor în bugetul public național (BPN). Cu o pondere medie de 26.5% în BPN în anii 2001–2015, tendința anilor 2007–2015 confirmă faptul că, în general, mai multe tipuri de servicii municipale sunt finanțate în acest moment pe baza subvențiilor de egalizare de la bugetul central, reprezentând cumulativ un volum cu mult mai mare comparativ cu un deceniu în urmă. Fiind extrem de dependente de transferurile de egalizare, autoritățile publice locale au un nivel limitat de autonomie financiară, iar cheltuielile non-discreționare (obligatorii) ale acestora prevalează. Această tendință este numită de către economiști drept o formă de „recentralizare financiară”, contrar logicii de dezvoltare locală durabilă și obiectivelor de descentralizare afirmate pe plan național de către autoritățile centrale.

Din anul 2014, bugetarea bazată pe performanță/rezultate (BBP) a constituit o reformă cheie a politiciilor cu privire la procesul bugetar național, cuprinzând, practic, toate sectoarele publice (sănătate, învățământ, asistență socială).<sup>35</sup> După implementarea experimentală timp de un an în cadrul autorităților raionale (nivelul II), BBP a fost apreciată pozitiv<sup>36</sup> și, respectiv, a fost extinsă asupra celorlalte primării (nivelul I), fiind stabilite obiectivele de a face autoritățile publice locale mai eficiente și transparente, promovând o guvernare responsabilă și fortificând comunicarea cu privire la cheltuieli. Implementarea BBP la toate nivelurile administrației publice este în prezent văzută ca o prioritate pe termen mediu și lung pentru Moldova. Părțile interesate pun în evidență în mod special rezultatele atinse în urma implementării BBP în 2 orașe-pilot (Ungheni și Comrat). Lansat cu su-

<sup>32</sup> Cerhan Cevic (2014) se referă la acest fenomen ca 'dezechilibru fiscal vertical' (VFI), definit ca o discrepanță majoră între veniturile proprii și obligațiile de cheltuieli în termeni de servicii și sarcinile proprii după cum sunt stipulate de lege. A se vedea <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42549.0>>.

<sup>33</sup> Diagne, Mame Fatou at al, „Moldova - Public expenditure review : reforming local public finance for more efficient, equitable, and fiscally sustainable subnational spending”. Public Expenditure Review (PER). Washington, DC ; World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/620951468275056092/Moldova-Public-expenditure-review-reforming-local-public-finance-for-more-efficient-equitable-and-fiscally-sustainable-subnational-spending>

<sup>34</sup> Secrieru, A, 2017 Raport privind evaluarea calității finanțelor publice locale ale 50 APL, „Îmbunătățirea controlului financiar al APL în Republica Moldova, IDIS, <[http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20evaluarea%20finanțelor%20publice\\_Angela\\_Secrieru\\_0.pdf](http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20evaluarea%20finanțelor%20publice_Angela_Secrieru_0.pdf)>

<sup>35</sup> Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice (2013–2020), HG RM nr.573 din 6 august 2013.

<sup>36</sup> Raportul de evaluare finală privind progresul înregistrat în implementarea acțiunilor incluse în Planul anual de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2014 (Perioada de raportare: 01.01.2014 – 31.12.2014), [mf.gov.md/ro/download/file/fid/8486](http://mf.gov.md/ro/download/file/fid/8486)

portul Ministerului Finanțelor al Slovaciei, Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) din Slovacia și PNUD Moldova, noile politici au avut efecte multiple asupra cadrului de reglementare și asupra actelor legislative care reglementează finanțele publice<sup>37</sup>. În afară de noua metodologie pentru calcularea alocațiilor bugetare bazate pe performanță, BBP încearcă să integreze principiile de guvernare democratică în contextul unei reforme mai ample de descentralizare administrativă și fiscală și al stimulării parteneriatelor și cooperării strânse între principalele părți interesate.

## Capacitatea financiară a UTA Găgăuzia (UTAG)

Bugetul UTAG constituie circa 4% din bugetul public național al Republicii Moldova. Cu toate acestea, bugetul UTAG este format în proporție de 60% din alocațiile de la bugetul de stat, veniturile proprii ale autonomiei

găgăuze însumând doar o valoare modestă de cca 7-8%. Cheltuielile bugetare per capita sunt mult mai mici comparativ cu alte unități administrativ-teritoriale, cu excepția anului 2015, când acest indicator a atins media națională. Cheltuielile curente alcătuiesc 91% din toate cheltuielile, iar investițiile capitale – doar 9%. Totodată, statistica arată că UTAG atrage mai multe investiții capitale per capita decât alte unități administrativ-teritoriale, fapt ce le permite autorităților regionale să aloce mai multe fonduri pentru programele și necesitățile cu caracter social din regiune. De exemplu, pentru educație este alocată cea mai mare parte din cheltuielile publice (61.1%), în timp ce pentru cultură și sport sunt alocate 9.1%, iar pentru asistența socială – 6.3%. Concomitent, costurile asociate cu întreținerea utilităților, infrastructura drumurilor și protecția mediului ambiant însumează doar 8%. Datele pentru anii 2013–15 indică o reducere a ponderii veniturilor proprii în perioada de referință, în timp ce cota-parte a transferurilor de la bugetul de stat a crescut, fapt ce urmează tendința generală privind egalizarea menționată mai sus.

**Tabelul 3. Dinamica cheltuielilor publice locale.**

Indicatori	2011	2012	2013	2014	2015
Bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT), total pe țară, milioane lei	8150	8920	9537	11347	11518
Inclusiv bugetul UTA Găgăuzia	337	383	404	459	511
Ponderea bugetului UTA Găgăuzia în totalul cheltuielilor BUAT, %	4,14	4,29	4,24	4,04	4,44
Cota-parte a populației UTA Găgăuzia în numărul total al populației Republicii Moldova	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6

Sursă: Tabel sinoptic elaborat pe baza informațiilor Ministerului Finanțelor.

Datele oficiale relevă faptul că în anul 2015 produsul intern brut (PIB) regional al UTAG a fost cu mult mai mare decât în alte regiuni în termeni de contribuție la PIB-ul național, dezvoltarea afacerilor și valoare per capita. Dezvoltarea este în continuare inegală în RM, în care circa 57% din produsul intern brut al țării este creat de fapt în Municipiul Chișinău și 17% în Municipiul Bălți, în timp ce UTAG contribuie cu doar 3%. Cu toate acestea, UTAG a devenit recent o destinație atractivă pentru eforturile donatorilor internaționali. Parțial, succesul acestei

performanțe se datorează unei strategii mai bune de comunicare din partea autorităților regionale, elaborarea de ținte mult mai exacte în ceea ce privește intențiile și planurile de dezvoltare, precum și ușurința de a desfășura activități economice în domenii relevante pentru comunitatea de parteneri pentru dezvoltare, concomitent cu implicarea mai multor actori interesați din regiune. Datele arată că numai în 2016 regiunea găgăuză (UTAG) a atras 68 de proiecte finanțate de partenerii străini comparativ cu doar 6 proiecte în raionul Taraclia și 30 de proiecte în raionul Cahul.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Set de instrumente pentru analiza comparativă a finanțelor locale: experimentare și lecțiile învățate. Republica Moldova, Consiliul European. Strasbourg, 2017, Sursă: <https://rm.coe.int/lfb-moldova/168075da06>

<sup>38</sup> O hartă interactivă a asistenței străine acordată Republicii Moldova poate fi accesată pe website-ul Guvernului RM, <<http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/gisModule/dist/index.html>>.

## Suport din partea donatorilor reformelor de dezvoltare din Republica Moldova

Strategia națională de dezvoltare a RM (SND 2020), Acordul de asociere UE-RM (AA) și Programul de activitate al Guvernului sunt principalele documente directoare pentru stabilirea priorităților de dezvoltare strategică a RM. În calitate de obiective pe termen scurt și mediu, Planul de acțiuni al Guvernului 2016-2018 prevede

îmbunătățirea asistenței sociale, siguranței și calității vieții cetățenilor RM, precum și îmbunătățirea guvernanței și integrarea în UE. Guvernul și-a asumat angajamentul de a îndeplini Obiectivele de dezvoltare ale mileniului prin transformarea celor 17 obiective proprii în ținte naționale cuantificabile și valorificarea Agendei 2030 în calitate de principalul cadru director în implementarea planurilor de dezvoltare și monitorizarea rezultatelor obținute.

**Figura 1:** Numărul de proiecte finanțate de principalii donatori ai Republicii Moldova, 2010-2015



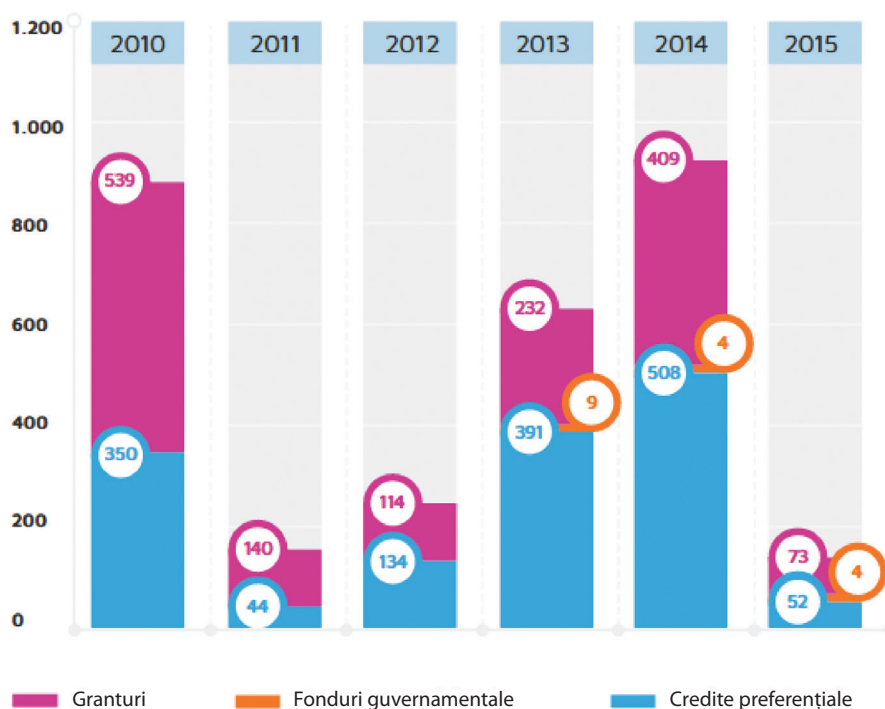
Sursă: Platforma de gestionare a ajutoarelor, 2016

Potrivit Platformei de gestionare a ajutoarelor, în anii 2010-2015 cele mai mari organizații debursatoare de ajutoare au fost după cum urmează: Uniunea Europeană, Banca Europeană pentru Investiții (BEI) și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), care cumulativ au finanțat proiecte în valoare de circa 1,73 miliarde de euro. Contribuțiile combinate ale altor donatori au însumat 1,37 miliarde de euro.<sup>39</sup> Uniunea Europeană este, pe departe, principalul donator străin, având multiple domenii de intervenție, inclusiv prevenirea conflictelor, dezvoltarea rurală, dezvoltarea umană, ocuparea forței de muncă, infrastructură, aprovizionarea cu apă și energie, comerțul și integrarea regională, buna guver-

nanță. BEI este axată mai mult pe susținerea întreprinderilor mici și mijlocii, în timp ce BERD se concentrează pe crearea unui mediu propice pentru activitatea sectorului privat, promovând standardele UE peste frontierele sectoriale, integrarea regională pentru a apropia producătorii de piețele de desfacere, precum și dezvoltarea unor utilități publice eficiente și durabile.

Organizația Națiunilor Unite (ONU) este una dintre principalele organizații donatoare multilaterale. Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) este cea mai mare organizație contribuitor bilateral, care a acordat finanțare în volum total de 313,6 milioane de euro pentru perioada 2010-2015, ce echivalează cu fondurile Băncii Mondiale (335,3 milioane de euro). După USAID, România este al doilea ca mărime donator bilateral, care joacă un rol important în susținerea asistenței de dezvoltare acordate Republicii Moldova. Turcia și

<sup>39</sup> Asistența acordată de donatori Republicii Moldova, Raport special 2016, ajutor pentru dezvoltare, [https://events.developmentaid.org/uploads/2016/moldova/event\\_report\\_moldova.pdf](https://events.developmentaid.org/uploads/2016/moldova/event_report_moldova.pdf)

**Figura 2.** Tipuri de finanțare oferită de donatori, 2010-2015, milioane de euro.

Sursă: Platforma de gestionare a ajutoarelor, 2016

România au implementat, practic, un număr similar de proiecte (45 și 39), cu diferența că Turcia își direcționează finanțarea preponderent spre Găgăuzia (sisteme de aprovizionare cu apă, drumuri).

Alți parteneri bilaterali importanți pentru Republica Moldova sunt Suedia, Germania, Polonia și Elveția. În perioada 2014-2017, Elveția și-a sporit semnificativ asistența, care a însumat 52.8 milioane de euro, orientată spre dezvoltarea infrastructurii și managementul sistemelor de sanitație, aprovizionare cu apă și canalizare, îmbunătățind măsurile de răspuns ale Moldovei la migrațiune și problemele/provocările de dezvoltare.<sup>40</sup> În perioada anilor 2010-2015, valoarea anuală a proiectelor finanțate de donatori în Moldova a variat atât ca dimensiune, cât și ca destinație. Dacă în anul 2010, când prima coaliție de guvernământ non-comunistă a fost confirmată în funcție, sumele garantate cumulativ de donatorii străini au totalizat 889 milioane de euro, atunci în anul 2011 aceste sume s-au redus până la 184 milioane de euro, marcând o redresare în anul 2013 (632 milioane de euro), crescând până la 921 milioane de euro în 2014 și având o scădere bruscă până la 129 milioane de euro în 2015<sup>41</sup>.

Sectoarele care au beneficiat de cea mai extinsă asistență sunt după cum urmează: agricultura, guvernul,

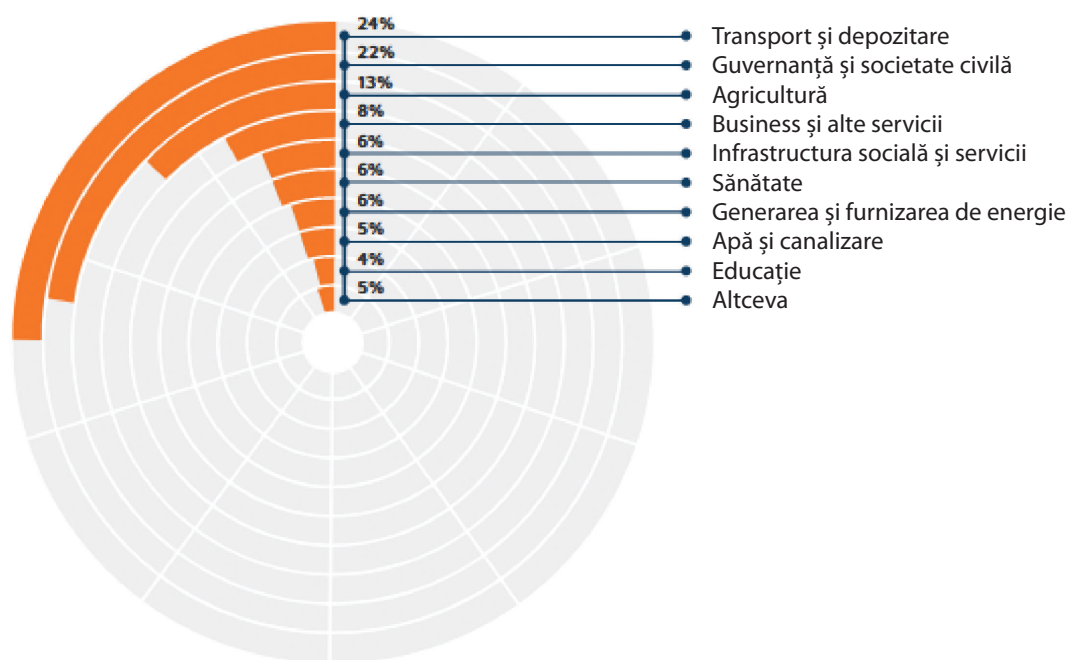
societatea civilă, gestionarea apei și a deșeurilor și transporturile. În conformitate cu ascensiunea marcată de asistența străină din anii trecuți, a fost creat și pus în funcțiune cadrul strategic și instituțional pentru coordonarea ajutoarelor externe. Distribuția priorităților donatorilor relevă următoarele preferințe pentru domeniile de dezvoltare: Guvernul și societatea civilă – 233 proiecte, educația – 119 proiecte, sănătatea – 94 proiecte, alte servicii din domeniul social și de infrastructură – 118 proiecte, multisectorial – 86 proiecte. Analiza domeniilor-cheie vizate și a priorităților denotă faptul că donatorii internaționali văd Moldova ca pe o țară care solicită un sprijin mai robust pentru realizarea reformelor din sectorul public, încurajarea participării democratice a cetățenilor, consolidarea societății civile și modernizarea serviciilor publice și a infrastructurii. Toți donatorii văd oportunități în dezvoltarea economiei, revitalizând infrastructura critică și dezvoltând capacitățile pentru gestionarea instituțiilor publice la nivel central și local.

Ajutorul bilateral acordat Republicii Moldova de UE este direcționat spre câteva domenii-cheie de reformă: justiție, educație, dezvoltare economică și energetică, precum și suport bugetar. Asistența UE acordată RM este, preponderent, sub formă de program de acțiune al țării finanțat anual prin Instrumentul european de vecinătate efectiv pentru anii 2014-2020.<sup>42</sup> În perioada 2014-2017, UE

<sup>40</sup> Confederația Elveției, Platforma de gestionare a ajutoarelor <http://amp.gov.md/portal/node/26?language=en>.

<sup>41</sup> Cooperare pentru dezvoltare. Raport anual 2014 cu privire la asistență externă acordată Republicii Moldova/Cancelaria de Stat a RM, august 2015, Chișinău, p. 8, [http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport\\_aod\\_2014\\_-\\_ro\\_3.pdf](http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport_aod_2014_-_ro_3.pdf), p.9-10

<sup>42</sup> Asistența financiară din partea UE vizează 3 domenii majore: (1) reforma administrație publice (RAP) – axată pe modernizarea administrației publice centrale și locale, (2) agricultura și dezvoltarea rura-

**Figura 3.** Sectoarele prioritare ale Republicii Moldova finanțate de donatori în perioada 2010-2015

Sursă: Platforma de gestionare a ajutoarelor, 2016

a planificat un sprijin financiar indicativ bilateral pentru RM în sumă de circa 335-410 milioane de euro, concomitent, suma preconizată pentru anii 2014-2020 totalizează cca 610 - 746 milioane de euro<sup>43</sup>. Pe baza acestor previziuni financiare, Moldova este considerată a fi cel mai mare beneficiar al ajutoarelor UE per capita. Totuși, Curtea Europeană de Conturi (ECA) a constatat că „UE se confruntă cu probleme semnificative în implementarea ajutorului acordat RM, cauzate de o combinație a instabilității politice și macroeconomice, guvernarea slabă și deficiențe ale administrației publice”<sup>44</sup>. Raportul de audit a relevat faptul că majoritatea celor 22 de condiții formulate de Comisia Europeană pentru suportul bugetar nu au fost îndeplinite sau au fost îndeplinite parțial, în mare parte, din cauza lipsei de voință politică, întâzieri semnificative între data de începere a programelor și lansarea asistenței tehnice concrete sau din cauza deficiențelor în design-ul și implementarea programelor sectoriale.

## Migrația, ocuparea forței de muncă și defavorizarea comunității

### MIGRAȚIA ȘI REMITENȚELE

Republica Moldova este o țară mică din punct de vedere geografic, având o suprafață de 33.9 mii km<sup>2</sup> și aproximativ 4.1 milioane de locuitori, inclusiv Transnistria. Cu toate că are o densitate relativ înaltă a populației (121,9 locuitori per km<sup>2</sup>), în mare măsură, Moldova este o țară rurală – circa 53,7% din populația totală locuiesc în mediul rural. Doar Georgia este asemănătoare cu Moldova: 49.5% din populație locuiesc la țară, în timp ce ponderea medie a populației rurale în Europa este de 33.8%. Din cauza confluentei unei serii de factori toxici, economia Moldovei a marcat o încetinire bruscă în anul 2015 (o creștere a PIB de -0,5%, cu o redresare ușoară în 2016), afectată de fluxuri (remitențe) externe mai mici, fraudă bancară de proporții majore și de producția agricolă mediocră, toate aceste evenimente având loc într-o situație de instabilitate politică ridicată.<sup>45</sup>

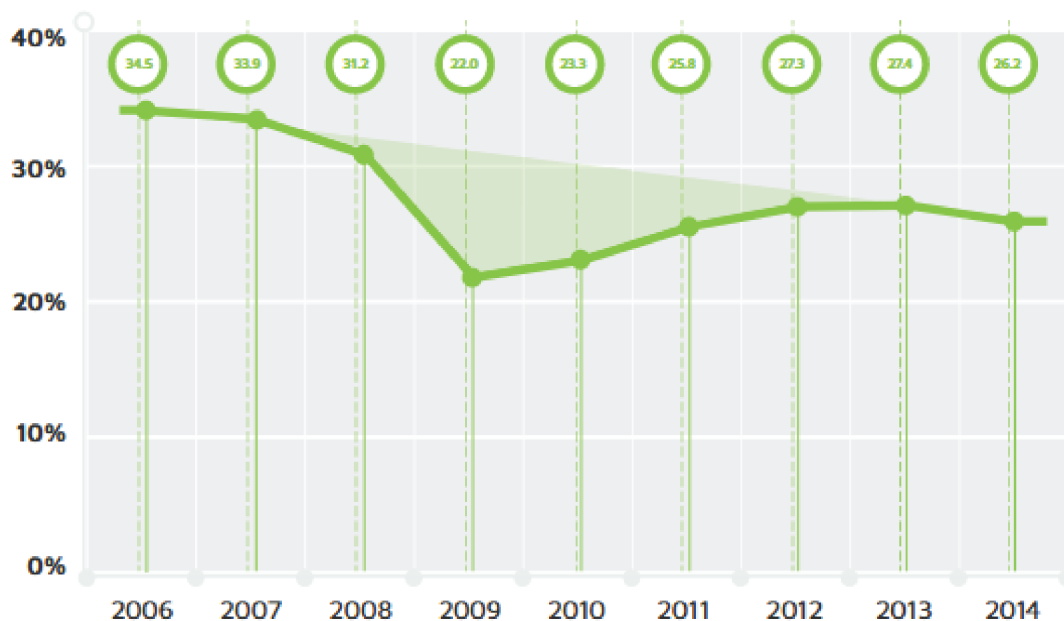
lă – susținerea priorității strategice a RM de a intensifica coeziunea economică, socială și teritorială prin dezvoltarea localităților rurale mari, (3) reforma poliției și gestionarea frontierei – reforma poliției de frontieră, statului de drept și protecția drepturilor omului.

<sup>43</sup> Viziune comună, acțiuni comune: O Europă mai puternică. P.32, [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/1539/node/1539\\_id](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/1539/node/1539_id)

<sup>44</sup> <http://www.brusselstimes.com/eu-affairs/6386/poor-results-of-eu-aid-to-the-poorest-country-in-europe>

<sup>45</sup> Reducerea sărăciei și prosperitate partajată în Moldova: progrese și perspective; Evaluarea sărăciei în Moldova, 2016, Banca Mondială, Raportul nr. 105722-MD, <http://documents.worldbank.org/curated/en/168451467995808859/pdf/105722-WP-P151472-PU-BLIC-Moldova-Poverty-Assessment-2016.pdf>



**Figura 4.** Remitențele primite în Republica Moldova, în % față de PIB, 2010-2014

Sursă: Banca Mondială, 2015

Salarii mici, standarde de bunăstare în declin și defavorizarea comunității au forțat sute de mii de moldoveni să emigreze sau să-și caute un loc de muncă peste hotare, factori ce au afectat considerabil toate sectoarele societății. Ponderea persoanelor care lucrează sau se află în căutarea unui loc de muncă peste hotare a crescut de la 4.3% în 2000 până la 10% în 2014, provocând reducerea populației active și o scădere de proporții în ocuparea forței de muncă în mediul rural. Concomitent, remitențele pe care migranții le trimit acasă constituie o sursă importantă de venit pentru gospodăriile casnice pentru a ieși din sărăcie.<sup>46</sup> Venitul disponibil al gospodăriilor casnice este influențat semnificativ de aceste remitențe.

Datele Cercetării bugetelor gospodăriilor casnice indică faptul că în perioada anilor 2009–2014 circa 23% din gospodăriile casnice au primit remitențe, care au acoperit jumătate din venitul disponibil al gospodăriilor casnice beneficiare. În 2014, remitențele au reprezentat 26% din PIB, poziționând Moldova, după Tadjikistan și Kirgizstan, în topul țărilor celor mai dependente de remitențe din regiune.<sup>47</sup> În această ordine de idei, există variații semnificative între gospodăriile casnice din mediul urban și cel rural din Moldova. În zonele rurale, în 2014, ponderea remitențelor în venitul disponibil total al gospodăriilor

casnice (beneficiare) a constituit mai mult de 61% (59.8% în 2009), iar în zonele urbane această pondere a oscilat în jur de 50.2% (49.4% în 2009).<sup>48</sup>

Sărăcia este mai răspândită în mediul rural (19%) comparativ cu mediul urban (5%). Astfel, 84% dintre persoanele nevoiașe locuiesc la sat, sărăcia lor fiind asociată cu natura surselor de venit<sup>49</sup>. Persoanele dependente de veniturile din activitatea agricolă și remitențe sunt mai predispuse la sărăcie, potrivit Raportului de evaluare a sărăciei al BM din 2016.<sup>50</sup> Disproporțiile mari marcate în forța de muncă, industrie și servicii mențin acele regiuni cu o concentrație ridicată de comunități rurale și sărace în suspans, fiind dependente de agricultură și industria de prelucrare a produselor agricole, care sunt direct influențate de schimbările climatice și tiparele sezoniere de ocupare a forței de muncă.

Guvernul RM a recunoscut necesitatea unei abordări coordonate și integrate de gestionare a migrației prin intermediul SND 2012–2020<sup>51</sup>, care include o axare pe exploatarea remitențelor și a migrației externe, precum și al Strategiei naționale privind migrația și azilul (SNMA) 2011–2020.<sup>52</sup> De remarcat interesul în creștere al primă-

<sup>48</sup> Ibid. p.6.

<sup>49</sup> Banca Mondială, Evaluarea sărăciei în Republica Moldova, 2016, p.35.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Strategia națională de dezvoltare 2012-2020 [http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova\\_2020\\_proiect.pdf](http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova_2020_proiect.pdf)

<sup>52</sup> Strategia națională în domeniul migrației și azilului 2011-2020 [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96973/114865/F431749726/HG\\_Strategia%20nationala%20in%20domeniul%20](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96973/114865/F431749726/HG_Strategia%20nationala%20in%20domeniul%20)

<sup>46</sup> Profilul migrațional extins al Republicii Moldova, 2009–2014, IOM, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp\\_moldova\\_2009\\_2014.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp_moldova_2009_2014.pdf)

<sup>47</sup> Profilul migrațional extins al Republicii Moldova, 2009–2014, IOM, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp\\_moldova\\_2009\\_2014.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp_moldova_2009_2014.pdf)

riilor din Moldova de implicare și comunicare directă cu compatrioții lor aflați peste hotare, așteptându-i să se întoarcă acasă, care examinează diverse opțiuni de antreprenariat cu suportul din partea donatorilor internaționali. În câteva cazuri, primăriile încearcă să câștige atenția grupurilor din diasporă care lucrează peste hotare pentru a reedifica economiile locale prin contribuirea cu donații directe pentru proiecte de dezvoltare ale comunității.<sup>53</sup> Unele proiecte și inițiative de dezvoltare au fost lansate recent cu sprijinul ONU și al altor organizații donatoare, inclusiv Elveția.

### OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ

În 2016, rata ocupării forței de muncă a atins 40.22%, comparativ cu 42.71% cu 10 ani în urmă.<sup>54</sup> Ocuparea forței de muncă în Chișinău este mult mai mare (46.9%) datorită concentrării sporite a întreprinderilor private. Ocuparea forței de muncă este cea mai mică în regiunea de Sud (33.2%). Există diferențe între bărbați și femei la capitolul ocuparea forței de muncă. Astfel, rata ocupării forței de muncă printre bărbați este de 42.3%, comparativ cu 38.4% printre femei.<sup>55</sup> În 2016, rata șomajului a atins 4.2%, având cea mai mare valoare în Chișinău. Rata șomajului e mai pronunțată printre bărbați (6.2%) comparativ cu femeile (3.6%). Datele referitoare la mun. Chișinău indică mai mulți bărbați înregistrați oficial ca șomeri (7%) comparativ cu femeile (5.1%). Situația din regiuni demonstrează aceleași tendințe: 4.5%/3.8% (Nord), 5.4%/2.6% (Centru) și 4.4%/2.3% (Sud).

### INDICE DE DEPRIVARE/DEFAVORIZARE A COMUNITĂȚII

Gradul dezvoltării locale este evaluat pe baza Indicii de deprivare a ariilor mici (IDAM), un indice care evaluează 8 domenii sectoriale și oferă o privire de ansamblu asupra nivelului de dezvoltare al regiunii, raionului sau al comunității.<sup>56</sup> În conformitate cu IDAM, cele mai slab

dezvoltate raioane din Republica Moldova sunt Rezina, Ocnița, Șoldănești, Nisporeni și Telenești. Un factor care cauzează nivelul ridicat de deprivare în Rezina este accesul limitat la serviciile medicale, împreună cu capacitatea financiară și administrativă redusă a primăriilor. Mobilitatea sporită a populației (care lucrează peste hotare) și activitățile limitate de antreprenariat împiedică participarea cu succes a comunităților locale în sprijinul dezvoltării strategice a acestor comunități.

Cele mai prospere comunități sunt amplasate în vecinătatea primăriilor mai mari, cum ar fi capitala țării mun. Chișinău, Bălți, Anenii Noi și Comrat, care au obținut cele mai mari punctaje IDAM. Bunăstarea acestor comunități este asigurată de infrastructura locală mai bună, antreprenariatul dinamic, educație și servicii medicale mai accesibile, precum și o situație demografică mai bună. Raioanele dezavantajate în termeni de venituri bugetare și capacitate administrativă includ primăriile din mediul rural din raioanele Dubăsari, Călărași, Rezina și Leova, concomitent, comunitățile cu cea mai bună capacitate financiară sunt amplasate în Bălți, UTAG, Taraclia și Drochia. Raioanele cele mai slab dezvoltate din punct de vedere economic sunt Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina și Cantemir. Indicele IDAM al acestor raioane variază între 158 și 331. Majoritatea autorităților publice locale cele mai defavorizate sunt din raionul Nisporeni (11 primării) și Ungheni (10 primării). Toate aceste primării demonstrează niveluri slabe de activitate economică și antreprenariat embrionar la nivel local, un număr mic de agenți economici, un număr redus de angajați la întreprinderi și o rată ridicată a șomajului.

### INDICELE MEDIULUI DE AFACERI REGIONAL

În 2015–2016 IDIS a calculat Indicele mediului de afaceri regional (RBEI) pe baza a 81 de indicatori independenți în vederea evaluării diferitor aspecte ale mediului de afaceri.<sup>57</sup> Cei 81 de indicatori au fost clasificați în 4 unități logice mai mari, grupate în următoarele categorii: Activitatea economică, Administrația publică și legislația, Tehnologie și infrastructură, Educație și resurse umane. Cele mai mari punctaje pentru mediul economic sau climatul de afaceri au fost acordate mun. Chișinău (4.73) și Bălți (4.53), urmate la o oarecare distanță de Orhei (3.50). Producția economică este, din nou, cel mai bine punctată în Chișinău (5.68) și Bălți (5.04), urmate de această

migr%20si%20azilul.pdf

<sup>53</sup> <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/presscenter/pressreleases/2017/03/15/migran-i-originari-din-23-comunit-i-au-contribuit-cu-peste-2-milioane-de-lei-la-dezvoltarea-local.html>

<sup>54</sup> Indicatori privind relația populației în raport cu piața muncii sunt luați din Ancheta forței de muncă 2016 [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_03%20FM\\_03%20MUN\\_MUN020/MUN020100.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_03%20FM_03%20MUN_MUN020/MUN020100.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774). Indicatorii sunt obținuți pe baza cercetării statistice selective a gospodăriilor casnice în conformitate cu domeniile statistice care nu diferă semnificativ de regiunile de dezvoltare.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Indicele de deprivare a ariilor mici (IDAM) este un instrument statistic oficial utilizat pentru a identifica comunitățile cu cel mai ridicat nivel de deprivare și sărăcie. Dezvoltarea este analizată pe baza punctajelor acumulate de 48 de indicatori privind activitatea economică, agricultura, educația, sănătatea, demografia, protecția socială, veniturile bugetare, condițiile de mediu, infrastructura drumurilor/

rutieră, aprovizionarea cu apă și canalizare, energie și comunicații, calculate pentru 843 de comunități rurale, unde poziția 1 indică cea mai ridicată deprivare (cea mai nevoiașă comunitate care este privată de anumite servicii) și poziția 843 indică cea mai scăzută deprivare (comunitatea cea mai prosperă, cea mai dezvoltată). A se vedea <<http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati>>.

<sup>57</sup> Indicele mediului de afaceri regional (RBEI) poate fi accesat pe portalul sursă deschisă: <<http://competitiveness.viitorul.org/>>; Metodologia de calcul al RBEI este disponibilă la <<http://competitiveness.viitorul.org/methodology>>.

dată de Rezina (4.49) și Drochia (4.26). Totuși, cele mai mari punctaje i-au fost atribuite legislației în orașele mici din regiunea de Nord (Fălești, 4.11; Florești, 4.08; Drochia, 3.76) și din regiunea de Sud (Basarabeasca, 3.00; Cimișlia, 3.73). Resursele umane au fost apreciate mai bine în orașele mici din regiunea de Centru, cum ar fi Ialoveni (4.46), Ungheni (4.20), Strășeni (3.89), Chișinău (3.88) și Criuleni (3.87), dar și Cahul (3.93). RBEI mai prezintă o hartă interesantă a pilonilor secundari, cum ar fi impactul economiei tenebre asupra activității de nivel regional, Ștefan Vodă, Criuleni și Cantemir acumulând cele mai mari punctaje; corupția printre întreprinderile private (Dondușeni, Ștefan Vodă și Cimișlia) și ponderea angajaților în populația totală (Chișinău, Bălți, Basarabeasca și UTAG).<sup>58</sup>

## Provocări și oportunități ale regionalizării în Republica Moldova

Ca urmare a adoptării în anul 2006 a Legii privind dezvoltarea regională<sup>59</sup>, care definește pilonii concepționali pentru politica națională de dezvoltare regională, Moldova a stabilit 6 regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, UTA Găgăuzia, municipiul Chișinău și Transnistria. Legea definește regiunea ca „unitate teritorială funcțională ce reprezintă cadrul de planificare, evaluare și implementare a politicii de dezvoltare regională”. Regiunile de dezvoltare sunt suficient de mari pentru a asigura un nivel sporit de eficiență în promovarea dezvoltării, dar și suficient de mici pentru a nu bloca eforturile actorilor regionali și locali.

În conformitate cu Strategia națională de dezvoltare regională (SNDR), Parlamentul RM are obligația de a aloca programelor și proiectelor de dezvoltare regională o finanțare estimată în mărime de cel puțin 1% din veniturile bugetului de stat, suplimentate de alte fonduri create cu sprijinul partenerilor de dezvoltare. Deși existența acestei obligații este laudabilă, potrivit relatării funcționarilor de la Ministerul Dezvoltării Regionale, finanțarea nici pe departe nu este suficientă. În perioada anilor 2010 – 2012, 79 de proiecte în valoare de 831,170 milioane lei (52,2 milioane de euro) au fost implementate de Fondul național pentru dezvoltare regională (FNDR) în următoarele sectoare: aprovizionarea cu apă și sanitație, drumuri, gestionarea deșeurilor solide, eficiența energetică, turism și suport sectorului privat.

În anul 2012, Guvernul RM a adoptat SND (2012-2018) “Moldova 2020”, care prevedea crearea a 4 consilii pentru dezvoltare regională (Nord, Centru, Sud și UTAG), cu participarea diferitor actori din sectoarele public și privat, fiind sprijinite de agențiile regionale de dezvoltare (ARD). Aceste instrumente teritoriale ale Guvernului coordo-

nează activitatea și prioritizează acțiunile tuturor acestor actori cu scopul de a identifica și susține parteneriate funcționale cu instituții publice și private. Strategia stabilește domeniul de dezvoltare regională pentru a reduce disparitățile locale, inter- și intra-regionale, a crea stimulente pentru coeziunea socială și economică, competitivitate și buna guvernare. Strategia descrie elementele cheie pentru dezvoltarea regională: stabilirea unui dialog între APC și APL, transferând unele competențe (educația, asistența socială) și identificând obstacolele, cum ar fi ritmul lent și monoton al descentralizării administrative și financiare: fragilitatea autonomiei financiare locale din cauza deficitului cronic de resurse bugetare într-o organizare teritorial-administrativă fragmentată.

În anul 2012 Guvernul a decis să aloce 622 milioane lei FNDR.<sup>60</sup> În perioada 2013–2015, totuși, au fost alocate pentru proiecte doar 556 milioane lei, din care au fost cheltuite în cele din urmă numai 537.35 milioane lei. În 2015 au fost alocați mai puțin bani comparativ cu anii precedenți, fapt ce a impus o încetinire a anvergurii inițiale a dezvoltării regionale. Reducerea alocațiilor a fost atribuită instabilității macro-economice, precum și deficitului de finanțare externă (Berbeca, 2016). Mai mult decât atât, doar 89% din resursele alocate au fost utilizate în anul 2015, demonstrând o coordonare slabă între partenerii locali și inadecvația procesului decizional actual.<sup>61</sup> Până în prezent, în pofida ambițiilor indicate și a scopului stabilit de partenerii străini de dezvoltare ai Republicii Moldova, an de an FNDR a primit mai puțini bani decât este stipulat de lege — în anul 2016 – doar 0.8% din veniturile bugetului de stat, iar în anul 2017 – doar 0.6%.

În luna iunie 2014, Uniunea Europeană și Republica Moldova au semnat Acordul de asociere, prin care UE și Moldova s-au angajat să coopereze cu scopul de a dezvolta standarde și instituții democratice. În conformitate cu acest acord, Programul de activitate al Guvernului (2015-2018) propune să fie abordate dezechilibrele regionale, folosind potențialul social-economic de dezvoltare al regiunilor și fortificând competitivitatea acestora. O nouă SNDR (2016-2020) a fost adoptată în luna octombrie 2016, care și propune să adapteze politica sectorială regională a țării la politicile și obligațiile stipulate de Acordul de asociere. Mai mult decât atât, la solicitarea executivului, Programul SIGMA, o inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED) și UE, a realizat o evaluare amplă a sistemului existent al administrației publice, pornind de la standardele și criteriile de eficiență și indicatorii bune guvernante ai OCED<sup>62</sup>. Reforma cuprinzătoare a sectorului public, bazată pe reforma

<sup>58</sup> A se vedea <<http://competitiveness.viitorul.org/maps/1-1>>.

<sup>59</sup> Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională.

<sup>60</sup> Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională, 2013-2015.

<sup>61</sup> Viaceslav Berbeca, IDIS Policy Brief, Politica de dezvoltare regională: realizări și perspective, octombrie 2016; nr. 10. [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

<sup>62</sup> Raport cu privire la măsurarea de bază, Moldova, SIGMA <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf>

autorităților publice centrale și a ministerelor și agențiilor acestora, a fost lansată ca o prioritate în 2016, în conformitate cu documentele strategice de politici ale Guvernului – Programul de guvernare (2016-2018), AA UE-Republica Moldova<sup>63</sup>. Obiectivele de dezvoltare durabilă<sup>64</sup>, SND “Moldova 2020”<sup>65/66</sup>. Autorii SND au luat în considerare numeroase reguli și standarde europene din acquis-ul comunitar, încurajând cooperarea inter-regională și aliniindu-le cu prioritățile AA. În anul 2016, Guvernul RM a stabilit noi priorități de politici pentru a aduce organizarea teritorială a țării în concordanță cu clasificarea NUTS/Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică.<sup>67</sup>

Ca parte a asistenței în derulare acordate de UE pentru dezvoltarea regională a Republicii Moldova și ca urmare a ratificării de către Parlamentul RM a participării țării la Programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală (ENPARD), UE a alocat 64 milioane de euro în aceste scopuri pentru anii 2015–2017.<sup>68</sup> Uniunea Europeană intenționa să folosească ENPARD pentru implicarea primăriilor și a OSC care conlucrează cu agențiile pentru dezvoltare regională, răspunzând în acest mod la nevoia imperativă de dezvoltare a capacității și infrastructurii. Din cauza creșterii instabilității politice din anii 2015-2016, fondurile ENPARD nu au devenit disponibile, marcând o încetinire sau chiar imposibilitatea de a realiza obiectivele stabilite. Lipsa de coordonare între cele 2 ministere responsabile (Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare) a creat obstacole pentru primării și OSC în vederea solicitării/valorificării acestor fonduri de dezvoltare. Va avea o importanță majoră pentru RM și UE cazul în care vor fi identificate noi căi de sporire a impactului politicii și influenței oportunităților existente de finanțare

europeană pentru actorii locali și regionali din RM.

Astfel de instrumente cum ar fi Grupurile locale de acțiune (GLA) – grupuri de inițiativă locală din cadrul UE care pot accesa și utiliza fondurile UE pentru dezvoltare locală și contribui la generarea unor strategii de dezvoltare incluzive, participative și pro-active, se pot dovedi a fi instrumentale pentru stimularea cooperării și coordonării necesare în realitatea actuală din Republica Moldova. Acesta ar putea deveni un mecanism potrivit pentru a evita situațiile suspensive când APC nu demonstrează suficientă voință și disponibilitate de a acționa în vederea implementării inițiativelor de asistență, în timp ce cetățenii solicită mai mult sprijin și oferă idei relevante pentru dezvoltarea locală. Asigurarea sinergiei mecanismelor de finanțare și coordonarea eficace la nivel național și regional sunt cruciale pentru implementarea efectivă a politicilor de dezvoltare regională. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor împreună cu coordonatorul național al asistenței externe (Cancelaria de Stat) și foarte curând cu Biroul pentru cooperare transfrontalieră (CTF) (actualmente, statutul Biroului CTF se află la stadiul de aprobare în Guvern), este activ în promovarea programelor transfrontaliere și transnaționale pentru APL, fiind un instrument complementar proiectelor regionale. Totuși, condițiile de co-finanțare (de regulă, 10%) rămân a fi o problemă majoră pentru APL, având în vedere capacitatea scăzută a bugetelor locale.

## Relațiile dintre autoritățile publice centrale și cele locale

Astfel cum s-a menționat anterior, autoritățile publice centrale au încercat în mod tradițional să transfere sarcini suplimentare autorităților publice locale fără să aloce resurse financiare adecvate, păstrând controlul asupra evaluării modului în care aceste sarcini sunt îndeplinite. Aceste practici contravin spiritului Cartei europene a autonomiei locale și au afectat negativ relațiile cu cea mai mare asociație reprezentativă a autorităților publice locale—Congresul Autorităților Locale din Moldova.<sup>69</sup> Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006, privind administrația publică locală, art. 6(4) formulează clar obstacole împotriva controlului excesiv din partea autorităților centrale asupra autonomiei locale, indicând faptul că „orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii”.<sup>70</sup> Legea stipulează clar obligația

<sup>63</sup> Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

<sup>64</sup> Obiectivele de dezvoltare durabilă, <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/post-2015/sdg-overview.html>

<sup>65</sup> Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare “Moldova 2020”.

<sup>66</sup> Legea nr.68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. În data de 12 aprilie 2016, proiectul de lege de modificare a Legii nr.68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.416 din 8 aprilie 2016, a fost înregistrat cu nr.155 la Biroul Permanent al Parlamentului. Prin amendamentele propuse la legea nominalizată, cadrul temporal al Strategiei naționale de descentralizare va fi extins până în anul 2018.

<sup>67</sup> Planul de acțiuni al Guvernului RM pentru anii 2016–2018, p.26, [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/executiv\\_of\\_republic\\_of\\_moldova\\_-\\_action\\_programme\\_of\\_the\\_executiv\\_of\\_republic\\_of\\_moldova\\_for\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/executiv_of_republic_of_moldova_-_action_programme_of_the_executiv_of_republic_of_moldova_for_2016-2018.pdf), <[http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf)>.

<sup>68</sup> A se vedea European External Action Service, ‘Delegation of the European Union to the Republic of Moldova’, <[http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/index_en.htm)>.

<sup>69</sup> Raportul final privind situația în domeniul APL în Republica Moldova în 2012-2016, CALM, <[www.calm.md](http://www.calm.md)>.

<sup>70</sup> Art.6 (para 4) din Legea privind administrația publică locală, 2006,

autorităților administrației publice centrale de a consulta asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de competențele și interesele APL.<sup>71</sup>

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) reprezintă cea mai importantă asociație reprezentativă a autorităților publice locale din Republica Moldova. Înființată în anul 2000, CALM a reușit să obțină un grad sporit de coeziune și direcție strategică între autoritățile locale de nivel I și II, servind ca o platformă națională în vederea promovării obiectivelor legate de accelerarea descentralizării, profesionalizarea serviciilor publice, aplicarea normelor și standardelor europene în materie de autonomie locală. Potrivit surselor CALM, această asociație este ne-partizană, ocupându-se în special de cadrul de politici existent și depunând eforturi susținute în scopul îmbunătățirii cadrului legislativ și normativ cu privire la autonomia locală. Totuși, relațiile dintre autoritățile publice centrale și CALM nu au fost întotdeauna lipsite de conflicte, iar căutarea de soluții acceptabile de ambele părți reprezintă în continuare o provocare importantă pentru CALM.

În anul 2016, Guvernul RM și-a reînnoit angajamentul în privința descentralizării prin semnarea unei Foi de parcurs privind descentralizarea cu liderii CALM.<sup>72</sup> În plus, CALM a salutat hotărârea Ministerului Finanțelor de a atribui primăriilor competența de colectare a taxei rutiere în calitate de taxă locală, depășind obiecțiile Ministerului Transporturilor. Mai mult decât atât, CALM a salutat decizia a le garanta dreptul autorităților publice locale să se adreseze direct Curții Constituționale în cazul unor încălcări presupuse ale principiilor autonomiei locale și ale drepturilor comunităților locale. Odată cu intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (ANI), CALM i-a fost acordat dreptul de a nominaliza un reprezentant în Consiliul ANI.<sup>73</sup>

Totuși, există un număr abundent de reglementări, legi și inițiative majore de reformă a autorităților publice centrale adoptate fără discuții adecvate cu autoritățile publice locale sau cu persoanele juridice/fizice care sunt afectate de aceste acte. De exemplu, CALM rămâne critic în ceea ce privește planurile anunțate de către autoritățile publice centrale în 2015-2016 de a lansa o reformă radicală a organizării teritorial-administrative. Asociația vede maniera în care autoritățile publice centrale au elaborat acest proiect de reformă ca o abordare descendentă a reorganizării teritoriale care urmează a fi impusă fără discuții adecvate cu toate primăriile, subminând astfel Foaia de parcurs privind descentralizarea semnată recent și cel

mai important principiu de cooperare – elaborarea unor abordări de politici prin coordonare și acord. În mod special, motivul de îngrijorare pentru CALM a fost faptul că structura administrativ-teritorială propusă de Guvern s-a bazat pe o perspectivă scolastică (venituri per capita, venituri bugetare ale administrației publice locale), neglijând alte aspecte vitale relevante pentru funcționarea autorităților publice locale, cum ar fi acordul/acceptul democratic, consultările și participarea, reprezentarea și capacitatea de răspuns/reacție a administrațiilor alese.<sup>74</sup>

## Constatările-cheie:

- Vederea de ansamblu asupra reformelor de descentralizare din ultimul deceniu prezentată mai sus relevă faptul că una dintre problemele majore în materie de competențe ale APL de nivelul I și nivelul II se referă la stipularea acestor competențe într-o manieră pur formală fără a asigura resursele financiare necesare. Autoritățile publice locale au fost investite cu obligații excesive pentru realizarea cărora acestea nu au nici activele potrivite, nici resurse financiare, nici resurse umane indispensabile.
- Fragmentarea teritorială și capacitatea redusă a autorităților publice locale solicită politici de recalibrare teritorial-administrativă și reformă din partea Guvernului. Totuși, această reformă trebuie să fie re-conceptualizată pornind de la perspective mai ample decât să fie bazată pe un singur criteriu financiar.
- Autonomia financiară— ca condiție pentru funcționarea autonomiei locale— este fragilă și incompletă în RM. Vasta majoritate a comunităților locale sunt extrem de sărace și nesustenabile în termeni de autonomie financiară, iar infrastructura delapidată sau afectată de un deficit constant de resurse numai le exasperează problemele. O autonomie fiscală efectivă va putea fi atinsă numai în cazul unei fuziuni administrativ-teritoriale adecvate, prin care comunitățile cu populații mici ar putea fi consolidate.
- Bugetarea bazată pe performanță (BBP) lansată ca proiect-pilot în 2014 a devenit o prioritate strategică pe termen mediu și lung pentru Guvernul RM, fiind extinsă de la 2 raioane selectate inițial la restul primăriilor din țară. Dovezile colectate la acest subiect atestă faptul că BBP a avut efecte pozitive asupra practicilor de reglementare a finanțelor locale deoarece integrează principiile guvernantei democratice și facilitează cooperarea mai strânsă între principalele părți interesate ale administrației publice locale.

nr.436, adoptată la 28.12.2006.

<sup>71</sup> Acesta este un amendament operat Legii privind administrația publică locală în conformitate cu Carta europeană a autonomiei locale a Consiliului European, (art.6. alineatul 5), Legea nr.187 din 15.07.2010 (Monitorul Oficial 141-144/10.08.2010).

<sup>72</sup> Iulie-septembrie 2017, Raportul final de monitorizare, Moldova: Reforma finanțelor publice locale, CALM PNUD.

<sup>73</sup> Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

<sup>74</sup> Opiniile CALM cu privire la reforma teritorial-administrativă. Sursă: <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=59&id=3656&t=/SERVICIUL-PRESA/Emisiuni-Audio/CALM-MIZEAZA-PE-O-REFORMA-VE-RITABILA-EVOLUTIVA-A-ADMINISTRAIEI-PUBLICICE/>,

- Reforma de fond privind descentralizarea și prestarea serviciilor este împiedicată de baza fiscală locală limitată, prevalând abordările centraliste și fragmentarea excesivă a teritoriului țării.
- Vasta majoritate a autorităților publice locale din RM primesc resurse suplimentare prin intermediul subvențiilor centralizate cu scop de egalizare a veniturilor, care în prezent constituie un vehicul foarte răspândit de finanțare a deficitului bugetar la nivel local. Aceste transferuri sunt frecvent efectuate în mod netransparent, prin decizie politică, care alimentează noi inegalități politice, clientelism sistematic și guvernare bazată pe practicarea loialității față de partidele aflate la guvernare, prevenind consolidarea democratică la nivel local și împiedicând concurența politică sănătoasă.
- Lipsa unui sistem municipal al funcționarilor publici locali separat de sistemul serviciului public central, gestionat de Guvernul național, afectează negativ crearea unui sistem funcțional de recrutare bazat pe merit pentru autoritățile publice locale, cu efecte directe asupra motivației funcționarilor publici locali: sistem de salarizare necompetitiv, fluctuația ridicată a angajaților și competența profesională insuficientă.
- Decalajul rural-urban, precum și progresul limitat în abordarea disparităților locale și regionale, au creat o serie de obstacole structurale pentru descentralizare.
- Politica de regionalizare economică urmată de Guvern este în conformitate cu politicile UE și ar putea asigura stimulente pozitive pentru dezvoltarea rurală și regională. Totuși, unele fonduri și programe UE nu întrunesc deocamdată cererea locală urgentă din cauza reformei fiscale și administrativ-teritoriale nefinalizate.

## Recomandări

1. Competențele recunoscute la nivelul APL (exclusive, partajate și delegate) ar trebui reechilibrate. Competențele descentralizate ar trebui să fie clar delimitate de funcțiile desconcentrate. Acest deziderat poate fi materializat prin restabilirea reprezentanților executivului (prefecții), pentru care să fie clar stabilite responsabilitățile, fiind dedicate resurse bugetare adecvate.
2. Se impune realizarea unei consolidări administrative și teritoriale cuprinzătoare a APL de nivelul I și II pentru a crea economii de scară, fortifica colectarea veniturilor și îmbunătăți componența cheltuielilor, care în prezent sunt dependente în mare măsură de transferurile APC și orientate spre cheltuieli curente. Ar trebui finalizată recalibrarea teritorial-administrativ printr-un proces credibil de dialog adecvat, consultări și elaborări de politici cu implicarea tuturor părților interesate relevante.
3. Reformele de descentralizare implică o transformare sistemică a guvernării, cu anumite schimbări în structurile puterii și control asupra resurselor, având în acest fel un potențial de escaladare a conflictelor politice și a tensiunilor sociale. Prin urmare, impactul deciziilor de descentralizare trebuie evaluat într-o manieră strategică, implicând principalele părți interesate, creând masa critică a atitudinii publice pozitive în raport cu modelele propuse, necesare pentru a naviga de-a lungul intersecțiilor primejdioase ale procesului politic.
4. Ar trebui examinate experiențele de recalibrare a reformelor din țările învecinate, inclusiv exemple pozitive și negative de fuziune.
5. Guvernul ar trebui să edifice la nivel local asumarea priorităților de descentralizare și agenda pe termen lung de către APL în locul promovării deciziilor descendente.
6. Depunerea unor eforturi consecvente pentru crearea unor centre de excelență și inovații pentru autoritățile publice locale în domeniul gestionării activelor, serviciilor municipale, resurselor umane, mass-media digitale, comunicării publice, care trebuie privite ca fiind importante din punct de vedere strategic pentru sporirea capacităților instituționale ale administrației publice locale.
7. Autoritățile publice locale ar trebui instruite astfel încât să-și poată elabora strategii și proiecte proprii, precum și să acceseze fonduri străine.
8. Ar trebui de realizat schimb de experiență de la egal la egal, inclusiv printre grupurile comunitare și activiștii democrației locale și reprezentanții mass-media, pentru a permite organizarea unor discuții publice mai bine informate și deliberări orientate spre rezultate în ceea ce privește scenariile pentru reforma administrativ-teritorială.
9. Doar printr-un proces deschis și comprehensiv, în care sunt explicate problemele actuale în materie

de capacitate financiară și administrativă, fiind elaborate scenarii de perspectivă, reformele pot câștiga acceptul publicului general. O referință adecvată în această privință poate servi Strategia privind creșterea economică și reducerea sărăciei din 2004–2006, care a asigurat un proces robust și participativ în toată țara, fapt ce le-a permis părților interesate strategice să dezvolte poziții consensuale pe probleme-cheie pentru reformele sectoriale din țară, evitând neînțelegerile posibile.

10. Ar trebui examinate și alte instrumente cum ar fi stimulentele fiscale și de dezvoltare a infrastructurii pentru a promova conexiuni reale și voluntare între comunitățile vecine mai mici, care ar putea fi considerate pentru fuziune.
11. Autoritățile publice locale trebuie susținute în vederea dezvoltării unor servicii efective care să fie acordate comunităților locale prin forme inovative ale parteneriatului public-privat. Aceste parteneriate ar trebui să creeze condiții adecvate pentru modernizarea drumurilor impulsionate de comunitate, servicii de sanitație și canalizare și evacuarea deșeurilor, mobilizând inițiative ale business-ului local prin forme transparente de parteneriat.
12. O nouă generație de politici publice ar trebui să încurajeze dezvoltarea rurală, să impulsioneze antreprenoriatul local aferent dezvoltării conglomeratelor urbane emergente, susținând păstrarea/menținerea populației adulte și investind mai mult în educația primară și secundară pe baza

tehnologiilor informaționale. De un interes special se bucură crearea unor centre inovaționale regionale și urbane care să poată conecta primăriile cu centrele municipale de educație și entitățile de business care aspiră să obțină acces pe piețele de desfacere din vecinătate și industriile serviciilor din diverse regiuni ale Republicii Moldova.

13. Ar trebui promovată bugetarea bazată pe performanță, responsabilitatea și transparența bugetară în procesele de formare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale (BUAT) și de achiziții publice, oferind instruire angajaților APL pe aspecte ce țin de instrumentele cheie de responsabilizare și transparența în administrația locală. Reprezentanții autorităților publice locale ar trebui să creeze un mediu propice pentru dialog și implicare a publicului general în definirea și elaborarea unor obiective și scopuri care să răspundă necesităților locale.
14. Eforturile politicii de descentralizare continuă ar trebui să îmbunătățească mobilizarea veniturilor la nivel sub-național prin restructurarea modului de administrare și atribuire a veniturilor. Guvernul RM ar trebui să analizeze posibilitatea de a-și intensifica eforturile pentru punerea în aplicare a normelor fiscale existente pentru autoritățile publice locale, revizuind concomitent politica de egalizare pentru finanțarea autorităților publice locale. De asemenea, executivul național ar trebui să elaboreze un cadru fiscal bazat pe norme în vederea fortificării controlului fiscal asupra autorităților sub-naționale.

# Capitolul II

## Evaluarea stării democrației locale în Republica Moldova: constatări și recomandări

### Pilonul I

#### Semnificația democrației, cetățeniei, drepturilor egale și justiției

##### Semnificația democrației

În vederea evaluării cantitative și calitative a unor concepte complexe privind cetățenia democratică și exercitarea drepturilor, raportul prezent a utilizat un amplu sondaj național reprezentativ și mai multe cercetări calitative (focus-grupuri) prin care s-a urmărit a identifica și măsura percepția cetățenilor asupra unor valori și instituții ale democrației și guvernării democratice. Solicitându-le să aleagă care dintre caracteristici (pre-definite, variante multiple de răspuns) le consideră cele mai adecvate pentru a descrie guvernanta democratică, respondenții au indicat următoarele: 'drepturile omului' (49.5%), 'egalitatea în fața legii' (49%), 'dreptul cetățenilor de a participa în procesul decizional' (30%), 'libertatea' (28%) și 'drepturile socio-economice sau bunăstarea materială' (24%).<sup>75</sup>

Un număr semnificativ mai mic de respondenți au asociat democrația cu astfel de concepte cum ar fi 'piața liberă' (11%) și 'pluralism politic și partide politice' (6%). S-a constatat că două cele mai populare definiții ale democrației, 'drepturile omului' și 'egalitatea în fața legii' sunt la fel de importante pentru respondenții de ambele genuri și pentru respondenții din diferite grupuri de vârstă și nivel de studii. Egalitatea în fața legii a fost asociația de top selectată de respondenții din municipiul Chișinău (60%) comparativ cu 35% din UTAG.

Identificarea unui termen exact pentru a defini 'democrația' nu a fost o sarcină ușoară pentru mai mulți participanți din focus-grupuri, care în schimb au indicat 'libertatea de exprimare', 'oportunități de angajare în câmpul muncii', 'servicii medicale', 'dreptul de a face

ceea ce dorești' și 'recrutarea celor mai buni experți de către Guvern'. Pentru mulți participanți, Moldova nici pe departe nu are un model democratic de guvernare, ci funcționează doar ca 'un stat capturat', 'creând aparența normelor democratice'.

În general, participanții focus-grupurilor au menționat că până a avea parte de o democrație robustă e o cale lungă și dificilă, și, pe măsură ce țara merge în direcția acestei 'societați ideale și virtuozitate', în vizorul politicii ar trebui pusă prosperitatea cetățenilor, creșterea economică, securizând mecanisme de protecție și sporind veniturile clasei de mijloc și ale persoanelor vulnerabile. Participanții au subliniat faptul că 'fără prosperitatea individuală – prioritate stabilită de autoritățile de toate nivelurile, promovarea unei culturi democratice nu va prinde rădăcini, conducând frecvent la alegeri care produc lideri politici care nu susțin principiile democratice'.

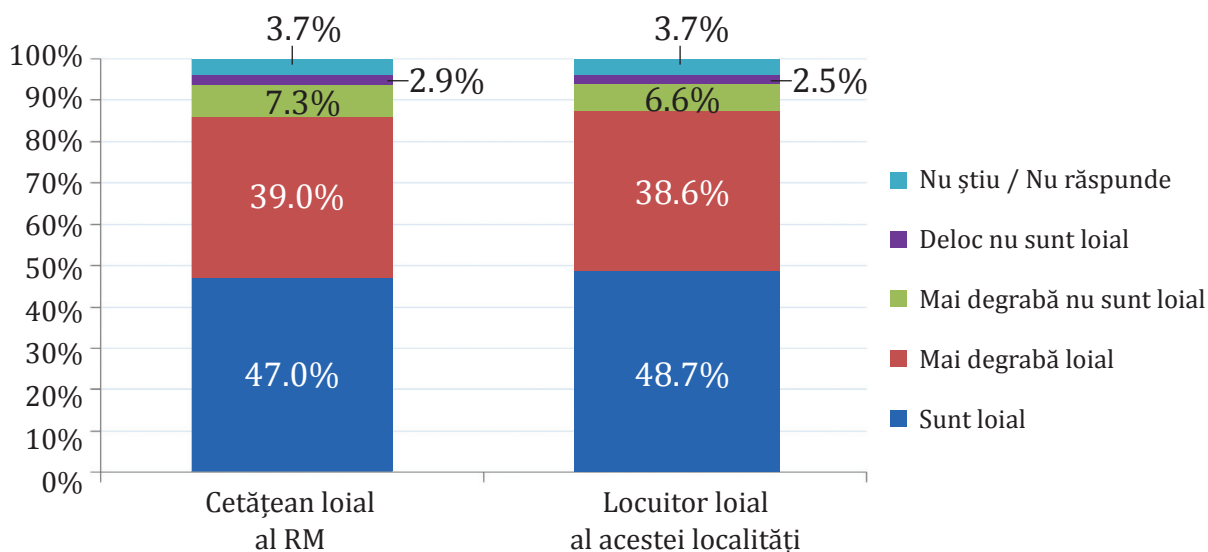
Mai mult decât atât, respondenții au subliniat faptul că democrația este tangibilă atunci când persoanele se pot apăra în instanța de judecată indiferent de rasă, naționalitate, starea socială sau viziunile politice. Justiția ar trebui să fie 'un serviciu acordat cetățenilor de organismele judecătorești'. Câțiva participanți au remarcat în mod special influența puternică din partea oligarhilor și a banilor în compromiterea sistemului judiciar pentru cetățenii obișnuiți.

##### Loialitate față de Republica Moldova și localitățile de baștină

Sondajul a adresat întrebări despre loialitatea cetățenilor față de statul Republica Moldova și față de localitățile lor de baștină. Termenul loialitate a fost utilizat ca

<sup>75</sup> Procentajele indică numărul respondenților care au ales aceste situații drept prima opțiune.



**Figura 5.** Cât de loial sunteți față de comunitatea în care locuiți în Republica Moldova?

Sursă: Sondaj național CBS-Axa, IDIS, aprilie 2017

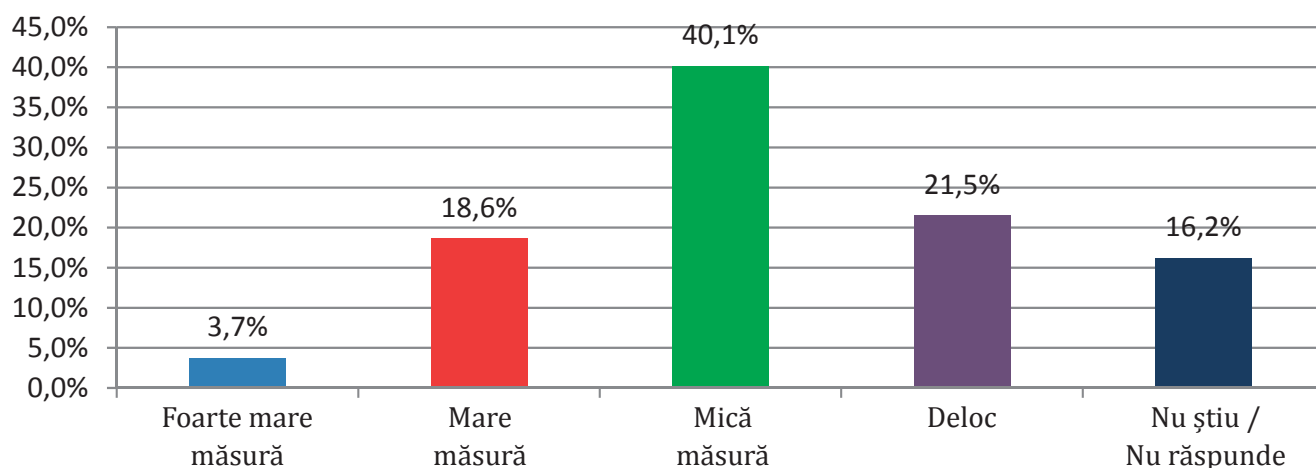
un indicator pentru a determina sentimentul de apartenență a respondenților comunității și țării lor, relevând în acest mod sentimentul de unitate și de autoritate politică a statului (Brubaker 1996: 178). Per total, 47% dintre respondenți se consideră 'foarte loiali' și 39% 'mai degrabă loiali' față de Republica Moldova (86% în total), iar 86.6% au un sentiment similar față de localitățile de baștină. Acest fapt denotă o congruență generală între sentimentul de apartenență a persoanelor la națiunea și comunitatea lor.

În comparație cu grupurile respondenților mai în vârstă, un procent mai mic de tineri și-au exprimat loialitatea față de țară și localitățile de baștină. Dat fiind faptul că tinerii, de regulă, constituie grupul de populație cel mai mobil, aceștia pot fi asociați cu propensiunea de a emigra și cu resurse mai puține investite în patrie. Situația poate fi explicată de predispoziția față de cultura individualistă vs. colectivistă printre 'mileniali' (generația Y) comparativ cu cetățenii mai vârstnici. Moldovenii etnici, la fel, au exprimat o rată mai scăzută de loialitate față de țară comparativ cu respondenții care aparțin minorităților naționale. O ipoteză ce poate explica această stare de lucruri ar putea fi că moldovenii etnici care au investit mai mult decât alte grupuri etnice în stabilirea stăruinței Republicii Moldova, sunt mai sensibili la gemul de așteptări neîndeplinite și au cereri mai mari în raport cu statul pe care ei au ajutat să fie instituit, în timp ce alte grupuri netitulare ar putea considera rezultatele actuale mai acceptabile. Aceste constatări ar trebui tratate cu precauție deoarece loialitatea față de un stat cuprinde miriade de variabile subiective, care necesită cercetare mai profundă.

Respondenții sunt mândri de patria lor, de peisajele frumoase, de locurile istorice, de mănăstiri și oamenii talentați, afirmând că 'ei cu greu ar mai găsi ceva asemănător în altă parte'. Totuși, mulți consideră că tendințele de emigrație în creștere sunt descurajatoare și devastatoare pentru bunăstarea și dezvoltarea comunităților. Un sentiment cheie a fost faptul că respondenții consideră că persoanele în vârstă, care locuiesc în localități sunt mai puțin motivate să fie implicate și să facă mai mult pentru comunitățile lor: 'ei nu vor nimic, nici drumuri noi, nici școli, nici grădinițe'.

Cea mai ridicată rată de loialitate față de statul Republica Moldova a fost raportat în autonomia găgăuză (UTAG) (92.9%), unde respondenții și-au exprimat și o loialitate ridicată față de localitățile lor de baștină (93.5%). Aceste rezultate pot fi interpretate ca un semn al unui grad ridicat de satisfacție printre comunitățile locale din Găgăuzia în raport cu statutul de autonomie teritorială, tratând situația ca pe o recompensă pentru acțiunile colective din trecut mobilizate de mișcările naționaliste. Deși unii lideri locali pot vedea realizările și identitatea autonomiei UTAG drept inconsecventă cu așteptările lor mai avansate, aceste rezultate, atestă, totuși, un grad ridicat de coeziune socială/politică în regiunea autonomă și indica sentimentul populației locale că UTAG a fost stabilită prin statul Republica Moldova.

Această asumare poate fi validată pe baza răspunsurilor colectate în raioanele învecinate, unde 78.8% dintre respondenți 'se simt loiali față de statul Republica Moldova', și 88.6% raportează loialitate față de localitatea lor. Acest contrast poate fi analizat explorând noțiunea nivelului ridicat de mobilizare politică din UTAG, care solicită

**Figura 6.** Accesul la justiție în cazul unei probleme legate de administrația locală

Sursă: CBS-Axa - IDIS, martie 2017

coordonare fortificată, lipsa unor diverse clivaje politice și sociale și o agendă politică a conducerii care-și propune să facă o distincție clară între Găgăuzia și alte raioane. Statutul special existent poate fi asociat cu un sentiment mai intens de prestigiu politic printre populația locală, oferind soliditate suplimentară proiectului de mobilizare politică.

Cu toate că se confruntă cu aceleași probleme ca și alte regiuni ale Republicii Moldova, cum ar fi sărăcia și migrația, UTAG a reușit să obțină competențele necesare pentru a păstra la discreția regională majoritatea impozitelor colectate, primind mai multe investiții capitale de la nivelul central comparativ cu alte raioane, pe baza statutului special. De asemenea, UTAG a reușit să atragă mai multă vizibilitate și finanțare externă, care generează rezultate printr-un amalgam de proiecte implementate activ în această regiune, în contrast cu vecinii imediați, raioanele Cahul, Cantemir, Leova, Cimișlia și Basarabeasca, care funcționează în condiții de autonomie convențională. În anul 2016 venitul mediu per capita în regiunea de Sud a fost de doar 1732.4 lei, cu mult mai mic decât valoarea medie națională și venitul mediu per capita din alte regiuni. În conformitate cu datele Biroului Național de Statistică (BNS), în capitală a fost înregistrat un nivel de 66% din venitul disponibil și 87% din media națională. Raioanele din regiunea de Sud a Republicii Moldova au un procent mai ridicat de sărăcie și de persoane cu venituri scăzute.

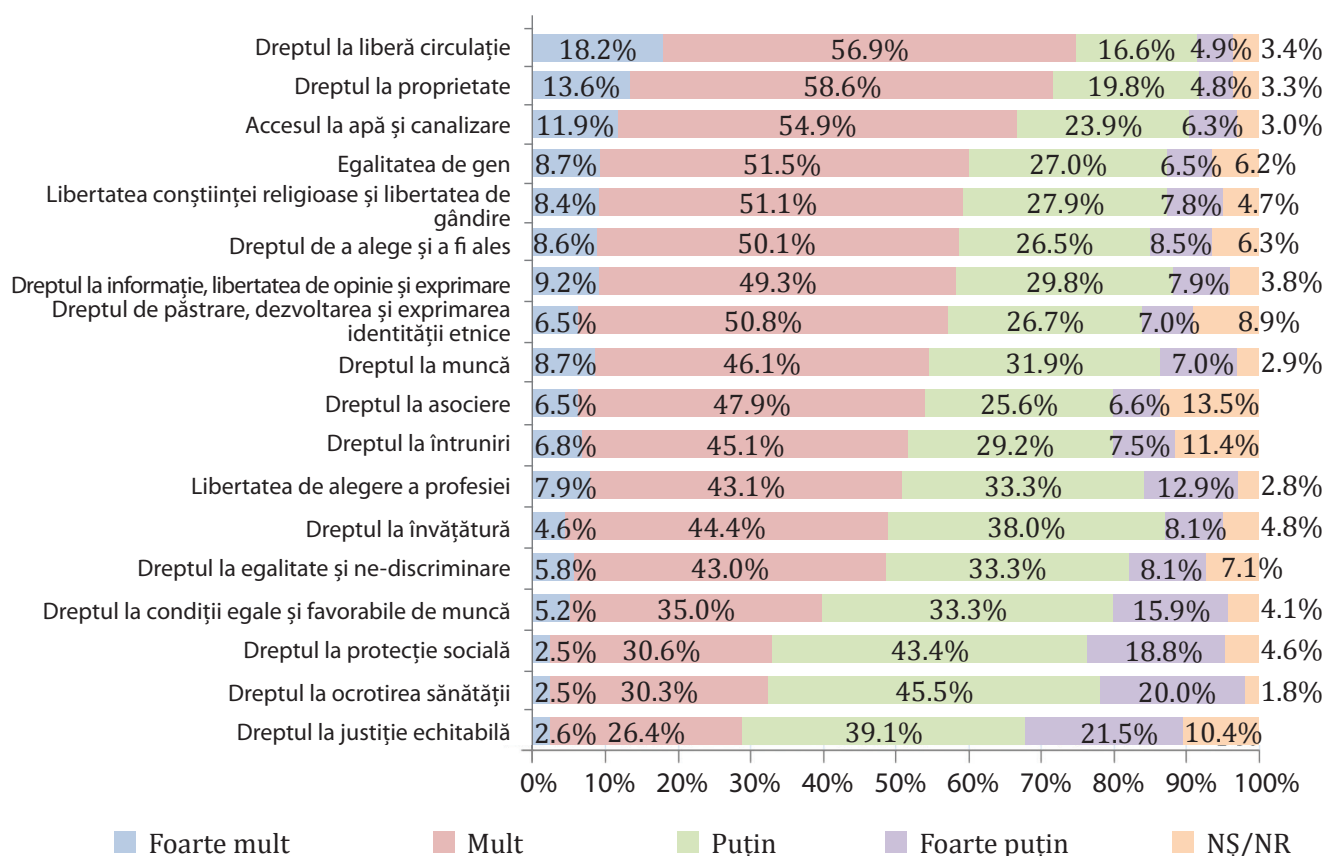
Cu toate acestea, mobilizarea etnică și politică ar trebui tratată ca dependentă de un spectru mai larg de calcule individuale și acțiuni colective din Găgăuzia, care stă la confluența câtorva conflicte și interferențe din partea unor terți cum ar fi Rusia și Turcia. Alegătorii raionali vor favoriza acele elite politice care le vor aduce cele mai bune recompense din opțiunile existente, prin urmare,

alegerile vor fi dezbătute intern printre elitele politice ale Găgăuziei, însă UTAG va ocupa o poziție fermă în negocierile dificile cu autoritățile publice centrale.

### Exercitarea drepturilor omului: drepturi civile, politice și socio-economice

Fiind întrebați despre măsura în care cetățenii au avut acces la justiție în cazul în care s-au confruntat cu probleme în interacțiunea cu administrația locală, circa 61.6% dintre respondenți au menționat că accesul lor la justiție a fost limitat sau nu a existat deloc, iar 22.3% au răspuns negativ, ceilalți respondenți nu au știut ce să spună sau nu au dat nici un răspuns. Respondenții din mun. Chișinău și regiunea de Nord au exprimat mai multe opinii negative referitoare la exercitarea dreptului lor la justiție, 76.5% și, respectiv, 69%. Aceste sentimente de lipsă de acces la justiție exprimat în toată țara s-au aliniat cu rate similare de nemulțumire în ceea ce privește dreptul la un proces judiciar echitabil, 60.6% dintre respondenți răspunzând negativ (acces limitat/foarte limitat). Similar situației privind accesul la justiție, și în acest caz 77.2% dintre respondenții mun. Chișinău au dat răspunsuri negative (limitat/foarte limitat), regiunea de Nord cu 62.2% de respondenți nemulțumiți, de Centru (53.8% de respondenți nemulțumiți), iar în regiunea de Sud respondenții au fost divizați egal în mulțumiți și nemulțumiți.

Cele mai ridicate rate de satisfacție privind accesul la justiție și un proces judiciar echitabil au fost înregistrate în UTAG, cu 46.4% de respondenții care au dat răspunsuri pozitive privind accesul la justiție (și 25.9% de respondenți nemulțumiți), cu 53.9% de respondenți mulțumiți de procesul judiciar echitabil și 33.5% de respondenți

**Figura 7. Gradul de respectare a drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova**

Sursă: CBS-Axa - IDIS, martie 2017

nemulțumiți. Accesul la justiție și dreptul la un proces judiciar echitabil au fost, practic, motivul de îngrijorare pentru persoanele economic active, persoanele cu studii superioare, grupurile de tineri (cu vârsta cuprinsă între 18 și 29 de ani) și pentru moldovenii etnici. Această stare de lucruri poate atesta faptul că persoanele cu studii sau mai active din punct de vedere social conștientizează mai bine cazurile când nu le sunt respectate drepturile și demonstrează o cunoaștere mai avansată a normelor juridice comparativ cu persoanele cu un nivel de studii inferior.

Acest rezultat este aliniat cu alte studii despre percepția accesului la justiție și a procesului judiciar echitabil. În anul 2016 ONU a realizat un studiu despre percepțiile privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, în parteneriat cu Avocatul Poporului, care a constatat faptul că 68% dintre respondenți cred că dreptul la un proces judiciar echitabil este respectat într-o măsură foarte limitată sau deloc, în timp ce majoritatea respondenților au indicat că justiția este selectivă și afectată de corupție (ONU în Moldova, 2016).<sup>76</sup> Aceste constatări

corespund observațiilor din studiul recent privind competența civică realizat în Ucraina, Moldova și Belarus, potrivit căruia veniturile mai mari și nivelul de studii mai avansat printre respondenți au corelat cu niveluri mai ridicate de competență civică.<sup>77</sup>

Circa 33% dintre respondenți au pretins că există cazuri de nepotism și corupție în activitatea autorităților publice locale. Astfel cum s-a menționat anterior, respondenții cu niveluri de studii mai avansate sunt mai informați despre cazurile de nepotism și corupție, indicând că persoanele din acest grup pot avea mai multă informație care pune la îndoială integritatea și conduita autorităților publice locale. Mai există diferențe bazate pe nivelul de urbanizare, unde respondenții din zonele urbane sunt mai preocupați de fenomenul de nepotism decât locuitorii din mediul rural (38% și, respectiv, 28%). Această situație este în conformitate cu ipoteza, potrivit căreia cetățenii mai conectați și mai bine informați sunt mai conștienți de astfel de cazuri.

Cel mai mare punctaj în ceea ce privește percepția fenomenului de nepotism l-au acumulat respondenții

<sup>76</sup> Percepția respectării drepturilor omului în Republica Moldova, Avocatul poporului, 2016, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MDA/INT\\_CRC\\_IFS\\_MDA\\_26438\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MDA/INT_CRC_IFS_MDA_26438_E.pdf)

<sup>77</sup> Competența civică în Ucraina, Moldova, Belarus, 2017: un cont al unui sondaj reprezentativ al opiniei publice, <[http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/dispozițiile\\_prevăzute\\_la\\_art./2017/03/16/3-reasons-to-care-about-civic-literacy-.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/dispozițiile_prevăzute_la_art./2017/03/16/3-reasons-to-care-about-civic-literacy-.html)>.

din Chișinău (51%) spre deosebire de celelalte regiuni (25% în regiunea de Nord, 29% în regiunea de Centru, 27% în regiunea de Sud și 36% în ATU Găgăuzia). Datele colectate pe baza interviurilor exhaustive au relevat nemulțumirea cetățenilor de fenomenele de 'nepotism' și 'corupție' și că astfel de practici sunt descurajatoare pentru persoanele care nu au legături personale cu autoritățile publice.

În ceea ce privește percepțiile respectării altor drepturi fundamentale, datele sondajului indică nemulțumirea cetățenilor în raport cu drepturile la servicii medicale (75.5%), protecția socială (62.2%) și educație (46.1%). Dreptul la libera asociere și dreptul la muncă nu sunt respectate sau sunt puțin respectate în viziunea a 45–50% dintre respondenți. Rezultatele confirmă în mare măsură faptul că cetățenii sunt nemulțumiți de starea lor materială și de calitatea vieții.

Respondenții (66.8%) consideră că dreptul la serviciile de aprovizionare cu apă și sanitație este, în linii mari, respectat (foarte mult/mult), reflectând investițiile semnificative efectuate în acest sector în ultimii ani. Această rată nu a fost diferită substanțial în localitățile rurale și urbane, indicând un nivel relativ mai scăzut în regiunea de Nord (58.9%) comparativ cu media de 66.8%. Totuși, în procesul de determinare a nivelului de 'satisfacție' în privința serviciilor comunale (discutate mai jos), au fost remarcate diferențe importante în gradul de satisfacție de prestarea serviciilor, zonele rurale mai mici indicând rate mai scăzute de satisfacție comparativ cu localitățile urbane și comunitățile rurale mai mari. Problema majoră cu care se confruntă toate tipurile de localități (rurale și urbane) este calitatea drumurilor (62%), cu un grad relativ scăzut de satisfacție în privința acestui serviciu remarcat în UTAG comparativ cu alte servicii.

Serviciile medicale și de protecție socială au fost cel mai slab apreciate de respondenții din Chișinău și regiunea Nord, cei din urmă, probabil, din cauza unor rate ridicate de deprivare, cum ar fi lipsa accesului la servicii medicale de calitate. În Găgăuzia, nivelul de satisfacție în privința accesului la servicii medicale a fost divizat în mod egal între cei care au apreciat pozitiv (48%) și cei care nu au apreciat pozitiv (45%).

În privința aspectelor de 'egalitate și nediscriminare', sondajul a identificat tendințe similare celor referitoare la accesul la justiție. În cazul actual, respondenții cu studii superioare și cei care fac parte din minoritățile etnice apreciază negativ respectarea acestui drept, cei mai mulți respondenți nemulțumiți fiind din regiunea de Centru (77.3%) și Chișinău (65.5%). Răspunsurile au variat puțin în funcție de vârstă și gen. În Găgăuzia, 71% dintre respondenți sunt mulțumiți de modul în care este respectat dreptul la egalitate și nediscriminare, situație ce, din nou, poate fi explicată de omogenitatea sporită a comunității civice și politice. Unii respondenți din focus-grupuri și-au exprimat ostilitatea în raport cu adoptarea legii privind egalitatea și nediscriminarea, însă, după toate probabili-

### **Sărăcia, decalajul rural/urban și vârstă în calitatea de factori de discriminare:**

*Copiii din familiile nevoiașe sunt discriminați la școală. Oamenii săraci sunt ignorați aici; cei bogăți nici nu-i observă pe cei nevoiași, care sunt lăsați pe fundal (focus-grup, Chișinău, martie 2017).*

*Oamenii de la sate sunt în pragul sărăciei deoarece nu au un loc de muncă și oportunități elementare. Cei care locuiesc la oraș, care au o afacere, care au reușit să acapareze mai mult trăiesc mai bine și sunt mai avantajați (focus-grup, Cahul, martie 2017).*

*Generațiile mai tinere sunt privilegiate, la nivel național și local, prin oferte de muncă. Noi [persoanele în vârstă?] nu mai suntem 'buni'; noi nu mai avem dreptul la muncă (focus-grup, Bălți, martie 2017).*

### **Discriminarea bazată pe identitatea națională, etnică sau lingvistică:**

*Există o problemă perpetuă despre care se vorbește și se scrie pretutindeni... de ce găgăuzii sunt discriminați? Un băiat a fost recrutat în armata națională la Chișinău, iar ei îl bat. De ce îi bat pe găgăuzi? Desigur, au avut o înțelegere, el s-a strangulat, a murit, iar ei nu au avut nimic de spus. Ei au dat niște bani să închidă dosarul și să acopere cheltuielile, dar eu nu am nevoie să mă plătească! Doamne ferește să i se întâmple așa ceva feciorului meu! Nu știu ce aș face în asemenea caz (focus-grup, Comrat, martie 2017).*

*Cu tot respectul față de vorbitorii de limbă rusă, nu am nimic împotriva voastră, dar adesea, fiind moldovean, mă simt discriminat pentru că ei pun condiții de angajare: dacă nu vorbești rusește nu poți să lucrezi aici (focus-grup, martie 2017, Chișinău).*

*Când cineva vede un țigan, imediat spune: el e hoț... Când îi întâlnim, ne străduim să ne distanțăm de ei, ținând mâinile în buzunare. Din simplul motiv că sunt țigani și toți se tem de ei. Există astfel de țigani cărora le place să bage mâna în buzunarul altora, dar sunt și țigani onești; eu am astfel de prieteni printre țigani, pot să-i las ceva, dar el nu se va atinge, din contra, îmi va da și ultima lui bucățică, dar nu va lua nimic de la mine (focus-grup, Chișinău, martie 2017).*

tățile, acesta este rezultatul influenței concepțiilor eronate despre scopurile legii în cauză.

Cel mai des, respondenții s-au referit la cazuri de discriminare cu care s-au ciocnit diverse persoane în procesul căutării unor locuri de muncă, femei, urmate de

persoane cu dizabilități, persoanele în vârstă sau persoane de etnie romă. Opiniile colectate în cadrul acestor focus-grupuri au articulat multiple forme de discriminare pe motive de sărăcie, rasă, etnie, limbă, vârstă și decalajul rural/urban.

Participanții focus-grupurilor afiliați cu organizațiile societății civile au demonstrat un nivel mai ridicat de toleranță față de alții, în special, față de grupurile minorităților naționale și față de alte persoane vulnerabile. Când participanților li s-a solicitat opinia despre cele mai discriminate categorii de populație din Republica Moldova, majoritatea respondenților au menționat persoanele cu dizabilități mentale și fizice, oamenii nevoiași, persoanele care trăiesc cu HIV (virusul imunodeficienței umane), persoanele în vârstă și comunitatea LGBT (persoanele lesbiene, homosexuale, bisexuale și transsexuale). Aceste afirmații confirmă constatările formulate în studiul Indicele de distanță socială (IDS), realizat în anul 2015, potrivit căruia participarea în diverse activități non-profit a sporit toleranța și preocuparea pentru alții, inclusiv pentru cei mai vulnerabili (BIDDO et al., 2015).

În conformitate cu punctajele atribuite de IDS (Malcoci și Barbăroșie, 2015: 24), jumătate dintre toți respondenții nu sunt deschiși să accepte în calitate de prieteni, vecini sau membri de familie persoane care aparțin categoriilor celor mai vulnerabile, comparativ cu numai 0.4% care afirmă că le-ar accepta. Datele pot fi interpretate prin teoria prejudiciilor și a statutului (Fiske 1998). Oamenii sunt frecvent împotriva celor care nu fac parte din grupul lor social, demonstrând prejudecăți (emoționale), stereotipuri (prejudecăți cognitive) și discriminare (prejudecăți de conduită). Prejudecățile din trecut și anumite probleme aferente statutului, unele dintre ele fiind înrădăcinate în atitudini conservativ-parohiale, facilitează această separare socială.

Etichete universale, stereotipice și atitudini negative față de persoanele de etnie romă sunt confirmate de multiple rapoarte și studii. Astfel, un studiu realizat în anul 2014 a relevat faptul că circa 40.5% dintre respondenți nu ar accepta persoane de etnie romă în calitate de colegi de lucru.<sup>78</sup> Potrivit opiniilor colectate de la focus-grupuri, astfel de discriminare persistă. În plus, participanții au menționat că limba vorbită de solicitanți este un motiv de a le limita accesul la locuri de muncă în sectorul administrativ.

Polarizarea în funcție de venituri a fost menționată frecvent de respondenți ca un factor de configurare a atitudinii discriminatorii. Persoanele cu venituri scăzute și pensionarii cu o pensie de 800 lei pe lună (39.60 euro) au fost considerate a fi una dintre categoriile cele mai discriminate, fapt ce conduce la vulnerabilitate extremă, care au de ales între opțiunea de a pleca din țară sau din viață.

<sup>78</sup> IPP, CPEDAE, CNCD, Fenomenul discriminării în Republica Moldova: percepția cetățeanului. Sondaj sociologic, <[http://www.ipp.md/public/files/Evenimente/Sondaj\\_nediscriminare\\_pentru\\_prezentare.pdf](http://www.ipp.md/public/files/Evenimente/Sondaj_nediscriminare_pentru_prezentare.pdf)>

Alte sentimente răspândite denotă faptul că 'cei nevoiași nu sunt observați, iar nevoile lor nu contează'; 'cei bogași vor fi întâmpinați la școală cu ușile deschise, pe când cei nevoiași vor fi ignorați'.

Egalitatea femeilor și a bărbaților a fost considerată drept o prioritate de top printre respondenții din regiunea de Nord comparativ cu cei din regiunea de Sud sau de Centru. Mai multe femei decât bărbați au observat probleme serioase aferente inegalității de gen (37% printre femei comparativ cu 29.4% printre bărbați), atestând faptul că inegalitățile înveterate în normele societale alimentează practica salariilor discriminatorie și obstacolele din calea dezvoltării carierei femeilor. Acest fapt a fost evident, în special, printre femeile aflate în concediu de maternitate sau cele însărcinate care au participat la focus-grupuri.

## Măsuri juridice și instituționale pentru combaterea discriminării

În ultimii ani, Moldova a întreprins pași mari în direcția stabilirii cadrului legal și instituțional pentru combaterea discriminării. În luna mai 2012, Parlamentul RM a adoptat Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității.<sup>79</sup> Legislația interzice discriminarea în domeniul politic, social, economic, cultural și alte domenii și asigură un spectru larg de motive din care discriminarea este interzisă, printre care pe motiv de rasă, culoare a pielii, etnie, naționalitate, limbă, religie, gen, opinie politică etc. Legea aplică acquis-ul comunitar european cu privire la nediscriminare, în particular, Directiva Consiliului Europei 2000/43 cu privire la implementarea principiului tratamentului egal între persoane indiferent de originea rasială sau etnică<sup>80</sup> și Directiva Consiliului Europei 2000/78 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă<sup>81</sup> și a fost una dintre condițiile importante incluse în Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize în cadrul dialogului UE-Republica Moldova privind liberalizarea regimului de vize.

Republica Moldova a instituit Consiliul național pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (CPEDAE) în calitate de instrument pentru implementarea legislației cu privire la nediscriminare

<sup>79</sup> Legea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013.

<sup>80</sup> Directiva Consiliului Europei din 29 iunie 2000 cu privire la implementarea principiului tratamentului egal între persoane indiferent de originea rasială sau etnică, <[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index_en.htm)>

<sup>81</sup> Directiva Consiliului Europei din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea tratamentului egal privind ocuparea forței de muncă și condițiile de muncă, <[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index_en.htm)>

și obligațiile internaționale pertinente. Legea atribuie CPEDAE funcții importante pentru examinarea actelor pretinse de discriminare, revizuind legi și proiecte de acte normative din perspectiva egalității și promovând sensibilizarea publicului în materie de legislație și politici cu privire la egalitate. Totuși, Legea nu-i atribuie Consiliului împuterniciri care să-i permită să impună sancțiuni pentru actele de discriminare și nici să depună dosare la Curtea Constituțională pentru examinare constituțională a dispozițiilor legislative considerate a fi discriminatorii.

În prezent, 76% din deciziile emise de CPEDAE se referă la discriminarea drepturilor sociale, economice și culturale, la baza actului de discriminare fiind mai frecvent motivul de dizabilitate, vârstă, gen și limbă.<sup>82</sup> CPEDAE constată, de asemenea, o tendință persistentă de stereotipie și atitudine discriminatorie față de persoanele de etnie romă. În perioada octombrie 2013 – martie 2017, CPEDAE a constatat 18 cazuri de discriminare pe motiv de rasă, etnie sau origine națională, credință sau convingere politică. Aceste rapoarte corelează cu constatările sondajului și ale focus-grupurilor, unde participanții au vorbit despre discriminarea drepturilor sociale și economice și exercitării acestor drepturi pe motiv de vârstă, gen, dizabilitate și, în special, de etnie romă.

## Drepturi electorale și politice

Dreptul de a alege și a fi ales este respectat în opinia a circa 59% din respondenții, în timp ce 35% au exprimat opinii negative, considerând că alegerile nu sunt corecte. Participanții au notat că alegerile sunt influențate des de candidați care folosesc foarte mulți bani, reușind în acest fel să cumpere voturi, respectiv, să cumpere loialitatea politică a alegătorilor prin diverse trucuri electorale. Răspunsurile despre gradul de satisfacție în ceea ce privește respectarea drepturilor electorale reflectă într-o anumită măsură astfel de practici electorale cum ar fi cumpărarea voturilor, când votanții în vârstă sunt considerați ținte ușoare pentru astfel de practici.

Cei mai mulțumiți de respectarea drepturilor electorale sunt respondenții cu un nivel mai scăzut de studii și persoanele în vârstă. Minoritățile etnice par a fi considerabil mai mulțumite de gradul de respectare a drepturilor lor electorale (60% dintre respondenți sunt mulțumiți) în contrast cu moldovenii etnici (40%). Respondenții din Chișinău și-au exprimat opinii negative în mai multe cazuri despre drepturile lor electorale, influențați de tentativele recente de a-l demite pe primarul în exercițiu. Cea mai ridicată rată de răspunsuri pozitive privind acest drept a fost identificată în Găgăuzia – 79.2% în compa-

rație cu media de 58.7%. Acesta, posibil, este rezultatul unei combinații de factori, cum ar fi prezența unui nivel adițional de oficiali aleși în mod direct care include guvernatorul, membrii legislativului local și ai consiliilor locale, precum și un grad mai sporit de coeziune politică în Găgăuzia. (Pentru mai multe informații despre alegeri și funcționarea oficialilor aleși, organismelor autorităților publice locale și a partidelor politice a se vedea secțiunile relevante incluse în Pilonul II de mai jos.)

Persistă un sentiment în creștere precum că politicienii generează conflicte în mod inutil, în loc să investească mai multe eforturi pentru a crea medii favorabile astfel încât organismele reprezentative și cetățenii să acționeze în cooperare. Unii participanți ai focus-grupurilor din afara UTAG consideră că conflictele politice sunt de prisos, deoarece conduc la izolarea regiunilor populate de minoritățile etnice. Problemele aferente modului în care executivul național gestionează aspirațiile regionale au fost abordate în focus-grupuri, unde unii participanți au acuzat executivul național de sporirea divizării legale între unitățile administrativ-teritoriale din afara și din cadrul UTAG, fapt ce generează diferențe semnificative în termeni de impozite achitate și servicii comunale. Important, o persoană oficială de rang înalt din Cahul, care este unul dintre cele mai mari orașe din regiunea de Sud, în perioada consultărilor pe marginea constatărilor preliminare ale acestui Raport de evaluare a remarcat faptul că 'se simte discriminat în termeni de impozitare comparativ cu impozitele colectate de primăriile din UTAG'. Astfel de sentimente atestă faptul că puțini din afara regiunii autonome ar putea accepta sesizări privind acordul federal susținut de elitele politice din regiune; un astfel de acord este tot mai mult tratat ca un act ce implică costuri adiționale plătite de restul populației din Republica Moldova.

## Satisfacția cetățenilor în privința autorităților publice locale

Cetățenii au încredere în primari mai mult decât în orice altă autoritate publică. Încrederea în primari este exprimată de 49% și, respectiv, de 51.6% dintre respondenți care sunt mulțumiți sau foarte mulțumiți de activitatea primarului și de realizările obținute. Aceste rate sunt mai mari decât cele înregistrate pentru Parlament (18.5%), Guvern (16.7%) și Președintele RM (37.8%). După alegerile din noiembrie 2016, a fost marcat un salt substanțial în nivelul de încredere în președintele țării, deși acest fapt nu exclude o viitoare scădere<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Raportul alternativ al CPEDAE către Comitetul ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale, august 2017, <<http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Moldova-Equality-Council-submission-to-CESCR-62-2017-eng-1.pdf>>

<sup>83</sup> În luna martie 2016, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional amendamentul Constituției (din anul 2000) și a revocat alegerea indirectă a președintelui țării. Prin anularea alegerii directe a președintelui, amendamentul din anul 2000 a transformat Republica Moldova din stat semi-prezidențial în stat parlamentar.

Gradul sporit de încredere în primari, explicat de participării focus-grupurilor, este rezultatul responsabilității primarilor pentru, practic, orice aspect care preocupă comunitățile locale, fiind văzuți de cetățeni ca o 'autoritate indispensabilă'. Primarii au fost înalt apreciați de respondenții cu un nivel mai scăzut de studii, de locuitorii localităților rurale și ai localităților urbane mici, precum și de respondenții cu statut socio-economic mai scăzut.

Astfel de rating-uri sunt explicate de poziția de frunte pe care o ocupă primarul și de influența acestuia în comunitățile mai mici. În așa mod, primarii sunt frecvent considerați de localnici ca un oficial local imediat care-i poate ajuta să-și satisfacă necesitățile, în timp ce alți administratori sau politicieni sunt văzuți într-o poziție prea distantă de problemele locale sau sunt cunoscuți insuficient.

Rating-urile la capitoul încredere în primar și satisfacția în raport cu activitatea acestuia au fost cele mai scăzute în Chișinău, preponderent, din cauza acuzațiilor de corupție și disputelor politice din capitală, fiind cele mai ridicate în Găgăuzia (76.1% încredere și, respectiv, 68.4% satisfacție). Consilierii locali au obținut, în medie, un rating de 34.8%, în Chișinău fiind înregistrat un rating de 6.1%, iar în Găgăuzia – de 71.4%. Ratele din Chișinău în raport cu consilierii corelează cu ratele mai mici pentru consilieri în localitățile urbane mari. Cetățenii și-au exprimat incertitudinea față de rolul consilierilor, indicând faptul că consiliile raionale sunt, practic, părți detașate ale autorităților publice locale, având o interacțiune redusă cu cetățenii (23.2% au bifat opțiunea de răspuns 'nu știu').

## Percepțiile cetățenilor în raport cu serviciile publice locale

Gradul de satisfacție în ceea ce privește serviciile acordate de autoritățile publice locale a relevat o variație semnificativă printre servicii, fiind influențat de diferențele obiective în prestarea serviciilor în diferite regiuni și decalajul rural/urban, precum și de percepțiile configurate de astfel de factori cum ar fi nivelul de competență și statutul economic sau de venituri.

Rezultatele sondajului denotă faptul că cetățenii sunt mulțumiți de modul de aprovizionare cu apă potabilă (67%, în medie) și cu gaze naturale (65%, în medie), marcând diferențe importante între mediul urban și rural. În ceea ce privește apa potabilă, 79% dintre respondenții din zonele urbane și 57% din mediul rural sunt mulțumiți, iar în regiunea de Nord 42% dintre respondenți nu sunt mulțumiți suficient sau deloc. În ceea ce privește aprovizionarea cu gaze naturale, 81.4% din mediul urban sunt mulțumiți, iar în mediul rural procentul celor mulțumiți însumează 50.7%. Respondenții din regiunea de Nord din nou și-au exprimat cel mai ridicat grad de nemul-

țumire în acest context (44.8% nu sunt mulțumiți suficient sau deloc). Activitățile culturale și de amuzament au acumulat mai puțini suporterii (47%), precum și astfel de servicii cum ar fi gestionarea deșeurilor, sanitația și întreținerea căilor de acces.

Serviciile identificate ca cele mai deficiente sunt gestionarea deșeurilor, (46.6%), canalizația (63.7%) și întreținerea căilor de acces la comunitate (74%). Această listă urmează lista principalelor aspecte pe care respondenții le-au clasificat ca cele mai problematice cu care actualmente se confruntă comunitățile lor (reparația drumurilor și a podurilor, canalizația, iluminatul stradal și gestionarea deșeurilor). Rezultatele dezagregate arată că cel mai ridicat nivel de nemulțumire a fost înregistrat în regiunea de Nord (53.7%) și regiunea de Centru (50.7%), fiind legate de gestionarea deșeurilor și starea căilor de acces în Chișinău (81.1%), regiunea de Sud (74.7%) și Găgăuzia (75.2%).

Principalele probleme cu care se confruntă în prezent comunitățile, astfel cum au fost identificate de respondenți, vizează calitatea drumurilor locale (aproximativ 62%), cu o pondere mai ridicată printre respondenții din Găgăuzia (68%), transformând-o într-o problemă majoră. Acordarea serviciilor de canalizație s-a poziționat pe locul secund cu cei din regiunea de Centru și Autonomia găgăuză UTAG (circa 40% dintre respondenți). Serviciile legate de sanitație și iluminat stradal au fost menționate ca o prioritate de top de circa 25%, cu diferențe semnificative în funcție de nivelurile de dezvoltare din regiune. De exemplu, în Găgăuzia sanitația este percepută ca o problemă mai serioasă, în timp ce respondenții din regiunea de Nord au menționat prioritar iluminatul stradal. Discuțiile focus-grupurilor și interviurile individuale au identificat impactul pozitiv al câtorva proiecte de infrastructură la nivel regional. De exemplu, un proiect de sanitație implementat în or. Sângerei, co-finanțat de locuitorii acestui oraș, este considerat de mare succes și cu impact prin consecințele imediate asupra calității vieții și îmbunătățirea percepției asupra auto-administrației locale în soluționarea problemelor localității.

Participanții au menționat că reorganizarea pieței orașenești din or. Căușeni și planificarea urbană de succes, deopotrivă cu proiectele de amenajare și curățare a străzilor din or. Florești, care le-au făcut – în opinia respondenților - din aceste localități - 'mult mai plăcute decât este Municipiul Chișinău'.

Dezvoltarea de parcuri și spații verzi în orașe, precum și aprovizionarea cu apă potabilă au fost menționate ca fiind cele mai problematice de către 20% dintre respondenți. În Chișinău, accesibilitatea parcurilor și a spațiilor verzi pentru populație a fost considerată o problemă nerезolvată satisfăcător de către 44% dintre respondenți.

Ca urmare a încrederii sporite față de primari, cetățenii îi consideră drept agenți responsabili pentru cele mai importante servicii furnizate pe plan local. În conformitate cu opinia exprimată de 80% dintre respondenți,

primarul unei localități este, în primul rând, responsabil de calitatea tuturor serviciilor acordate cetățenilor (cu excepția poate a celor de reparație sau de renovare a centrelor locale de sănătate și a serviciilor de aprovizionare cu gaze naturale).

Lipsa de resurse financiare este menționată de 53% dintre respondenți, fiind problema majoră cu care se confruntă cele mai multe dintre autoritățile publice locale în soluționarea problemelor comunității. Alții au atribuit ineficiența autorităților publice locale încercării autorităților de a-și plasa interesele personale mai presus de interesele comunității (11%), instruirea/formarea slabă a primarilor (6%) și absența unei infrastructuri rezonabile.

## Constatări-cheie

- Opiniile cetățenilor au fost destul de divizate în ceea ce privește evaluarea stării guvernării locale; deși există semne de progres, per ansamblu, autoritățile publice locale nu reușesc în acest moment să țină pasul cu solicitările și nevoile populației, tot mai exigente față de calitatea serviciilor și a guvernării dorite.
- Percepțiile față de protecția și respectarea drepturilor fundamentale și nediscriminarea relevante în acest raport de evaluare denotă faptul că acele drepturi, care nu necesită organizare și acordare a serviciilor de anvergură (dreptul la asociere, libertatea de conștiință, libertatea de gândire și libertatea convingerilor religioase) sunt, în general, exercitate și protejate în Republica Moldova. În același timp, drepturile care solicită investiții semnificative în infrastructură, resurse umane competente și standarde înalte la furnizarea de servicii (sănătate, protecție socială, acces la drumuri calitative și alte elemente de infrastructură), întâmpină greutăți semnificative și de aceea populația manifestă mult mai multă neîncredere în evaluarea lor pozitivă.
- Preocupările și solicitările de a îmbunătăți accesul la și calitatea justiției au dominat interacțiunile cu cetățeni în perioada evaluării din acest studiu. Rezultatele sondajului au arătat că 2/3 dintre respondenți nu au încredere în sistemul de justiție atunci când interacționează cu autoritățile publice locale. Cazurile de nedreptate cu care s-au confruntat persoanele care aparțin diferitor categorii dezavantajate au fost un element comun al discuțiilor purtate în focus-grupuri, accentuând forme complexe, multiple de discriminare și prejucții pe motiv de dizabilitate, venituri scăzute, persistența unor decalaje importante în funcție de mediul de reședință (rural/urban), prejudecăți legate de limba vorbită, identități rasiale sau de gen.
- Percepțiile privind corupția și impunitatea unor decidenți corupți reprezintă surse de frustrare cu impact direct și acut asupra încrederii cetățenilor, dar și un obstacol serios în menținerea încrederii în autoritățile locale și naționale din țară.
- Nivelul de încredere al respondenților din Găgăuzia în Președintele Republicii Moldova, Guvernul RM, primarii locali și consilierii locali este semnificativ mai ridicat, care indică asupra unui nivel mai ridicat de satisfacție în privința calității vieții lor actuale. Această constatare poate fi explicată printr-un grad mai sporit de coeziune a comunităților din autonomia găgăuză, precum și printr-o relativă omogenitate a preferințelor politice în cadrul acestei populații. Deși astfel de afirmații ar trebui testate prin analize mai riguroase, cercetările existente atestă o posibilă legătură pozitivă între clivajele societale și un grad mai ridicat de satisfacție în privința rezultatelor atinse de guvernare. Totuși, în ceea ce privește alte aspecte conexe, cum ar fi satisfacția în privința dezvoltării socio-economice a comunităților lor și transparența procesului decizional, răspunsurile acordate de respondenții din Găgăuzia nu diferă semnificativ de răspunsurile oferite de respondenții selectați din alte regiuni și localități ale țării, punând în evidență natura multidimensională a schimbărilor din societate. Cu alte cuvinte, atitudinile pozitive față de autoritățile publice locale nu întotdeauna ar trebui să sugereze rate egale de satisfacție în privința realizărilor politicilor la nivel național. În plus, populația din autonomia găgăuză pare să fie într-o măsură oarecare izolată de procesul politic din Republica Moldova, ca urmare a concentrării atenției publicului din autonomie asupra problemelor specifice acestei regiuni autonome politic și care, în linii mari, susține anumite preferințe politice create ca urmare a status-quo-ului regional.
- Referindu-ne la percepția serviciilor comunale, raportul de evaluare relevă faptul că cetățenii par a fi mai mulțumiți de modul în care autoritățile publice locale prestează serviciile de bază, cum ar fi aprovizionarea cu apă potabilă, demonstrând un grad mai ridicat de satisfacție în localitățile urbane și localitățile rurale mari, în timp ce răspunsurile respondenților din localitățile rurale au fost mai puțin optimiste. Opinii pozitive au fost exprimate și în privința aprovizionării cu gaze naturale, educația în școlile locale și învățământul profesional. Serviciile de iluminat public, gestionarea a deșeurilor și sanitație, precum și activitățile de integrare culturală au fost satisfăcătoare pentru aproape jumătate dintre respondenți. Satisfacția exprimată față de calitatea acestor servicii a fost, în general, mai pozitivă în zonele urbane și în autonomia găgăuză, cu mici excepții cum ar fi întreținerea căilor de acces (drumuri). Această stare de lucruri indică existența unei capacități mai robuste pentru prestarea serviciilor în unitățile locale cu o capacitate financiară mai puternică.



- În general, activitatea primarilor este înalt apreciată de respondenții cu un nivel de studii mai scăzut, locuitorii din localitățile rurale și din orașele mici, precum și de cei cu statut socio-economic mai scăzut. Astfel de rating-uri sunt explicate de poziția primarului și de vizibilitatea acestuia în comunitățile mai mici ca persoană oficială de cel mai mare rang și cel mai activ din localitate, în timp ce politicienii sunt văzuți într-o poziție prea distantă de problemele locale sau sunt cunoscuți insuficient.
- Limitările financiare și lipsa capacității adecvate a personalului sunt recunoscute drept cele mai semnificative probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale, fapt ce explică prestarea nesatisfăcătoare a serviciilor. Remunerația limitată este impusă personalului APL de legislația națională privind serviciul public, care include oficialii de la primărie în sistemul de stat al administrației publice. Nivelurile scăzute și mediocre de salarizare, precum și absența personalului calificat înrăutățesc capacitatea APL de a presta servicii de calitate.

## Recomandări

15. Autoritățile publice locale ar trebui să elaboreze politici locale mai bine argumentate pentru a spori incluziunea socială a tuturor locuitorilor reprezentați în aceste comunități, combătând simptomele și cazurile de discriminare și promovând participarea activă a grupurilor vulnerabile de populație. Autoritățile publice locale ar trebui să pună în aplicare cursuri de instruire/formare pentru personalul APL și pentru toți aleșii locali în vederea sensibilizării acestora și internalizării unor valori și abordări bazate pe respectarea drepturilor omului în procesul de planificare a dezvoltării locale. Pe termen mediu și lung, această abordare va îmbunătăți sensibilizarea publicului față de practici discriminatorii și identificarea de remedii efective și eficiente disponibile în vederea sporirii gradului de coeziune a comunităților locale. Este necesar de a utiliza practicile internaționale și educația publică prin cunoașterea drepturilor și obligațiilor cetățenești ca instrument de definire și consolidare a loialității cetățenilor față de comunitatea lor (locală și națională) și ca element indispensabil al democrației locale.
16. Moldova are nevoie de elaborarea unor strategii și programe de nouă generație, care ar pune accentul pe dezvoltarea rurală și care ar aborda tendința crescândă de depravare a comunităților rurale. Un pas important în această direcție ar fi crearea unor noduri de transport care să conecteze orașele și localitățile rurale cu principalele coridoare de transport, accesul la piața muncii prin zonele industriale existente și extinderea accesului la piețele de desfacere din vecinătatea imediată.
17. Autoritățile publice locale au nevoie de inovații sociale și administrative, fiind obligate să caute noi forme de interacțiune cu cetățenii. Acest fapt va solicita o regândire completă a modului în care APC și APL comunică cu publicul general. În loc de interacțiuni succinte, superficiale în cadrul ședințelor consiliilor locale, cetățenii ar trebui să aibă mai multe oportunități pentru implicare, unde să se poată exprima liber și unde li s-ar explica convingător și exhaustiv cu ce probleme se confruntă decidenții politici locali, fiindu-le oferite toate opțiunile posibile pentru soluții de politici.
18. În acest mod nivelul de informare a cetățenilor despre problemele actuale din cadrul autorităților publice locale va crește și îi va ajuta să-și exprime opinii mai bine informate. Metoda deliberării cetățenilor și democrația locală colaborativă a luat amploare în ultimii ani în diferite țări unde autoritățile publice locale, partidele politice și cetățenii se confruntă cu necesitatea de a adopta decizii critice similare referitoare la echilibrarea bugetului și a cheltuielilor pentru servicii. Pentru unele exerciții locale de deliberare se folosesc eșantioane aleatorii ale populației pentru a întocmi lista invitațiilor.
19. În afară de evenimentele speciale de deliberare cu cetățenii, APL din localitățile urbane și rurale mai mari care au acces (staționar sau mobil) la Internet ar putea dezvolta modalități mai rapide și cost-eficiente de implicare pentru a obține feedback local. Acestea ar putea include sondaje publice online în timp real care să le permită cetățenilor să voteze la distanță în privința deciziilor adoptate la nivel local.
20. Autoritățile publice locale ar trebui să aibă dreptul de a elabora structuri proprii de remunerare și stimulare în vederea fortificării statului de plată, beneficiilor sociale și alte pârghii organizaționale, financiare și administrative, creând sisteme de remunerate pe bază de merit.
21. Energia și elanul nou redresate de activitățile de implicare publică organizate de APL ar putea fi direcționate pentru soluționarea celor mai prezente necesități ale comunității: serviciile de evacuare a deșeurilor menajere, de întreținere a căilor de acces ale comunității și de canalizare. Ar trebui să devină prioritate sondajele privind serviciile specifice realizate de autoritățile publice locale care conlucrează cu reprezentanții comunităților locale.

## Pilonul II

### Instituții și procese reprezentative și responsabile

Aspectele analizate în cadrul Pilonului II se referă la rolul partidelor politice în democrația locală din Republica Moldova și interacțiunea aleșilor locali și a organismelor executive cu alegătorii lor la nivel local.

#### Alegeri locale și partide politice

În general, cadrul legal din Republica Moldova pentru alegeri locale este conform celor mai cunoscute standarde internaționale și asigură o bază adecvată pentru desfășurarea unor alegeri democratice.

Primarii și membrii consiliilor locale de nivelul I și membrii consiliilor raionale de nivelul II sunt aleși direct. Alegerile primarilor locali se desfășoară pe baza unui sistem din două tururi cu votul majoritar cu condiția exprimării voturilor majorității absolute în primul tur de scrutin. Pentru alegerea membrilor consiliilor locale și raionale se folosește sistemul listelor de partid reprezentate proporțional, având liste separate pentru consiliile locale și cele raionale. Președinții consiliilor raionale (nivelul II) sunt aleși de membrii consiliilor raionale (nivelul II).

Atât candidații independenți, cât și cei de partid pot concura în alegerile primarului și în consiliu, însă primii trebuie să îndeplinească cerințele de înregistrare a candidaților care sunt considerate disproporționate de către experții electorali locali (Promolex 2015: 21). În cadrul alegerilor din 2015, partidele politice au câștigat 830 mandate de primar din cele 898 posibile (92% din numărul total de mandate). Candidații independenți frecvent se alătură partidelor politice după ce sunt aleși, fapt ce alimentează suspiciuni de corupție sau constrângere în rândul cetățenilor.

Observatorii naționali și internaționali continuă să-și exprime preocupările referitoare la practica de utilizare a resurselor administrative în scopuri de desfășurare a campaniilor, inclusiv oficiile și transportul autorităților publice locale, cu implicarea persoanelor oficiale în campania unui partid sau candidat. O altă problemă endemică este oferirea cadourilor alegătorilor în schimbul votului. În perioada alegerilor locale din 2015, observatorii naționali și internaționali au remarcat faptul că în timp ce campania a fost, în general, activă și liberă, aceasta a fost reflectată prin mijloace mass-media influențate politic, care au informat publicul despre campanie, fără a asigu-

ra o acoperire echilibrată.<sup>84</sup> Observatorii au remarcat o concentrare sporită a drepturilor de proprietate asupra mijloacelor de informare în mâinile câtorva persoane sau grupuri influente. Alegerile locale din 2015 au fost afectate și de alegerile de înregistrare a locuitorilor temporari mai aproape de ziua alegerilor, unii dintre aceștia având aceeași adresă, fapt ce în consecință a afectat încrederea publică în corectitudinea listelor electorale și a procesului electoral.

Prezența la vot în cadrul alegerilor locale este, de regulă, mai scăzută decât în cele parlamentare. Cea mai mare prezență la vot în alegeri locale a fost înregistrată în anul 1995 (60.02%), iar cea mai mică – în anul 2015 (48.95%). La alegerile locale recente din 2015 a fost înregistrată o prezență la vot mai scăzută comparativ cu anul 2011 (55%).<sup>85</sup>

Pentru a înregistra un partid politic, legea prevede că 'actul de constituire trebuie însoțit de lista membrilor partidului politic, al căror număr nu poate fi mai mic de patru mii. La momentul constituirii partidului, membrii acestuia trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II din Republica Moldova, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate'.<sup>86</sup> Această cerință de reprezentare teritorială este o condiție restrictivă pentru noile partide și intră în conflict cu Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția/Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa privind reglementarea partidelor politice, fiind menționată de politicienii din UTAG ca normă discriminatorie ce afectează abilitatea grupurilor regionale de a forma partide politice.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Raportul final OSCE/BIDD, Misiunea limitată de observare, Alegerile locale din Republica Moldova, 2015, <<http://www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226?download=true>>

<sup>85</sup> A se vedea <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=342733>>

<sup>86</sup> Legea privind partidele politice din Republica Moldova nr. 294 din 21 decembrie 2007 (Monitorul Oficial 42-44/119, 29.02.2008) astfel cum a fost modificată la 07.05.10, M087-90/04.06.10 art.250 LP64-XVIII din 12.11.09, M0171-172/27.11.09 art.533

<sup>87</sup> Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția/Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa privind reglementarea partidelor politice, 2010, prevăd că 'Dispozițiile privind limitarea partidelor politice care reprezintă o zonă geografică ar trebui, în general, eliminate din legislația relevantă. Cerințele care interzic contestarea pentru partidele care au doar susținători regionali discriminează potențial acele partide care au susținere robustă din partea cetățenilor, dar al căror sprijin este limitat la o anumită zonă geografică din țară. Astfel de dispoziții pot avea efecte adverse discriminatorii și pentru parti-

Deși date statistice cuprinzătoare cu privire la componența etnică a consiliilor locale nu sunt disponibile, consiliile locale existente având concentrație mare a unor astfel de grupuri reflectă în general, prezența acestora.

O majoritate relativă (55%) a respondenților sondajului a remarcat faptul că cele mai recente alegeri locale au fost libere și echitabile, în timp ce 33.4% și-au exprimat o părere opusă. Respondenții din mediul urban bine instruiți și cetățenii mai tineri au dominat grupul din urmă. În Chișinău, 53% dintre respondenți consideră că alegerile au fost libere și echitabile, în timp ce în Găgăuzia a fost înregistrată cea mai ridicată rată de încredere în alegeri (75.3%).

Motivele cele mai frecvent invocate de respondenții care consideră că alegerile locale nu au fost libere și echitabile sunt după cum urmează: convingerea că rezultatele alegerilor au fost falsificate (49%), că alegătorii au fost manipulați și că s-a produs cumpărarea voturilor (26%), percepția că mulți alegători nu sunt bine informați (23%), lipsa de încredere în organisme care administrează alegerile (19%) și faptul că membrii Comisiei Electorale Centrale (CEC) sunt politizați (17%).

Istoriore despre cumpărarea voturilor au fost comune în cadrul focus-grupurilor, fiind puse în evidență ca fiind unul din motivele semnificative de lipsă a încrederii cetățenilor în integritatea alegerilor: 'Pe cine l-ai întreba din sat, niciunul nu a votat pentru el, însă el a fost ales; alți săteni au spus că le-au dat 5 kg de zahăr, 5 kg de paste făinoase, motiv din care a acumulat voturi' (focus-grup, aprilie 2017).

## Referendumurile locale

Referendumurile locale sunt instrumente ale democrației locale prin care pot fi consultate și soluționate aspecte socio-economice locale cu contribuția cetățenilor. În conformitate cu legislația în vigoare, un referendum local reprezintă consultarea cetățenilor pe aspecte de interes special pentru un sat (comună), sector, oraș (municipiu) sau raion sau pentru o unitate administrativ-teritorială cu statut special.

În conformitate cu datele oferite de CEC, în perioada 1995–2016 au fost organizate 20 de referendumuri locale. Toate referendumurile au abordat probleme legate de demiterea primarului. Dintre acestea, au fost validate 19 referendumuri<sup>88</sup>, unul fiind suspendat din cauza încălcării procedurilor organizaționale. Faptul că la toate referendumurile a fost abordat un singur subiect – revocarea/demiterea primarilor – denotă utilizarea ineficientă a acestui instrument democratic la nivel local.

## Tendențe în participarea politică și percepțiile în raport cu partidele și politica

O largă majoritate a respondenților (90%) incluși în sondaj nu au făcut niciodată parte dintr-un partid politic. Cel mai mare număr de membri ai unui partid este identificat printre respondenții cu studii avansate (18%). Doar 5% dintre respondenții cu nivel de studii mai scăzut au făcut vreodată parte dintr-un partid. Respondenții din Găgăuzia au demonstrat cea mai mică rată de membre într-un partid – doar 4% au raportat că actualmente sunt membri de partid sau au fost în trecut. Cea mai mare rată a fost înregistrată în Chișinău și în regiunea de Centru (câte 13% fiecare). Fapt interesant, cea mai mare rată de apartenență la partide politice a fost raportată în localitățile rurale mici, situație explicată, probabil, de normele de înregistrare electorală locală pentru partide.

Din respondenții incluși în această evaluare, 81% au spus că 'politicienii nu ascultă opiniile cetățenilor', afirmația fiind susținută de puțin mai mulți bărbați decât femei. Respondenții cu studii superioare, din localități urbane, respondenții din Chișinău și regiunea de Centru susțin această afirmație în proporție mai mare. Această tendință este aliniată cu alte acte de nemulțumire în ceea ce privește respectarea principiului de alegeri libere și echitabile printre respondenții cu studii superioare sau din zonele urbane.

Rezultatele sondajului indică faptul că doar 26% dintre respondenți sunt interesați de politică, comparativ cu 74% care sunt ambivalenți sau nu sunt interesați deloc. Probabil, cea mai semnificativă constatare este faptul că respondenții de 60 de ani și mai în vârstă au manifestat un interes mai sporit față de politică comparativ cu alte grupuri, fiind, în linii mari, în conformitate cu tendințele generale de interes scăzut față de politică înregistrat printre generațiile mai tinere din țările europene.

Cel mai des, cetățenii nu participă la acțiuni inițiate de către autorități pentru că "nu au încredere" (70%) sau pentru că ei consideră orice asociere cu actorii procesului politic indezirabilă - 'politica este un joc murdar' (69%) , aceste răspunsuri tipice au reprezentat semne clare de descurajare pentru respondenți și un factor serios, care explică implicarea redusă în procesul democratic la nivel local și național. În autonomia găgăuză (UTAG), circa 71% dintre respondenți nu au fost de acord cu afirmația că 'politica este un joc murdar', în timp ce în Municipiul Chișinău și în regiunea de Centru această afirmație a fost susținută de marea majoritate a respondenților (72%) și, respectiv (77%).

Răspunsurile mai pozitive exprimate de respondenții din Găgăuzia ar putea fi explicate de nivelurile de mobilizare politică și socială mai ridicate în regiunea autonomă, precum și de predispoziția generală pozitivă a găgăuzilor în raport cu politicienii locali comparativ cu cei naționali.

dele mici și pentru cele care reprezintă minoritățile naționale'. A se vedea <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)>.

<sup>88</sup> Această informație a fost acordată de către CEC IDIS Viitorul pe baza solicitării celui din urmă (aprilie– mai 2017).

Opiniile exprimate în cadrul focus-grupurilor și interviurilor au fost în mare parte în conformitate cu scepticismul general față de politică și politicieni, care nu văd scopul real al partidelor sau realizările acestora. Câțiva participanți au ajuns la extreme, punând la îndoială necesitatea existenței mai multor partide și exprimând simpatie față de sistemele monopartinice:

‘Cine are nevoie de atâtea partide politice? Țara noastră e atât de mică, însă atâtea partide nici nu ‘încap’ în Moldova. Serios, cine are nevoie de ele? În trecut nu erau atâtea partide, era doar un partid și totul era pus la punct, demonstrat, rezolvat’ (participat la focus-grup, Comrat, 2017).

## Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

Practicile de finanțare a partidelor politice și de efectuare a donațiilor în folosul partidelor politice în perioada campaniilor electorale și în afara acestor campanii reprezintă o problemă majoră pentru procesul democratic la nivel local. Un partid care deține resurse financiare solide are șanse disproporționat mai mari de a-și promova platforma electorală și crea organizații teritoriale.

Sursele de finanțare a partidelor politice și a campaniilor includ: (a) cotizațiile de membru de partid; (b) donațiile, inclusiv cele colectate în cadrul manifestărilor de agrement, culturale, sportive sau altor manifestări de masă organizate de partid, cu condiția că sunt luate la evidență în modul stabilit; (c) subvențiile de la bugetul de stat, potrivit reglementărilor Legii privind partidele politice și legii bugetare anuale; și (d) alte venituri legale obținute din activitatea editorială, activitatea legată nemijlocit de administrarea proprietății sale, precum și alte activități ce aduc venituri pentru nevoile partidului.

Dispozițiile cu privire la finanțarea partidelor politice au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2016. În realitate, liderii partidului sunt frecvent finanțatorii propriului partid, ceea ce efectiv le permite să dețină controlul asupra platformei partidului și tacticii în timpul campaniei, limitând semnificativ concurența internă și pluralismul în cadrul partidului.

De rând cu donațiile ilegale și cu alte practici neadecvate de finanțare a campaniei, cumpărarea voturilor alterează procesul de exercitare a dreptului la vot și afectează integritatea alegerilor. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa/Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO) au atras sistematic atenția asupra necesității de a asigura raportarea mai eficace a modului de finanțare a campaniei de către partide, cu supraveghere din partea statutului și necesitatea de a soluționa cazurile de cumpărare a voturilor (OSCE/BIDDO, 2015).

## Selecția candidaților

Ei se adună și discută nominalizarea în felul următor: ‘Tu vei fi conducătorul raionului, iar tu vei fi primar în acest sat’. Iată cum sunt nominalizate persoanele pentru diferite funcții, dar nouă ne spun: ‘voi i-ați ales’ (focus-grup, aprilie 2017).

Necesitatea de a elabora un proces mai incluziv și transparent de identificare și nominalizare a candidaților este frecvent pus în discuție de cetățeni și de diferite grupuri ale societății civile. Se pare că există o cerere crescândă de nominalizare a candidaților care reflectă structura etnică, lingvistică, religioasă sau de gen. Nici un partid nu a organizat proceduri preliminare interne într-un mod sistematic.

Ponderele femeilor candidate la alegerile locale din 2015 a fost net inferioară numărului de bărbați candidați. Astfel, femeile au înregistrat 22% dintre candidații la funcția de primar. Printre cele mai de succes partide la alegerile locale din 2015, Partidul Liberal-Democrat și Partidul Nostru au înregistrat cele mai multe femei candidate, 27% și, respectiv, 25%. Din cei 4421 de candidați la funcția de primar, 22% au fost femei; iar din cei 63,549 de candidați pentru funcția de consilier, 35% au fost femei.

Actualmente ponderea femeilor alese în funcție de primar constituie 21%, iar în funcția de consilier – 36%. Această pondere a femeilor candidate și a reprezentanților alese, în funcția de primar, în special, nici pe departe nu asigură egalitatea dintre femei și bărbați stipulată de Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.<sup>89</sup>

În cadrul unor amendamente mai recente (2016), Parlamentul RM a modificat Codul electoral,<sup>90</sup> potrivit cărora listele candidaților pentru alegerile parlamentare și locale vor fi întocmite respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe. Regretabil, norma nu include cerințe referitoare la ordinea amplasării candidaților pe liste, fapt ce subminează această normă, deoarece femeile candidate sunt, de regulă, incluse la sfârșitul listelor.

## Coaliții politice locale

Activitatea autorităților publice locale este puternic influențată de majoritatea parlamentară. Partidele de guvernământ decid în ce mod să aloce mijloacele financiare pentru proiecte de dezvoltare mai degrabă în funcție de afilierea politică a autorităților publice locale decât de

<sup>89</sup> Legea nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/9071>>

<sup>90</sup> Legea nr. 71 din 14 aprilie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative/Legea egalității de șanse, <<http://lex.justice.md/md/365019>>

necesitățile politicilor publice locale. Din cauza absenței unor reguli clare de procedură care să reglementeze alocarea resurselor financiare pentru investiții capitale, fondurile sunt distribuite pe criterii partizane.<sup>91</sup>

În perioada anilor 2011 – 2014, coaliția majoritară a alocat Găgăuziei mai puține resurse financiare pentru investiții capitale, care este condusă de partide de opoziție, susținând în schimb localitățile conduse de aliații de partid care au reflectat componența coaliției naționale de la guvernare. Studiile anterioare au demonstrat rezultate similare: administrația PCRM 2001–2009 a recurs la aceeași tactică în alocarea resurselor pentru investițiile capitale regionale și locale.

În conformitate cu natura tranzacțională a politicii locale, membră într-o coaliție locală asigură oportunitatea de control a gestiunii serviciilor locale și posibilitatea de utilizare a resurselor administrative în scopuri electorale. Partidele prezente în consiliile raionale tind să influențeze alegerea președinților și vicepreședinților de raion, promovând în această manieră imaginea politică a partidului și contribuind la consolidarea influenței acestuia la nivel local.

Partidele își pot consolida poziția printre liderii de nivel raional prin sprijinul primit sau promis pentru diverse proiecte de investiții publice (infrastructură, investiții capitale). După alegerile locale din 2015 partidele s-au implicat în practici îngrijorătoare de consolidare a posturilor de conducere la nivel local și raional, prin exercitarea de presiuni și constrângeri asupra politicianilor locali pentru a-i determina să-i voteze pe candidații partidului la funcția de președinte de raion.<sup>92</sup>

## Relații între organismele deliberative și executive locale

Primarii sunt responsabili în fața consiliilor locale; la rândul lor, organismele executive locale îi raportează primarului. Ramura executivă este creată pentru a implementa deciziile Consiliului. Legea asigură cadrul de control și de echilibru între consiliu și executiv. Primarul prezintă rapoarte anuale consiliului și răspunde la întrebările consilierilor. Primarul poate contesta decizia luată de Consiliul local, iar cel din urmă poate pune la vot organizarea unui referendum pentru demiterea primarului, având nevoie de votul majorității calificate. Membrii Consiliului își pot expune părerea și propune politici de alternativă.

<sup>91</sup> Rustam Romaniuc, Clientelismul politic în alocarea investițiilor capitale autorităților publice locale în Republica Moldova, Document de analiză și prognoză economică, nr. 6/2012.

<sup>92</sup> Structura alianțelor în consiliile raionale: între deziderate și fapte, IDIS Viitorul Policy Brief, 2015, <<http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=295&id=4822&t=/STUDII-IDIS/Politica/Structura-alianțelor-in-consiliile-raionale-intre-deziderate-i-fapte>>

Consiliul monitorizează activitățile desfășurate de executiv. Această situație există, de regulă, atunci când primarul și majoritatea membrilor Consiliului reprezintă diferite partide politice sau când primarul este un politician independent fără afiliere de partid, cum este la Drochia, Cahul și Soroca. Cu toate că controlul de bază și echilibrul există, eficacitatea acestora este contingentă de constelația politică dintre ramurile legislativă și executivă.

## Cadrul legal și normativ conex asigurării informației și transparenței în APL

Republica Moldova a elaborat un cadru normativ de bază pentru a asigura transparența în procesul decizional și de elaborare a politicilor, însă implementarea practică a acestuia la nivel local este problematică.

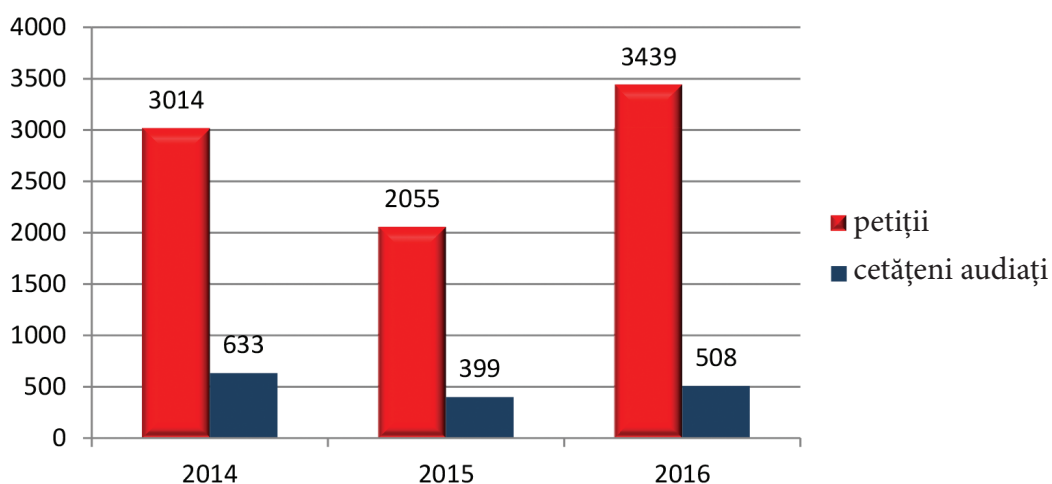
Cadrul legal actual include norme referitoare la accesul la informații publice, stipulate de Constituția RM (art. 34 și 39), de Legea privind accesul la informație, Legea privind transparența în procesul decizional și hotărârile conexe ale Guvernului RM, precum și de Legea privind APL. Legea privind accesul la informație<sup>93</sup> îi cere furnizorului de informații să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal, să garanteze liberul acces la informație, să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea, să arhiveze, să mențină informațiile, documentele aflate la dispoziția sa, în formă actualizată, să desfășoare întrunirile și ședințele sale în mod public.

Legea privind transparența în procesul decizional și hotărârile conexe ale Guvernului RM<sup>94</sup> stabilesc procedurile de asigurare a transparenței în procesele de elaborare și adoptare a deciziilor de către APC și APL, în timp ce aceste autorități sunt obligate să informeze publicul despre lansarea procesului de redactare a actelor normative, să organizeze consultări publice cu toate părțile interesate pe marginea proiectului de hotărâre, să examineze recomandările propuse, să întocmească și să distribuie un sumar al recomandărilor primite și să informeze publicul despre deciziile adoptate.

Legea privind APL cuprinde norme care reglementează participarea cetățenilor în procesul decizional, aplicabil APL. Articolul 17, alineatul 3, stipulează că informația despre ordinea de zi a Consiliului local va fi adusă la cunoștința cetățenilor prin intermediul mass-media de nivel local sau prin alte mijloace, inclusiv prin intermediul anunțurilor, și stabilește proceduri și mecanisme pentru asigurarea

<sup>93</sup> Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație.

<sup>94</sup> Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239-XVI din 13.11.2008 și Hotărârea Guvernului RM nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

**Figura 8.** Dinamica petițiilor și numărului de cetățeni primiți în audiență în anii 2014-2016

Sursa: Notă informativă privind examinarea petițiilor adresate Guvernului și audiența cetățenilor în cadrul Cancelariei de Stat pentru anul 2016.

transparenței ședințelor Consiliului local, asigurând accesul la informațiile privind bugetul localității și posibilitatea de a participa la orice etapă a procesului decizional.

Același act legislativ stipulează drepturile locuitorilor de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii și de a prezenta autorităților publice locale recomandări privind diverse proiecte de decizie. Mai mult decât atât, autoritățile publice locale sunt obligate să elaboreze și să aducă la cunoștința publicului norme interne privind asigurarea informațiilor, consultarea cetățenilor și participarea acestora la procesul decizional și privind nominalizarea și instruirea/formarea coordonatorului procesului de consultări publice, informând publicul despre toate deciziile adoptate și întocmind și distribuind rapoarte despre transparența în procesul decizional.

În conformitate cu dispozițiile prevăzute de Codul muncii, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public<sup>95</sup>, și, în cele din urmă, de Hotărârea Guvernului RM privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet<sup>96</sup>, neaplicarea acestor norme de asigurare a transparenței constituie o încălcare disciplinară.

<sup>95</sup> Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

<sup>96</sup> În conformitate cu Hotărârea Guvernului RM nr. 188 din 3 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, pe pagina-web oficială a autorității administrației publice, în funcție de specificul activității acesteia, va fi publicată următoarea informație: structura autorității publice, date privind obiectivele și funcțiile subdiviziunilor sale subordonate, adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale adresei autorității publice, numărul angajaților, situațiile financiare, actele aprobate, datele privind transparența în procesul decizional, orele de primire în audiență a cetățenilor, datele necesare privind modul de depunere a petițiilor, informații despre implicarea cetățenilor în procesul decizional, deciziile adoptate la ședințe, informații despre proiectele actuale și anterioare, datele privind planificarea și executarea bugetelor de către autoritățile administrației publice, serviciile publice prestate persoanelor fizice și juridice.

Autoritățile publice locale sunt obligate să publice informația despre lansarea procesului decizional cu 15 zile înainte de data examinării deciziei și să solicite opinii de la cetățeni, care urmează să le prezinte în termen de 15 zile după lansarea elaborării proiectului de decizie. Anunțul despre lansarea procesului decizional poate fi postat pe pagina oficială a autorității publice, expediat prin e-mail părților interesate, afișat în oficiul central într-un loc public accesibil/panou informativ și difuzat prin intermediul mijloacelor mass-media centrală sau locală. Legea privind APL stipulează că deciziile și dispozițiile normative intră în vigoare la data publicării.

Normele legale stabilesc condiții în temeiul cărora o persoană poate petiționa autoritățile publice locale, autoritățile centrale sau organismele judiciare pentru a asigura protecția drepturilor și intereselor legitime. Legea cu privire la petiționare prevede că prin petiție se înțelege cererea, reclamația, propunerea sau sesizarea adresată organismelor competente, inclusiv solicitarea prealabilă, potrivit căreia este contestat un act administrativ sau incapacitatea de a îndeplini solicitarea indicată în aplicație în termenul stabilit de lege.

Nu există date statistice unificate despre numărul total de petiții adresate de cetățeni tuturor autorităților de stat și despre soluționarea acestora. Nota informativă a executivului despre petițiile depuse de cetățeni (2016) indică o creștere a numărului de petiții adresate autorităților publice centrale comparativ cu anii 2015 și 2014. Majoritatea petițiilor din anul 2016 au fost depuse de locuitorii mun. Chișinău (48.5%) și ai mun. Bălți (3.5%).

Din totalul de 3439 petiții primite de autoritățile centrale, 125 sau 3,6% petiții au fost luate la control de către autoritățile centrale pentru monitorizare adițională și soluționare, 2579 de petiții au fost expediate spre examinare adițională ministerelor de ramură, iar 627 de petiții au

fost readresate APL responsabile cu aspectele indicate în petiții.<sup>97</sup>

Multe din petițiile cetățenilor țin de competența APL și sunt remise acestora de Guvern. Expedierea petițiilor de către cetățeni direct organismelor APC denotă lipsa de încredere a acestora față de APL.

## Canale de informare a cetățenilor la nivel local

Autoritățile publice locale publice, de regulă, afișează informația despre ședințele Consiliului local în localul APL pe panoul informativ accesibil cetățenilor, deși în conformitate cu legea, afișarea fizică nu este o metodă eficientă de a ajunge la auditoriul local și de a spori interesul acestuia. Pe de altă parte, website-uri sunt inaccesibile pentru o mare parte dintre APL de nivelul I și, unde sunt accesibile, informațiile postate nu sunt suficiente și nici actualizate.

**Tabloul 4.** Disponibilitatea paginilor oficiale ale APL în Internet.

Autoritatea	APL cu website-uri	Numărul total de autorități
APL de nivelul I	158	898 primării
APL de nivelul II	31	32 raioane și UTAG

Sursă: Veaceslav Berbeca, IDIS Viitorul, 2017

În principiu, utilizarea website-urilor pentru aceste scopuri garantează asigurarea cetățenilor cu spectrul deplin de documentație referitoare la procesele decizionale locale. Spre deosebire de opțiunile limitate de distribuire a informației cum ar fi afișarea fizică a documentelor sau publicarea acestora în presa scrisă, formatul website-urilor permite afișarea de informații în detaliu despre proiectele supuse discuției și materialele aferente. În practică, totuși, utilizarea limitată a Internetului (49% în toată țara), decalajul urban/rural în utilizarea Internetului și nivelurile scăzute de competență în privința utilizării

Internetului și a tehnologiilor își lasă amprenta ca de factori de limitare.<sup>98</sup>

Deși acestea sunt niște constrângeri posibile, provocarea principală este lipsa website-urilor și a informațiilor actualizate pe site-urile existente. Numai 18% dintre APL de nivelul I au website-uri. Sunt raioane în care toate APL de nivelul I nu au pagini oficiale (raionul Ocnița). Mun. Chișinău, evident, deține cea mai bună poziție la acest capitol, unde toate primăriile au website-uri și unde informația postată este, cel puțin, în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional.

Din cele 158 de APL care au website-uri, informația cu privire la domeniile critice de activitate ale APL nu întotdeauna este disponibilă (a se vedea mai jos). Cu unele excepții, primăriile raionale (nivelul II) nu asigură disponibilitatea informației dar, în general, îndeplinesc standardele impuse, deși în variată măsură. Raionul Dondușeni este unica autoritate publică de nivelul II care nu are website.

În cadrul unui studiu recent cu privire la transparența și calitatea informației oferite despre website-urile APL de nivelul I din 50 de localități selectate, 20 de localități (44.4%) nu informează cetățenii despre proiectele de decizii înainte de ședințe; 5 localități (11.1%) respectă toate cerințele relevante; și 10 localități (22.2%) au informat cetățenii despre consultările publice și planificarea bugetului pentru 2016. Publicarea informațiilor despre buget și cheltuieli, anunțurile despre achizițiile publice și rezultatele acestora și informația aferentă gestionării proprietății locale a fost problematică în special<sup>99</sup>. La nivel mediu, orașele Cimișlia, Chișinău și Cahul au obținut punctaje relativ ridicate, iar alte localități au demonstrat practici pozitive individuale. De exemplu, Bălți a fost unica localitate care a publicat raportul de transparență pentru anul 2015.

În contextul actualei evaluări a Stării democrației locale în Republica Moldova, respondenților incluși în sondaj li s-au adresat întrebări referitoare la: (a) cunoștințele despre procesele decizionale ale consiliilor raionale, locale și primăriilor; (b) cunoștințele despre website-ul autorităților publice locale și despre încrederea lor în informația publicată; (c) cunoștințele despre instrumentele existente pentru implicarea cetățenilor la procesul decizional local; și (d) accesul la informația publică despre activitățile APL din localitatea lor.

<sup>97</sup> Notă informativă privind examinarea petițiilor adresate Guvernului și audiența cetățenilor în cadrul Cancelariei de Stat pentru anul 2016, <[http://www.gov.md/sites/default/files/informatia\\_petitii\\_2016.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/informatia_petitii_2016.pdf)>

<sup>98</sup> Global Internet Maps, Moldova, <[http://www.internetsociety.org/map/global-internet-report/?gclid=EA1aIQobChMIqMH2rY2x1Ql-VUBDTCh2vWQy0EAAAYASAAEgIT3fD\\_BwE#global-internet-penetration](http://www.internetsociety.org/map/global-internet-report/?gclid=EA1aIQobChMIqMH2rY2x1Ql-VUBDTCh2vWQy0EAAAYASAAEgIT3fD_BwE#global-internet-penetration)>

<sup>99</sup> Transparența celor mai mari 50 de localități și 29 de raioane din Moldova, IDIS Viitorul, <<http://localtransparency.viitorul.org>>

### **Cunoștințele cetățenilor despre procesul decizional local**

La acest capitol, 84.9% dintre respondenți au remarcat faptul că ei mai degrabă nu sunt informați sau nu sunt informați deloc despre activitatea consiliului raional; 79.7% nu sunt informați despre procesul decizional al consiliului din sat/oraș; și 75.5% nu sunt informați despre procesul decizional al primarului din sat/oraș. În termeni de diferențe regionale, Chișinău (80.8%) și UTAG (83.9%) au cei mai mulți respondenți care au raportat că nu sunt informați despre procesul decizional al consiliului local, în timp ce 78.5% dintre respondenți din Chișinău au răspuns negativ cu referință la deciziile adoptate de primărie.

### **Cunoștințele cetățenilor despre website-ul autorităților publice locale**

14.9% dintre respondenți au confirmat faptul că știu despre existența unor astfel de website-uri, în timp ce 36.7% au remarcat că absența website-urilor; iar 48.4% nu știu nimic despre astfel de website-uri. Cei mai mulți respondenți care știu despre website-urile APL sunt din Chișinău, unde 27% dintre respondenți au confirmat existența acestor website-uri, iar respondenții economic activi și studenții au demonstrat cea mai bună cunoaștere a acestor website-uri. Respondenții de 60 de ani și mai în vârstă și cei din regiunea de Nord au demonstrat pe tot parcursul sondajului cea mai slabă cunoaștere a acestor website-uri.

### **Cunoștințele cetățenilor despre dreptul de participare**

În general, respondenții au suficiente cunoștințe despre dreptul lor de a participa la ședințele consiliilor locale, dreptul lor de acces la informație, cât și despre obligația APL de a le asigura condiții adecvate pentru participare. Majoritatea respondenților (de la 69.3% până la 79.9%) au răspuns corect la întrebările din domeniile vizate.

### **Accesul cetățenilor la informația despre activitățile APL**

Respondenții au indicat că, actualmente, APL informează cetățenii despre activitățile lor prin anunțuri publice (19.9%), televiziunea locală (27.7%) și distribuirea informației de la o persoană la alta (39.2%). Totuși, în mare parte, răspunsurile tuturor categoriilor de respondenți atestă faptul că 'consultările publice cu participarea întregii populații' este forma preferată de distribuire a informației (41.2%), pe poziția secundă fiind modul de transfer al informației de la o persoană la alta (26%), iar pe poziția a 3-a – utilizarea website-urilor de către autoritățile publice locale (25.5%). Fapt interesant, consultările publice sunt preferate de studenți, respondenții care au lucrat peste hotare și locuitorii din localitățile rurale, în

timp ce cei din Chișinău și din alte urbe preferă să primească informația prin intermediul televiziunii locale (51%) și al website-urilor APL (40.7%).

## **Interacțiunea cu instituțiile publice locale**

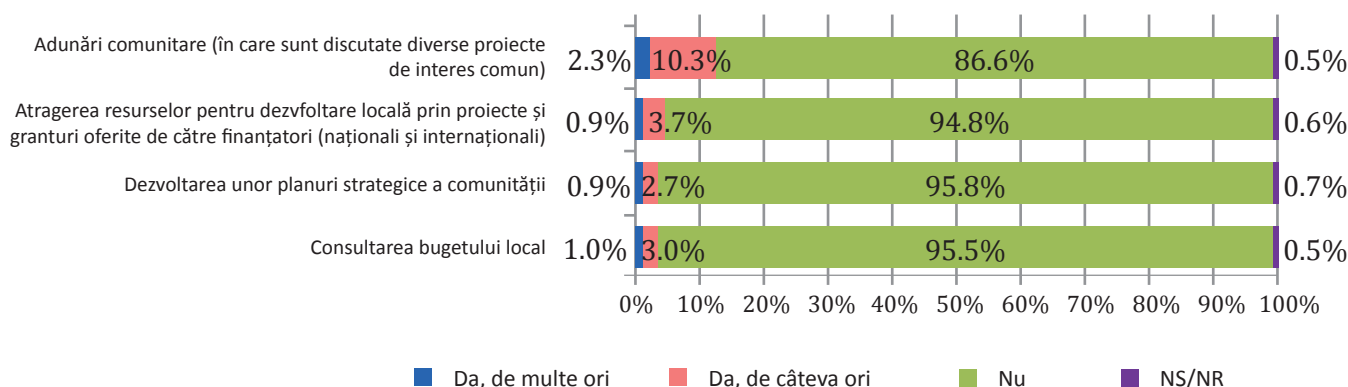
Dintre respondenții incluși în sondaj, 93.9% ai spus că nu au contactat niciodată cu consiliul raional, iar 89.9% nu au contactat cu consiliul local în ultimele 12 luni. Contactele cu primarii locali au fost mai intense în toate grupurile (însușind în medie 22.7%), marcând un nivel ridicat printre persoanele cu dizabilități, femeile în concediu de maternitate sau pensionarii. Respondenții din localitățile urbane mari au contactat cel mai puțin cu autoritățile publice locale (9.9% cu primarii locali și, respectiv, 4.6% - cu consilierii locali). În comunitățile rurale mici, cetățenii interacționează mai frecvent cu autoritățile: 35.1% cu primari și, respectiv, 20.2% - cu consilierii. Această situație, din nou, confirmă faptul că prin simpla numărare a frecvenței cazurilor de interacțiune a cetățenilor și autorităților publice locale, dimensiunea mică a unităților administrativ-teritoriale are un impact pozitiv.

Respondenții din Găgăuzia au raportat cea mai intensă interacțiune cu primarii (45.9%) și cu consilierii locali (17%), în timp ce respondenții din regiunea de Centru au interacționat cel mai intens cu primarii locali (33.1%). Alte sondaje relevă un declin durabil în încrederea față de autoritățile publice, actualmente aflându-se la cele mai scăzute niveluri comparativ cu ultimii 16 ani (Raportul de dezvoltare umană, PNUD 2016: 93).

Deziluzia și incapacitatea de a îndeplini standardele minime pentru un trai decent au condus la proteste și diferite forme de alienare socială. Lipsa participării în activități publice este un tip de 'evaziune civică', un gen de 'parazitism' sau 'ignoranță rațională' din partea cetățenilor cu studii. Această situație descrie atitudinea unor persoane, precum că consumul de timp și efortul depus pentru implicare civică în afara formelor principale de participare (alegeri) par a fi iraționale în cazul în care ei nu așteaptă schimbări mari. A fost atestată o corelație negativă între nivelul de studii și gradul de încredere în politicieni.

Totuși, cetățenii interacționează proactiv cu autoritățile publice locale mai mult atunci când este vorba de aspecte tangibile, concrete, cum ar fi consolidarea terenurilor, proiecte legate de instruire/formare sau proiecte specifice bazate pe comunitate (înverzirea spațiilor, modernizarea conductei de apă, amenajarea peisagistică). Cetățenii încearcă să evalueze rațional utilitatea implicării lor și decid să participe atunci când mai mulți cetățeni acceptă să se implice sau când problemele ce urmează a fi puse în discuție sunt de interes vital pentru viața întregii comunități, evitând să participe la ședințele periodice ale consiliului sau la audieri organizate



**Figura 9. Participarea respondenților în acțiuni la nivel de localitate**

Sursa: Sondaj, CBS Axa, martie 2017

de comitetul tehnic. Acest fapt atestă lipsa participării cetățenilor explicată de trivializarea activității autorităților publice locale, care frecvent confundă și combină politizarea cu consultarea.

În ceea ce privește întrebările mai nuanțate, cum ar fi profesionalismul consilierilor locali, raionali și al primarilor, au fost raportate diferențe semnificative la capitolul transparența în procesul decizional al APL și raportarea rezultatelor acestuia cetățenilor. În concordanță cu nivelurile mai ridicate de satisfacție în raport cu activitatea primarilor menționate mai sus, comparativ cu alte autorități, profesionalismul primarilor a fost apreciat cel mai mult (47.4% dintre respondenți au apreciat cu 'bine' sau 'foarte bine/excelent').

Totuși, rating-ul pozitiv al primarilor este mai scăzut pe aspecte ce țin de transparență în procesul decizional, implicarea cetățenilor în procesul decizional și raportarea către cetățeni despre activitățile realizate. Respondenții de etnie ucraineană au dat cele mai multe răspunsuri negative în ceea ce privește transparența în procesul decizional în cadrul primăriilor și al consiliilor locale și cele mai multe răspunsuri negative la capitolul asigurarea cetățenilor cu informații despre activitatea APL. Această situație poate fi explicată de obstacolele lingvistice și de lipsa relativă a informațiilor publice oferite de APL în raioanele cu o concentrație sporită de ucraineni. În Ocnița – raionul cu cea mai mare populație de etnici ucraineni (25%), autoritățile publice locale nu au website-uri.

Sub toate aspectele, circa 1/3 dintre respondenți au răspuns 'nu știu' la întrebările referitoare la transparența activității consilierilor raionali, numărul de astfel de răspunsuri fiind cu mult mai mare decât în cazul răspunsurilor 'nu știu' în raport cu activitatea consiliilor locale și a primarilor. Situația poate fi explicată de lipsa relativă de interacțiune și distanța mai mare dintre cetățeni și consiliile raionale (APL de nivelul II).

Înainte de toate, publicul așteaptă ca angajații unei

autorități publice locale să fie calmi și respectuoși față de oameni (67%). Alte calități importante sunt simțul responsabilității (61%), diligența (52%) și respectul față de superiori (39%). În mod surprinzător, respondenții s-au axat mai puțin pe astfel de aspecte cum ar fi inteligența și onestitatea: aprecierea acestor calități nu a depășit 4%.

Cu toate că respondenții consideră că este important să fii informat despre toate deciziile APL, ei admit că nu sunt prea implicați în administrarea locală. Doar 1% dintre respondenți au menționat că participă sistematic la discuțiile publice pe aspecte de interes pentru comunitate; iar 84% au remarcat faptul că niciodată nu au participat la astfel de discuții. Aproximativ 4% dintre respondenți participă la astfel de discuții o dată la 4–12 luni. Niveluri similare sau chiar mai scăzute de participare au fost identificate în timpul discuțiilor organizate special de către primar sau de consiliul orașenesc pe aspecte legate de buget sau de planuri strategice.

Doar 4% dintre respondenți au comunicat că au participat la consultările publice din localitatea lor în ultimele 4–12 luni, iar alte 4% au participat cel puțin o dată la 3 ani. Un grup și mai mic de respondenți (2.4%) participă la consultări lunar. În acest caz predomină respondenții de gen masculin cu vârsta cuprinsă între 18 și 29 de ani.

Rezidenții din localități rurale și urbane mici participă mai activ comparativ cu cei care locuiesc în localități rurale și urbane mai mari. Aproximativ 84% dintre respondenți au spus că nu participă la toate consultările organizate de autoritățile publice locale. Aceste răspunsuri reflectă un nivel extrem de scăzut de participare a cetățenilor și necesită o regândire a modului în care autoritățile publice locale își pot spori credibilitatea.

Au fost remarcate puține forme inovative de parteneriate între voluntari și autorități publice locale, formate la inițiativa comună a părților. De exemplu, Băhrinești – un

sat din raionul Florești, cunoscut ca 'Satul cu 12 primari' este gazda unei practici exemplare, unde fiecare sătean poate servi în calitate de primar voluntar timp de o lună. Primarul voluntar umblă din casă în casă și discută problemele cu care se confruntă sătenii. Această inițiativă urmărește scopul de a informa, consulta și implica cetățenii la procesul decizional și de a le permite sătenilor să abordeze și să-și soluționeze problemele rapid și fără bariere birocratice.

Problemele puse în discuție și abordate includ, de regulă, serviciile de sanitație, aprovizionare cu apă potabilă etc. Băhrinești mai este numit „satul cu proiecte” deoarece satul găzduiește un număr mare de proiecte implementate de primărie cu ajutorul granturilor obținute de la diferiți donatori internaționali, precum și pe baza contribuției comunității.

Spre deosebire de alte forme convenționale de informare și implicare a cetățenilor, această inițiativă este unică în sensul potențialului său nu doar pentru îmbunătățirea comunicării dintre cetățeni și autorități publice locale și prestării unor servicii mai calitative, dar și pentru crearea de sinergii efective și durabile între cetățenii locali activi și APL, prin cultura de voluntariat și serviciu spre beneficiul comunității.

## Procesul de achiziții publice locale și de privatizare

Datele Curții de Conturi relevă faptul că în gestionarea proprietății la nivel local persistă organizarea neadecvată a achizițiilor publice și lipsa de răspundere. Curtea a înregistrat multe cazuri când APL de nivelul I și II nu au asigurat transparența în procesul de organizare a achizițiilor publice.<sup>100</sup> Dintre cele 45 de autorități incluse în studiu, 38% (17) au informat publicul despre procesele planificate de achiziții publice, și doar o primărie (Călărași) a publicat contractele pe website-ul său. În Chișinău, tranzacțiile aferente alocării terenurilor sunt frecvent realizate cu încălcări. În plus, semnarea unor contracte de concesiune pentru efectuarea lucrărilor publice s-a soldat cu deschiderea unor dosare penale și arestul unor funcționari de la primărie.

În luna iunie 2017, viceprimarii și primarul, secretarul și șefii câtorva direcții municipale de la Primăria Chișinău au fost arestați de Centrul Național Anticorupție pentru încălcări grave.<sup>101</sup> Anterior, Primăria Chișinău nu a întreprins măsurile necesare pentru a îndeplini cerințele im-

puse de Curtea de Conturi în raportul său de audit.<sup>102</sup> Potrivit rezultatelor raportului de audit, APL Chișinău a continuat practica de privatizare și atribuire a activelor în chirie /leasing fără a asigura transparența procesului sau a recurge la metoda de concurs.

Lipsa transparenței în gestionarea proprietății publice este dovedită și de faptul că autoritățile nu au publicat listele zonelor/terenurilor supuse privatizării sau ale celor ce vor fi date în leasing.<sup>103</sup> Aceeași situație poate fi constatată în multe alte primării din toată țara.

## Constatarele-cheie

- Majoritatea cetățenilor sunt rar atrași de partide politice sau de rețele de partid, iar mulți dintre ei consideră că politicienii nu le reprezintă interesele. votarea la alegeri ca cea mai frecventă formă de participare, nu evoluează într-o participare politică mai semnificativă. Scepticismul față de partidele politice poate fi o consecință a responsabilității politice slabe, a lipsei de transparență și a amatorismului și ineficienței partidelor politice.
- O majoritate îngustă dintre respondenți au afirmat că cele mai recente alegeri locale au fost libere și echitabile (54%), în timp ce circa 1/3 dintre cetățeni au răspuns negativ, invocând și motivele: falsificarea rezultatelor, absența unui proces de votare bine informat din partea cetățenilor și manipularea/cumpărarea voturilor.
- Deziluzia publicului în raport cu politicienii, în special, din cauza cumpărării voturilor și utilizarea abuzivă a resurselor administrative, amenință să submineze încrederea cetățenilor în organismele alese, instituțiile de stat și în procesul decizional.
- De rând cu nemulțumirea de realizările socio-economice, cetățeni au subliniat și dezaprobat modul în care funcționează procesele democratice esențiale, cum sunt participarea, reprezentarea democratică, autorizarea și răspunderea. În plus, sondajul, cât și alte date au constatat un grad semnificativ de ignoranță și subestimare din partea unor cetățeni a importanței acestor procese pentru a aduce schimbările pe care și le doresc.
- Cetățenii neinformați și dezavantajați nu pot să contribuie activ la procesul de elaborare de politici și rezultatele acestuia. Doar 4.4% dintre respondenți au

<sup>100</sup> Curtea de Conturi a Republicii Moldova. /Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Călărași pe anul 2014. Aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 16 din 19 iunie 2015.

<sup>101</sup> A se vedea <<http://www.timpul.md/articol/dorin-chirtoaca-a-fost-plasat-in-arest-la-domiciliu-pentru--30-de-zile-109992.html>>

<sup>102</sup> Curtea de Conturi a Republicii Moldova. /Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014–2015 (2016).

<sup>103</sup> CNA, Expert-Grup, Evaluarea impactului corupției asupra bunei guvernări a municipiului Chișinău, 2016.

spus că au participat la consultări publice în ultimele 4–12 luni, în timp ce alte 4.2% au participat la consultări publice în ultimii 3 ani.

- Cea mai ridicată rată de participare a fost înregistrată la ședințele din comunitate unde s-au discutat proiecte locale (10.3% dintre respondenți). Doar 1% dintre respondenți au spus că au fost consultați pe aspecte de bugetare, iar 0.9% știu despre existența unui plan strategic local. Din nou, cele mai multe răspunsuri s-au referit la vizita la primarii locali (22.7% dintre respondenți), în contrast cu consiliile locale (9.6%).

- Cele 3 motive principale din care cetățenii nu se implică în activitățile organizate de APL sunt după cum urmează: 'Nu am timp să mă implic'; 'Nu sunt informat suficient; și 'Nimeni nu ține cont de opiniile mele'. Aceste răspunsuri atestă prezența cetățenilor dezavantajați, care corespunde conceptului de 'ignoranță rațională', potrivit căruia cetățenii nu văd motive raționale de a investi timp și efort în implicarea civică deoarece ei nu așteaptă schimbări semnificative. Lipsa distribuirii proactive a informației și lipsa transparenței în procesul decizional constatate, practic, în majoritatea APL de prezentul Raport de evaluare, susțin această afirmație.

## Recomandări

22. Partidele politice trebuie să abordeze provocările fundamentale care există în comunicarea și relațiile acestora cu publicul larg. Aplicând practici de asigurare a transparenței veniturilor și cheltuielilor, democrației interne și egalității de gen și fortificând receptivitatea, răspunderea și evitarea retoricii populiste, APL pot atrage un auditoriu mai larg, inclusiv printre alegătorii mai tineri și printre femei.
23. Este absolut esențial ca partidele, autoritățile electorale și gardienii societății civile să pună în aplicare și să monitorizeze standardele existente de combatere a finanțării ilicite a partidelor, utilizarea abuzivă a resurselor administrative pentru alegeri și cumpărare a voturilor. Cetățenii ar putea să se implice în activitatea partidelor numai cu condiția ca să fie îmbunătățită integritatea procesului politic.
24. Partidele politice trebuie să adopte procese transparente și bazate pe merit pentru nominalizarea candidaților în vederea îmbunătățirii reputației și poziției acestora în ochii cetățenilor. Femeile și candidații care aparțin unor categorii marginalizate ar trebui să beneficieze de șanse echitabile de a avea acces la funcții de conducere, în conformitate cu legislația în vigoare.
25. Toți oficialii-cheie ai APL ar trebui instruiți și dotați cu resursele necesare pentru a practica 'comunicarea de dezvoltare'. Practicile actuale de comunicare minimă ar trebui înlocuite de practici de comunicare bazate pe proces care explică problema cetățenilor, îmbunătățește fluxul de informații între autoritățile publice locale și cetățeni și, prin interacțiunea cu alegătorii locali, le solicită opinia acestora. Autoritățile publice locale ar trebui asistate în procesul de elaborare și implementarea experimentală a unor protocoale de comunicare internă

și externă și de transparență care, deși sunt stipulate de lege, nu sunt practicate decât de unele APL.

26. APL ar trebui ajutate să-și elaboreze și mențină website-uri și, unde-i posibil, să angajeze un funcționar de comunicare/promovare care să sporească implicarea cetățenilor. În contextul reducerii bugetelor UAT, aceste activități ar trebui co-finanțate de APL, organizațiile naționale mari din societatea civilă și de comunitatea de donatori. Organizațiile de cercetare și de reflecție/Think-tanks și OSC cu exteriorizare puternică a mijloacelor de comunicare ar trebui să joace un rol mai proactiv, sprijinind, în deosebi, APL dezavantajate, acordându-le asistență nemonetară cum ar fi competențe de comunicare cu cetățenii și instruire/formare, precum și organizarea unor oportunități de socializare pentru funcționarii responsabili de comunicare/promovare din diferite raioane.
27. Integritatea în gestionarea serviciilor municipale, achiziții publice transparente și proces bugetar responsabil, trebuie să fie văzute ca linii fundamentale de politici privind descentralizarea. Respectiv, autoritățile publice locale ar trebui să întreprindă pașii necesari pentru a asigura transparența în managementul proprietății publice și al achizițiilor publice. Toate anunțurile despre achiziții publice, rezultatele concursurilor/licitațiilor și rapoartele de progres trebuie să fie publicate și oferite proactiv cetățenilor în calitate de informații locale utile.
28. Procesul bugetar bazat pe performanță, o inovație recentă pentru APL, rămâne a fi o practică insuficientă, formală care nu produce rezultate imediate. Dezvoltarea abilităților funcționarilor locali și ale contabililor va fi critică pentru depășirea atitudinilor formale în raport cu programele de bugetare pe bază de performanță.

## Pilonul III

### Inițiativele și participarea cetățenilor și rolul mass-media locale în promovarea democrației locale

Această secțiune examinează în ce măsură există participare deplină, activă și sistematică a cetățenilor și implicare care se produce independent, în afara sferei instituțiilor locale și a proceselor stabilite. Opiniile exprimate în privința participării și implicării cetățenilor puse în discuție în acest capitol sunt după cum urmează: voluntariat, activități ale societății civile, prestarea serviciilor complementare, petiții și campanii publice, precum și foruri deliberative și platforme Internet. Dată fiind ponderea și impactul pe care organizațiile societății civile (OSC) îl au în Republica Moldova în ceea ce privește extinderea și influențarea reformelor democratice, capitolul prezintă cadrul regulatoriu de bază aferent funcționării OSC, însoțit de o analiză a formelor-cheie. Sunt prevăzute exemple de comunicare/promovare OSC care pot influența reforma și recomandările formulate astfel încât să sporească durabilitatea unor astfel de activități.

#### Voluntariatul și implicarea civică

Un număr mare dintre respondenții implicați în sondajul reprezentativ nu fac parte din nici un grup, mișcare civică sau din alte asociații. Doar circa 3% dintre respondenți au comunicat că au fost asociați cu o biserică sau cu o organizație religioasă, iar unii sunt membri ai unui partid politic sau ai unei mișcări politice (2.8%), sindicate (2.5%), asociații educaționale sau culturale (2.2%) sau ai unui grup de tineret (2%).

O mare parte dintre respondenții (41%) nu sunt informați despre organizațiile civice din zona lor de reședință: 35% dintre respondenți au spus că nu există astfel de organizații, în timp ce 24% cunosc, cel puțin, o organizație de acest gen. La întrebarea ce formă de implicare civică în afacerile comunității ei preferă, respondenții au oferit un spectru larg de răspunsuri. Cele din urmă au fost dominate de viziuni negative, atestând o rată foarte scăzută de participare a populației în afacerile comunității.

Totuși, comparativ cu alte categorii, răspunsuri relativ pozitive au fost obținute la întrebări de genul participarea în 'consultările publice pe tematici de interes pentru comunitatea dvs.' (4% au dat răspunsuri pozitive), și 'audieri publice la care au participat locuitorii din comunitatea dvs.' (5% au dat răspunsuri pozitive).

În conformitate cu datele BNS, cele mai ridicate rate de participare în activități de voluntariat au fost identificate în categoria 'lucrul în folosul comunității', care a implicat, practic, fiecare al 4-a respondent (24.2%), inclusiv 20.3% bărbați și 27.6% femei în vârstă de 15 ani și mai în vârstă.<sup>104</sup> În zonele urbane rata este de 23.1%, iar în cele rurale – de 25.2%. În plus, merită atenție ajutorul acordat altor familii pentru îngrijirea la domiciliu și la lucrări agricole, cu o rată de participare de 11.3%, mai ridicată printre bărbați (14.8%), din mediul rural (15.0%), cât și ajutorul acordat altor familii în lucrul casnic (8.9%), cu valori mai mari printre femei (13.3%), din mediul rural (10.3%).

Deși aceste date oficiale sunt utile pentru a contura un tablou general al muncii neplătite, clasificarea categoriilor de implicare voluntară nu este suficient de sensibilă pentru a permite o extrapolare facilă a unui tablou mai detaliat despre activitățile de voluntariat. De asemenea, este evident faptul că o proporție semnificativă a implicărilor formal voluntare, în special, în contextul îngrijirii la domiciliu, lucrărilor agricole și altor roluri la nivel local, are un caracter tranzacțional chiar dacă nu sunt remunerate în termeni monetari.

Pe de altă parte, formele de implicare civică și influența asupra guvernantei este mult mai semnificativă și dinamică atunci când sunt organizate și structurate prin intermediul organizațiilor neguvernamentale/OSC.

#### Cadrul regulatoriu și privire de ansamblu asupra organizațiilor societății civile

Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociații-obștești recunoaște 3 forme juridice ale organizațiilor societății civile: asociații obștești, fundații și instituții private.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> A se vedea <<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id-c=168&id=4917>>

<sup>105</sup> O notă în privința terminologiei: prezentul raport utilizează noțiunea de 'organizații ale societății civile' (OSC) cu un sens mai amplu, care subsumează și noțiunea de ONG. Comitetul de asistență pentru dezvoltare al OCED definește OSC prin includerea în această categorie a: 'tuturor organizațiilor necomerciale și nestatale din afara familiei unde oamenii se organizează pentru a urma interese comune în domeniul public. Exemple includ organizațiile bazate pe comunitate și asociațiile satelor, grupuri ecologice, grupuri pentru promovarea drepturilor femeilor, asociații ale fermierilor, organizații bazate pe credință, sindicate, cooperative, asociații profesionale,

O asociație obștească este o organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, instituită în mod voluntar de cel puțin 3 persoane fizice și/sau persoane juridice (asociații obștești) și asociate prin interese comune.

O fundație nu are nevoie de un număr minim de fondatori, fiind o organizație apolitică, formată prin actul de instituire de una sau mai multe persoane fizice și/sau persoane juridice și care posedă un anumit fond destinat pentru a ajuta la îndeplinirea obiectivelor fundației stabilite de aceasta în statutul său.

O instituție privată este o instituție neguvernamentală, apolitică care urmărește un interes public, fiind bazată pe 'manifestarea liberă a voinței fondatorului de a atinge obiectivele determinate în statut'. Majoritatea covârșitoare a OSC sunt asociații obștești, prin urmare, analiza din continuare va viza, preponderent, preocupările asociațiilor obștești.

Deși nu există limitări în sfera de activitate sau funcțiile OSC, procedurile de înregistrare la nivel local sunt mai simple și mai rapide. Legea cere ca autoritățile să proceseze solicitarea de înregistrare a unei OSC la nivel local în termen de 15 zile din ziua recepționării cererii, în timp ce organizațiile care se înregistrează ca OSC naționale au o perioadă de așteptare de 30 de zile care poate fi prelungită cu încă 30 de zile. Aceste organizații sunt supuse unei verificări minuțioase din partea Ministerului Justiției, în timp ce OSC locale se înregistrează la autoritățile publice locale. Refuzul de a înregistra o asociație obștească poate fi atacată în conformitate cu dispozițiile contenciosului administrativ. Un sondaj al OSC realizat în 2014 a indicat faptul că doar 35% din OSC consideră procesul de înregistrare satisfăcător (Chiriac și Tugui, 2014).

În conformitate cu Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, la situația din ianuarie 2017, erau înregistrate 11,640 de OSC. Dintre acestea, 65% sunt amplasate în Chișinău. Dependența semnificativă de donatori le forțează pe multe OSC mici să fie inactive pentru anumite perioade până când acestea își pot asigura fondurile necesare pentru implementarea proiectului propus. Sferele de activitate ale OSC includ: educație/instruire/formare (50%); servicii sociale (40.8%); dezvoltarea comunitară (36.9%); activitate civică și de comunicare/advocacy (politici publice) (26.2%); sănătate (19.2%); tineret (19.2%); cultură (16.9%); buna guvernare (14.6%); mediul ambiant (13.8%); activitate economică, antreprenoriat, patronat (13.1%); integrare europeană și politica externă (6.2%); agricultură (6.2%); drepturile omului (6.2%); alte domenii (8.5%) (Chiriac și Tugui 2014).<sup>106</sup>

camere de comerț, instituții de cercetări independente și mass-media non-profit'. A se vedea <<http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf>>

<sup>106</sup> Aceste clasificări se bazează pe categoriile indicate în Chiriac și Tugui (2014).

## Promovarea politicilor de către organizațiile societății civile

Pentru a dezvolta platforme de politici și a uni forțele pentru o acțiune concertată, OSC au creat câteva platforme-cheie: Consiliul național al OSC din Republica Moldova, Consiliul național pentru participare, Platforma națională pentru parteneriatul de est și Platforma societății civile Acordul de asociere UE-Moldova. În plus, există și alte rețele ale OSC implicate în elaborarea de politici sectoriale, cum ar fi protecția copilului, protecția persoanelor cu dizabilități, programe HIV/SIDA, Consiliul național al tineretului din Moldova, Forul organizațiilor femeilor din Moldova și Forul OSC de mediu.

La un nivel mai general, pentru promovarea obiectivelor sale, OSC frecvent organizează dezbateri și conferințe, acțiuni de sensibilizare și de diseminare a informației despre probleme importante de interes public, efectuarea cercetărilor și elaborarea unor proiecte de legi de alternativă. Deși aceste activități sunt intervenții importante pentru a ajuta la îmbunătățirea administrației publice, promova implementarea diferitor politici sectoriale și ameliora informarea cetățenilor, OSC recunosc faptul că oportunități pentru a contribui direct la formularea de politici și a avea impact este mai dificil de atins și susținut din cauza lipsei de cooperare din partea autorităților de stat.

Aceste domenii mai dificile includ interacțiuni durabile cu autoritățile publice locale, cum ar fi conclucrarea cu consiliile locale și raionale, influențând politicile locale. O metodă slab utilizată de interacțiune cu autoritățile de stat este participarea la ședințele comisiilor permanente ale Parlamentului (IDIS 2014). Tipul și varietatea relațiilor stabilite de OSC cu APC și APL în ultimele 2 decenii atestă o rată relativ ridicată de participare a OSC în procesul decizional al APL comparativ cu APC, precum și o rată mai ridicată de inițiere a proiectelor cu APL (IDIS 2014).

Același sondaj relevă faptul că OSC anticipează mai multe realizări pozitive atunci când interacționează cu autoritățile publice locale comparativ cu autoritățile publice centrale. Capacitatea de comunicare/advocacy este cel mai bun indicator al participării OSC în procesul de politici și co-participării în dezvoltarea societății. OSC și-au sporit treptat capacitatea de comunicare, fiind implicate la stadiul de elaborare a deciziilor (IDIS 2014).

## Durabilitatea financiară a organizațiilor societății civile

Sondajul cetățenilor realizat în cadrul evaluării stării democrației locale a indicat faptul că circa 22% dintre respondenți consideră că OSC ar trebui finanțate de autorităților publice centrale, 17.5% cred că donatorii

internaționali ar trebui să asigure o parte semnificativă din finanțare, 12.3% mizează pe suportul financiar al business-ului și doar 10.2% dintre respondenți consideră că finanțarea ar trebui asigurată de acei cetățeni care sunt interesați în promovarea obiectivelor lor de comunicare. Printre respondenți, 40% nu au dat nici un răspuns, reflectând lipsa de interes față de durabilitatea OSC.

Viabilitatea financiară a OSC, astfel cum este cuantificată de Indicele de durabilitate al OSC/USAID, indică un punctaj îmbunătățit: de la 5.2 în 2009 la 4.7 în 2015, iar Indicele de durabilitate general al OSC denotă îmbunătățiri până în anul 2015. Republica Moldova este poziționată aproape de media Europei de Sud, fiind printre lideri în Eurasia (USAID 2016).

În conformitate cu datele Centrului Contact, circa 83% din fondurile cheltuite de societatea civilă din Moldova în 2016 au fost acoperite din granturi externe<sup>107</sup>. Printre organizațiile principale care acordă granturi, contribuind la dezvoltarea OSC din Moldova, se numără 18 parteneri de dezvoltare.<sup>108</sup> Au fost remarcate și unele îmbunătățiri în ceea ce privește obținerea fondurilor naționale.

OSC pot aplica pentru a contracta împrumuturi comerciale, însă băncile cer anumite garanții, motiv din care acest model de finanțare nu este durabil pentru majoritatea OSC din Moldova. Business-ul local este mai puțin interesat în finanțarea inițiativelor civice, iar capacitatea financiară a autorităților publice locale de a contracta OSC nu este semnificativă. Donațiile private sunt o posibilă sursă de finanțare, însă 76% dintre entitățile și persoanele care au făcut donații în anul 2015 au dat banii bisericilor și mănăstirilor și doar 7% a dat bani OSC (Neicovcen et al., 2016).

În ceea ce privește aspectele pozitive, asociațiile obștești și fundațiile cu statut de utilitate publică sunt scutite de impozitul pe venit. Legislația fiscală a fost modificată pentru a permite contribuabililor să aloce 2% din obligația lor fiscală unei OSC la alegerea lor. Totodată, grupuri ale societății civile au început să primească fonduri de la agenții guvernamentale pentru prestarea unor servicii sociale și medicale.

Totuși, se pare că în urma implementării acestei inovații fiscale a avut de câștigat Biserica (parohiile și asociațiile active bazate pe biserică) și într-o măsură mult mai mică asociațiile civice și grupurile locale. Dat fiind faptul că Biserica face și ea parte din societatea civilă, se poate de argumentat faptul că această modificare a legislației va produce în viitor un impact pozitiv și asupra durabi-

lității financiare a restului societății civile. Totuși, pentru ca acest obiectiv să se materializeze, va fi nevoie de mai multe inițiative pentru a sensibiliza cetățenii despre activitățile societății civile, sporind implicarea lor în aceste activități și îmbunătățind vizibilitatea și imaginea OSC.

O tendință mai recentă emergentă printre OSC este organizarea de activități economice care generează venituri suplimentare pentru a ajuta organizațiile să opereze în domeniul lor de activitate.

## Realizări recente

Câteva inițiative recente de reformă au demonstrat capacitatea de impact și influența pe care societatea civilă din Republica Moldova o poate exercita prin acțiuni concertate. În luna februarie 2015, Centrul de jurnalism independent, cu sprijinul din partea USAID, a lansat o campanie de promovare pentru aprobarea proiectului Legii nr. 240 privind modificarea și completarea Codului audiovizualului. După desfășurarea unei conferințe de presă, publicarea unui articol și organizarea unei petiții semnate de reprezentanții OSC, legislativul a adoptat legea respectivă cu amendamentele solicitate.

În luna noiembrie 2015, potrivit amendamentelor menționate mai sus, toți operatorii media privați erau în conformitate cu cerințele de dezvăluire a proprietății, ceea ce a marcat o realizare semnificativă în promovarea transparenței proprietății asupra mijloacelor de informație.

În rezultatul unor acțiuni robuste de comunicare conduse de Platforma egalitatea de gen, în 2016 Parlamentul a adoptat un pachet legislativ care a introdus 14 zile de concediu paternal plătit compensat din fondul social național; cota de 40% de femei în listele de candidați ale partidelor politice în alegeri locale și naționale, precum și în calitate de membri ai Cabinetului de Miniștri și Consiliului Coordonator al Audiovizualului; și interzicerea limbajului sexist și a publicității sexiste.

În luna decembrie 2016 organizațiile societății civile au semnat o petiție comună protestând împotriva proiectului de lege privind 'liberalizarea capitalului', care prevedea exonerarea persoanelor fizice și juridice de orice obligație fiscală rezultantă din incapacitatea de a depune declarația pe proprietate până la 15 aprilie 2017. Proiectul de lege includea interzicerea sancționării funcționarilor publici pentru nedeclararea activelor/propietății. În urma prezentării petiției, proiectul a fost retras.

Prin eforturi susținute ale societății civile, a fost modificată legislația fiscală pentru a le permite contribuabililor moldoveni să doneze 2% din obligația lor fiscală anuală unei OSC la alegere.

OSC locale continuă să ofere o varietate de servicii, în special, servicii destinate vârstnicilor și persoanelor fără adăpost, consiliere și suport persoanelor care trăiesc cu

<sup>107</sup> Un rol important în dezvoltarea societății civile din Moldova l-a avut crearea Centrului național pentru asistență și informare a ONG-urilor din Moldova (CONTACT) în anul 1995. Centrul CONTACT a fost un proiect co-finanțat de Fundația Soros-Moldova și Programul Tacis (Neicovcen et al. 2016).

<sup>108</sup> Austria, Cehia, Danemarca, UE, Estonia, BERD, FMI, Ungaria, Germania, Japonia, Liechtenstein, Polonia, România, Suedia, ONU, Elveția, SUA și Banca Mondială. A se vedea: Cancelaria de Stat, Profilurile partenerilor de dezvoltare (online) 2014, <<http://www.ncu.moldova.md/index.php?l=en#idc=542&>>

HIV/SIDA și victimelor violenței în familie.<sup>109</sup> Prestatorii serviciilor locale au realizat un progres semnificativ în 2015. De exemplu, Asociația 'Camed' din Bălți și-a extins sfera de prestare a serviciilor sociale destinate persoanelor în vârstă în 2 localități adiționale, având la activ 30 de localități. Asociația a fost contractată de Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM) în vederea prestării serviciilor medicale pentru toți locuitorii din Bălți, în anul 2015 fiind înregistrate 648 de vizite și controale medicale. În anul 2015 CNAM a contractat 13 OSC în scopul prestării diferitor servicii medicale.

**Tabloul 5. Tipuri de relații între OSC și APL / APC**

	APL, nivel I	APL, nivel II	APC
<b>Inițierea de proiecte comune</b>	64,6%	60,8%	46,2%
<b>Sunteți consultat pe anumite aspecte</b>	59,2%	57,7%	56,9%
<b>Participarea în procesul decizional</b>	42,3%	40,0%	37,7%
<b>Sunteți consultat în procesul de elaborare a strategiilor și politicilor</b>	49,2%	40,8%	53,8%
<b>Participarea în discuții privind bugetul public</b>	27,7%	23,8%	25,4%
<b>Sunteți contractat pentru anumite servicii, activități</b>	43,8%	43,8%	31,5%
<b>Aveți sprijin financiar pentru implementarea unor programe</b>	34,6%	27,7%	23,8%

Studiu: OSC din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea în dialogul politic. IDIS Viitorul, Chișinău, 2014.

OSC locale se concentrează tot mai mult pe antreprenoriatul social în vederea fortificării durabilității sale financiare. Cele mai populare sfere de activitate pentru întreprinderile sociale sunt serviciile de catering și sociale acordate persoanelor în vârstă. În anul 2015 Asociația 'Eco-Răzeni' a organizat prima conferință națională în domeniul antreprenoriatului social. La eveniment au participat circa 100 de persoane din Republica Moldova, România și Ungaria care au pus în discuție diferite modele de întreprinderi sociale din Europa.

Organizațiile locale și OSC sunt printre militanții cei mai auziți/vizibili ai descentralizării, fiind remarcată o implicare mai mare a acestora în discuțiile despre reforma de descentralizarea, împreună cu reprezentanții autorităților publice locale.

### **Societatea civilă din Găgăuzia**

Societatea civilă din Găgăuzia este parte a societății civile din Republica Moldova și se confruntă, practic, cu aceleași probleme și constrângeri. În perioada anilor 1997–2015, autoritățile de justiție ale UTAG au înregistrat 460 de OSC. Comparativ cu restul țării, existența a câtorva OSC puternice care activează în cadrul regiunii poate fi explicată de nivelul ridicat de apreciere a acestor organizații de către cetățeni. Participanții focus-grupului din Comrat au remarcat faptul că cunosc unele dintre cele mai active OSC locale, cum ar fi Asociația femeilor din Găgăuzia, Centrul Pro-Europa și Pilgrim-Demo, oferind comentarii pozitive:

OSC locale organizează sistematic dezbateri interesante, fapt ce ne ajută să fim mai bine informați. Mulți dintre candidații în Adunarea Populară sunt cunoscuți vizual dar nimeni nu știe cum lucrează și pentru ce militează. Aceste dezbateri dezvăluie toate informațiile menționate mai sus. Cele mai active OSC organizează diverse evenimente, accentuând cele mai stringente necesități ale cetățenilor și comunității, informând cetățenii despre activitatea deputaților și primarilor și participând la adunările locale (focus-grup, Comrat, martie 2017).

### **Mass-media națională și locală: un element indispensabil al democrației locale**

Mass-media națională cuprinde 3 categorii: presa scrisă, audiovizualul și media electronică. Mass-media locală include, preponderent, presa scrisă. Periodicele locale publică și versiuni online, însă lipsesc publicațiile online ale media independente locale. La nivel regional, sunt publicate 26 de ziare de către consiliile raionale și locale, iar la nivel național există 28 de ziare private, dintre care 8 sunt tipărite în Găgăuzia.

<sup>109</sup> Indicele de durabilitate al OSC, 2015, Republica Moldova (Chișinău, iunie 2016).

Presa privată a marcat o dezvoltare dinamică. Publicațiile cum ar fi *Observatorul de nord*, *Cuvântul liber*, *Unghiul*, *Accent provincial*, *Est-Curier* și *Gazeta de vest* au apărut ca niște competitori de talie mică, dar cu influență la nivel local în raport cu presa națională dominantă. Ziarul *Unghiul* din Ungheni, conceput inițial ca un ziar raional, este actualmente distribuit în 3 raioane, Ungheni, Călărași și Nisporeni, având un tiraj de peste 10,000 de exemplare. Ziarul *Cuvântul liber* din Leova este distribuit în Leova, Hîncești, Cahul, Cantemir și Cimișlia, având un tiraj de peste 8000 de exemplare.

Operatorii mediatici naționali se află sub influența unor grupuri politice și economice puternice, iar majoritatea canalelor de televiziune sunt în proprietatea unor persoane sau companii cu legături strânse cu liderii de partid sau chiar în proprietatea politicienilor. Instituțiile mediatiche mari asociate cu oligarhii și liderii politici continuă să exercite presiune asupra operatorilor mediatici mai mici (US Department of State, 2016).

Pe măsură ce operatorii mediatici s-au dezvoltat și au devenit mai influenți, presiunea politică asupra lor crește: 'Dificultățile cu care se confruntă ziarele locale sunt frecvent cauzate de presiunea exercitată de partidele politice asupra politicii editoriale pentru a promova viziunile și ideile lor; de structurile de stat care urmăresc scopul să-și fortifice imaginea și credibilitatea; și de grupuri comercial-financiare care au nevoie de acoperire/reflectare și profil mediatic' (jurnalist, regiunea de Sud, focus-grup, aprilie 2017).

În timp ce presa continuă să vâneze evenimente originale pe care le consideră că merită să fie reflectate și să funcționeze într-un mediu dificil din punct de vedere financiar și politic, are de suferit rolul acesteia de multiplicator al cetățeniei democratice și educației civice. OSC, de regulă, sunt nevoite să achite anumite taxe în cazul în care doresc să aibă acoperire mediatică locală). Acest fapt le-a impus pe OSC să-și creeze propriile canale mediatiche locale sau să recurgă la media digitală (website-uri, portaluri de noutăți sau buletine electronice). OSC și media locală privată rar găsesc motive comune de cooperare și proiecte de dezvoltare care să abordeze aspecte de interes sporit pentru auditoriile locale. Totuși, la nivel local, unde canalele mediatiche sunt puține la număr și slab dezvoltate, acestea sunt considerate parteneri valoroși de către autoritățile publice locale. E și natural acest fapt, deoarece presa locală scrisă este una dintre cele mai accesibile surse de informație pentru cetățeni, în special, în localitățile rurale. Acest tip de interacțiune ar trebui salutat și încurajat, cu condiția respectării standardelor de jurnalism obiectiv și cu condiția că aceste canale nu se ocupă cu diseminarea opiniilor liderilor politici locali.

### **Televiziunea locală și regională**

Televiziunea locală și regională este subdezvoltată și luptă aprig să-și mențină competitivitatea. Două rețele

regionale private, AICI TV și Canal Regional, abordează subiecte locale și regionale, având o sferă de emisie ce include diferite regiuni, fiind create în mod special pentru a compensa lipsa tematicii și acoperirii locale. Totuși, finanțarea inadecvată și veniturile limitate fac aceste rețele regionale mai puțin atractive pentru cetățenii din raioane. Veniturile acestor canale depind în mare măsură de difuzarea publicității comerciale solicitate de întreprinderi naționale și locale, precum și de tematica solicitată de autoritățile publice locale.

Mass-media din Găgăuzia reflectă profilul mass-media naționale, deși limba de emisie este, în principal, rusa. În conformitate cu datele sondajului, cea mai populară sursă de informație este Radio-televiziunea Găgăuză (RTG), care se bucură de încrederea a circa 65% dintre respondenții care privesc acest post de televiziune de câteva ori pe săptămână.<sup>110</sup> RTG se bucură de popularitate grație suportului politic, administrativ și financiar oferit de autoritățile regionale din Găgăuzia. Fiind întrebați dacă au încredere în media regională, participanții focus-grupurilor din Găgăuzia au remarcat că: 'Fiecare sursă mediatică are planul editorial propriu, exact ca orice partid politic' (focus-grup, Comrat, martie 2017).

## **Constatările-cheie**

- O mare parte dintre respondenții chestionați în cadrul sondajului național nu fac parte din nici un grup sau asociație civică înregistrată. Numai ¼ dintre aceștia sunt la curent cu activitatea sectorului asociativ din localitatea lor. Circa 90% dintre cetățeni nu participă la consultările organizate de autoritățile publice locale sau la consultările pe aspecte importante de afaceri ale comunității; circa 93% dintre cetățeni au raportat că niciodată nu au participat la proteste sau au fost implicați în grupuri locale de presiune.
- În pofida dificultăților de implicare scăzută a cetățenilor și de sensibilizare a organizațiilor societății civile, sectorul organizat al OSC din Republica Moldova devine tot mai dinamic și, respectiv, mai durabil. Indicele de durabilitate a OSC a însumat 3.96, marcând îmbunătățiri modeste în ultimii ani. Totuși, doar un număr mic din OSC înregistrate sunt active, funcționând preponderent în localitățile urbane. Cu toate acestea, au fost atinse realizări importante atunci când mai multe organizații ale mediului asociativ s-au unit și s-au implicat în acțiuni concertate de comunicare/advocacy. Deși cooperarea OSC locale cu autorităților publice centrale frecvent lipsește, OSC văd un potențial enorm în conlucrarea cu autoritățile publice locale, în special, în cazul implementării unor proiecte comune.

<sup>110</sup> Sondaj realizat de CBC-AXA la solicitarea Pilgrim-Demo, februarie 2017.



- Viabilitatea financiară rămâne în continuare o problemă acută pentru OSC. Statul asigură unele stimulente fiscale, însă nu manifestă voință și nu alocă resurse pentru a implica OSC locale și regionale în activități critice pentru dezvoltarea durabilă. SUA și UE sunt în continuare printre cei mai importanți donatori. Dispoziția legislativă referitoare la cele 2% încă nu și-a atins impactul scontat asupra durabilității financiare a OSC, deși constituie un pas important în direcția necesară/corectă. Evident, puțini au așteptat ca legea să asigure o soluționare rapidă a problemelor existente adânc înrădăcinate.
- Mass-media regională și locală sunt subdezvoltate, suferind în cauza lipsei independenței financiare și editoriale și jucând un rol limitat în promovarea cetățeniei democratice. La nivel regional, presa privată s-a dezvoltat mult mai dinamic. La nivel local, presa scrisă este considerată de autoritățile publice locale, precum și de cetățeni, un mijloc efektiv de comunicare. Acest parteneriat ar trebui promovat, deoarece poate îmbunătăți accesibilitatea/disponibilitatea informațiilor APL la nivel local și fortifica abordarea pluralistă în raport cu politica locală, cu condiția menținerii standardelor jurnalistice profesionale de obiectivitate.

## Recomandări

29. Perfecționarea cadrului juridic pentru înregistrarea OSC, reducând perioada de înregistrare a OSC naționale de la 30 de zile până la 15 zile, similar cadrului temporal existent pentru înregistrarea OSC locale.
30. Dezvoltarea inițiativelor de către OSC axate pe sensibilizarea cetățenilor și aplicarea normei legislative de '2%'. În vederea asigurării maximizării efectului legii vizate în raport cu durabilitatea financiară și stabilitatea instituțională, OSC urmează să fortifice implicarea cetățenilor în vederea creșterii și diversificării membrilor săi, precum și sporirii atractivității sale pentru cetățeni.
31. Exercițarea unui control activ din partea cetățenilor asupra activității autorităților de toate nivelurile va spori vitalitatea proceselor democratice. Susținerea OSC în implementarea intervențiilor strategice axate pe asigurarea unei guvernante mai transparente, mai deschise cu dezvăluirea mai multor date guvernamentale.
32. Identificarea de către OSC care activează la nivel local a programelor prioritare de educație civică axate pe sensibilizarea cetățenilor despre beneficiile interacțiunii directe cu autoritățile publice locale, despre rolul și obligațiile APL față de comunități. Astfel de programe de educație civică urmează să fie orientate spre edificarea presiunii publice continue, cerând responsabilizarea guvernantei locale.
33. Valorificarea de către OSC a deschiderii relative a autorităților publice locale pentru a asigura o implicare mai proactivă în scopul dezvoltării proiectelor locale.
34. Axarea OSC naționale mai mari pe transferul de cunoștințe și crearea de parteneriate cu OSC locale pe aspecte de advocacy și activism în vederea implementării elementelor-cheie ale reformei, inclusiv reforma teritorial-administrativă și descentralizarea, anti-corupție, transparența bugetului local și prestarea serviciilor, precum și responsabilizarea APL față de cetățeni.
35. Continuarea exercitării presiunii asupra Guvernului din partea comunității internaționale în scopul asigurării independenței Consiliului Coordonator al Audiovizualului de influențe politice.
36. Conlucrarea grupurilor de monitorizare a mass-media și OSC de nivel național și local pentru a asigura mai multă transparență și sensibilizare a cetățenilor despre proprietatea asupra mijloacelor de informare; dezvăluirea de către grupurile de monitorizare a mass-media ar a cazurilor de presiune politică asupra mass-media și OSC.
37. Conlucrarea activiștilor democratici, OSC și a comunității de donatori cu media regională și locală în direcția dezvoltării capacității și competențelor profesionale pe aspecte ce țin de analiza politicilor, jurnalismul de investigație a actelor de guvernanță și corupție, finanțare politică și publică la nivel local și raportarea strategică pe aspecte ale democrației locale. Urmează a fi susținute canalele mediatice independente online.
38. Popularizarea rolului societății civile prin intermediul canalelor mediatice, intensificând sensibilizarea cetățenilor la acest capitol și ajutând la diseminarea informațiilor pozitive despre OSC.

## Referințe

- Raport alternativ privind respectarea drepturilor omului în Transnistria, 2016, <http://www.humanrightseurope.org/2012/01/hammarberg-rapoarte-on-human-rights-in-transnistrian-region>
- Raport alternativ al CPEDAE către CESCR ONU, august 2017, <http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Moldova-Equality-Council-submission-to-CESCR-62-2017-eng-1.pdf>
- Cooperare pentru dezvoltare. Raport anual 2014 cu privire la asistență externă acordată Republicii Moldova, Cancelaria de Stat al Republicii Moldova; august 2015, Chișinău, p. 8, [http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport\\_aod\\_2014\\_-\\_ro\\_3.pdf](http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/raport_aod_2014_-_ro_3.pdf), p.9-10
- Austria, Cehia, Danemarca, UE, Estonia, BERD, FMI, Ungaria, Germania, Japonia, Liechtenstein, Polonia, România, Suedia, ONU, Elveția, SUA și Banca Mondială. A se vedea: Cancelaria de Stat, Profilurile partenerilor de dezvoltare (online) 2014, <http://www.ncu.moldova.md/index.php?l=en#idc=542&>
- Baseline Measurement Report, Moldova, SIGMA <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf>
- Berbeca, V., *Politica de dezvoltare regionala: realizări și perspective*, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) Policy Brief 10 (octombrie 2016), [http://www.viitorul.org/files/library/5356294\\_md\\_pb\\_dezvoltare\\_.pdf](http://www.viitorul.org/files/library/5356294_md_pb_dezvoltare_.pdf)
- Berbeca V., *Structura alianțelor în consiliile raionale: între deziderate și fapte*, IDIS Viitorul Policy Brief, 2015, <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=295&id=4822&t=/STUDII-IDIS/Politica/Structura-alianțelor-in-consiliile-raionale-intre-deziderate-i-fapte>
- Ambasada Marii Britanii și Pilgrim-Demo, [*Opinia publică în Găgăuzia*] (Chișinău: Ambasada Marii Britanii și Pilgrim-Demo, 2017), [http://pilgrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2017/03/Opinion-poll-Găgăuzia\\_2017.pdf](http://pilgrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2017/03/Opinion-poll-Găgăuzia_2017.pdf)
- Brubaker, R., *Națiunea și întrebarea națională în noua Europă* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)
- Competențe civice în Ucraina, Moldova, Belarus, 2017: un cont al unui sondaj reprezentativ al opiniei publice, <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/art./2017/03/16/3-reasons-to-care-about-civic-literacy-.html>.
- Directiva Consiliului Europei din 29 iunie 2000 cu privire la implementarea principiului tratamentului egal între persoane indiferent de originea rasială sau etnică, [http://ec.europa.eu/justiție/discriminarea/law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justiție/discriminarea/law/index_en.htm)
- Directiva Consiliului Europei din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index_en.htm)
- Cevik, C., *Fragmentarea și Dezechilibrul fiscal vertical: Lecții din Moldova*, Document de lucru FMI WP/14/233 (Washington, DC: FMI, 2014), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14233.pdf>
- Chiriac, L. și Tugui, E., *OSC din Republica Moldova: Evoluție, sustenabilitate și participarea în dialogul politic* (Chișinău: Konrad Adenauer Stiftung, 2014), [http://www.csdialog.eu/sites/default/files/civil\\_society\\_mapping\\_csdp\\_spring\\_2015\\_0.pdf](http://www.csdialog.eu/sites/default/files/civil_society_mapping_csdp_spring_2015_0.pdf)
- CNA, Expert-Grup, Evaluarea impactului corupției asupra bunei guvernări a municipiului Chișinău, 2016.
- Consiliul Europei, *Rolurile și responsabilitățile primarilor și ale consilierilor locali în Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina și Belarus, 2016* (Consiliul Europei, 2016).
- Diagne, Mame Fatou et al., *Moldova - Public expenditure review : reforming local public finance for more efficient, equitable, and fiscally sustainable subnational spending*. Public Expenditure Review (PER). Washington, DC.
- Asistența donatorilor către Republica Moldova, raport special 2016, ajutor pentru dezvoltare, [https://events.developmentaid.org/uploads/2016/moldova/event\\_report\\_moldova.pdf](https://events.developmentaid.org/uploads/2016/moldova/event_report_moldova.pdf)
- Codul electoral al Transnistriei, 2000, art. 25 și 26, <http://www.justiție.idknet.com/web.nsf/767e-b8a58ad76a2bc22574d5002acf15/417eea8e91fb7d-78c22575d700390c8f?OpenDocument>
- Profilul extins al migrației în Republica Moldova, 2009–2014, IOM, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp\\_moldova\\_2009\\_2014.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/emp_moldova_2009_2014.pdf)
- Raportul de evaluare finală privind progresul înregistrat în implementarea acțiunilor incluse în Planul

- anual de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2014 (Perioada de raportare - 01.01.2014-31.12.2014), [mf.gov.md/ro/download/file/fid/8486](http://mf.gov.md/ro/download/file/fid/8486)
- Raportul final privind situația în domeniul APL în Republica Moldova în 2012-2016, CALM, <[www.calm.md](http://www.calm.md)>.
  - Iulie-septembrie 2017, Raportul final de monitorizare, Moldova: Reforma finanțelor publice locale, CALM PNUD
  - Fiske, S. T., 'Stereotyping, prejudice and discrimination', in D. T. Gilbert, S. T. Fiske, and G. Lindzey (eds), *The Handbook of Social Psychology*, Volumes 1 and 2, 4th edn, (New York: McGraw-Hill, 1998)
  - Florea, A., 'Republica Moldova: Curtea Constituțională declară drept neconstituțională prezența trupelor ruse în Transnistria. Reacția lui Dodon: Video', 3 May 2017, <<https://www.news.ro/externe/republica-moldova-curtea-constitucionala-declara-drept-neconstitucionala-prezenta-trupelor-ruse-in-transnistria-reactia-lui-dodon-video-192440480-3002017050916945406>>.
  - Grecu, P. et al., *Analiza compatibilității legislației Republicii Moldovane cu standardele europene privind egalitatea și nediscriminarea* (Chișinău: Centrul de resurse juridice Moldova, 2015), <<http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/07/LRCM-Compatib-MD-EU-non-discrim-legisl-2015-07.pdf>>Grecu et al. 2015
  - Hammamberg, T., *Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova* (Geneva: United Nations, 2013)
  - Ionescu, A, Drezgic, S, Rusu, I., *Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, 2015*, [http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20teritorial%20administrative%20reform\\_24\\_03\\_2015.pdf?download](http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/JILD-Report%20on%20teritorial%20administrative%20reform_24_03_2015.pdf?download)
  - IPP, CPEDAE, CNCD, *Fenomenul discriminării în Republica Moldova: percepția cetățeanului*. Sondaj sociologic, [http://www.ipp.md/public/files/Evenimente/Sondaj\\_nediscriminare\\_pentru\\_prezentare.pdf](http://www.ipp.md/public/files/Evenimente/Sondaj_nediscriminare_pentru_prezentare.pdf)
  - Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS), *OSC din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea în dialogul politic* (Chișinău: IDIS Viitorul, 2014)
  - Kaganova, Olga. 2011. *Guidebook on capital investment planning for local public administration*. Urban development series knowledge papers; no. 13. Washington, DC: Banca Mondială. <http://documents.worldbank.org/curated/en/654101468149684064/Guidebook-on-capital-investment-planning-for-local-executives>
  - Lecțiile învățate pentru viitoarea reformă administrativ-teritorială din Republica Moldova. Câți bani a cheltuit Guvernul când a trecut la raioane în anul 2003?', IDIS Viitorul Trend Hunter, aprilie 2017.
  - Local Finance Benchmarking Toolkit: piloting and Lessons Learned
  - Republica Moldova, Consiliul Europei. Strasbourg, 2017, Sursă: <https://rm.coe.int/lfb-moldova/168075da06>
  - Malcoci, L. și Barbăroșie, A., *Fenomenul discriminării în Moldova: percepțiile populației* (IPP, 2015)
  - Metodologia pentru evaluarea capacității administrative a autorităților publice locale, Raport integrat comun de evaluare, PNUD, noiembrie 2010, IDIS, IDU <http://www.serviciilocale.md/download.php?file=cHVibGljL3B1Ym92Y2F0aW9ucy8xNzI0OV9l8zL-nBkZg%3D%3D>
  - Nantoi, O. et al., *Moldova între este și vest: Opinii din Găgăuzia și Taraclia* (Chișinău: Institutul pentru Politici Publice, 2016), <[http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/09/Moldova-between-East-and-West-Views-from-Găgăuzia-and-Taraclia\\_EN.pdf](http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/09/Moldova-between-East-and-West-Views-from-Găgăuzia-and-Taraclia_EN.pdf)>
  - OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova Local Elections, 14 and 28 June 2015 (Warsaw: ODIHR, 2015), <http://www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226?download=true>
  - Poverty Reduction and Shared Prosperity in Moldova: Progress and Prospects; Moldova Poverty Assessment, 2016, World Bank, Report No. 105722-MD, link: <http://documents.worldbank.org/curated/en/168451467995808859/pdf/105722-WP-P151472-PUBLIC-Moldova-Poverty-Assessment-2016.pdf>
  - Promolex, Raport final despre alegerile locale din 2015, Promolex, 2015, [https://promolex.md/wp-content/Raport-final-electoral-2015\\_eng.pdf](https://promolex.md/wp-content/Raport-final-electoral-2015_eng.pdf)
  - Romaniuc R., Clientelism politic în alocarea investițiilor capitale autorităților publice locale în Republica Moldova, Document de analiză și prognoză economică, nr. 6/2012
  - Secieru, A, *Raport de evaluarea a finanțelor publice locale a 50 APL , „Îmbunătățirea controlului financiar al autorităților publice locale din Republica Moldova*, IDIS, 2017, [http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20evaluarea%20finanțelor%20publice\\_Angela\\_Secieru\\_0.pdf](http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20evaluarea%20finanțelor%20publice_Angela_Secieru_0.pdf)

- Soros Foundation, *Church and State in Moldova* (Soros Foundation-Moldova, august 2016)
- Indicele de durabilitate al OSC, 2015, Republica Moldova (Chișinău, iunie 2016)
- TMR Law on the Administrative, Territorial Organization of the Transnistrian Moldovan Republic, 2002 r. № 155-3-III (CA3 02-29), <<http://pravopmr.ru/View.aspx?id=Rprlci3jJLw6xauUkt5eQ%3d%3d>>
- TMR Law on the Organization and Holding of Meetings, 2005, <<http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=60967>>.
- Transparența a 50 cele mai mari orașe și 29 de raioane din Moldova, IDIS Viitorul, <<http://localtransparența.viitorul.org>>
- UNDP, Democratic governance, n.d., <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Democratic%20Governance%20Thematic%20Trust%20Fund/DGTF%20-%20Moldova%20Evaluation%20Summary%20\(Final%20-%20December%202012\)%20\\_%20EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Democratic%20Governance%20Thematic%20Trust%20Fund/DGTF%20-%20Moldova%20Evaluation%20Summary%20(Final%20-%20December%202012)%20_%20EN.pdf)>
- , National Report on Human Development, 2015–2016 (UNDP, Dynamics presented by CBS Axa (2001-2016))
- United Nations in Moldova, 'Perceptions of Human Rights in Moldova, 2016', <<http://md.one.un.org/content/unct/moldova/en/home/publications/joint-publications/perceptions-of-human-rights-in-the-republic-of-moldova.html>>
- United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) et al., *Study on Equality Perceptions and Attitudes in the Republic of Moldova* (Chisinau: OHCHR, 2015)
- USAID, *The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, updated 29 August 2016, <[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe\\_Eurasia\\_CSOSIReport\\_2015\\_Update8-29-16.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIReport_2015_Update8-29-16.pdf)>
- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices, 2013*, <<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013/index.htm>>
- , *Human Rights Report, 2016*, <<https://www.state.gov/documents/organization/265662.pdf>>
- Venice Commission and OSCE Guidelines on Political Party Regulations, 2010 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)>
- World Bank, *Moldova Public Expenditure Review: Reforming Local Public Finance for More Efficient, Equitable and Fiscally Sustainable Subnational Spending*, Report No. 87268-MD (Washington, DC: World Bank, 2014)
- World Bank. 2013. *Moldova - Public expenditure review: capital expenditures - making public investment work for competitiveness and inclusive growth in Moldova. Public Expenditure Review (PER)*. Washington DC;
- World Bank. [http:// documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/18433023/ moldova-public-expenditure-review-capital-expenditures-making-public-investment-work-competitiveness-inclusive-growth-moldova](http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/18433023/moldova-public-expenditure-review-capital-expenditures-making-public-investment-work-competitiveness-inclusive-growth-moldova)
- World Bank, *Moldova Poverty Assessment 2016*.
- Strategia națională de dezvoltare 2012-2020 [http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova\\_2020\\_proiect.pdf](http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova_2020_proiect.pdf)

## Acte normative

- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.
- Parlamentul Republicii Moldova, Codul muncii nr.154 din 28 martie 2003
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea bugetului de stat pe anul 2016, nr.154 din 1 iulie 2016.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.166 din 11 iulie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare “Moldova 2020”.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.173 din 22 iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria).
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea bugetului de stat pe anul 2017, nr.279 din 16 decembrie 2016.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.344 din 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.431 din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.438 din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.
- Parlamentul Republicii Moldova Legea serviciului public nr.443 din 4 mai 1995.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind autoritățile publice locale.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.768 din 2 februarie 2007 privind statutul alesului local.
- Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație
- Planul de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru 2016–2018, [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/executiv\\_of\\_republic\\_of\\_moldova\\_-\\_action\\_programme\\_of\\_the\\_executiv\\_of\\_republic\\_of\\_moldova\\_for\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/executiv_of_republic_of_moldova_-_action_programme_of_the_executiv_of_republic_of_moldova_for_2016-2018.pdf)
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.967 din 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.188 din 3 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.151 din 23 februarie 2001 despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.192 din 01 martie 2004 Despre aprobarea Regulamentului cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice.
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.688 din 10 iunie 2003 cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor).
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.655 din 8 septembrie 2011 cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011–2020).

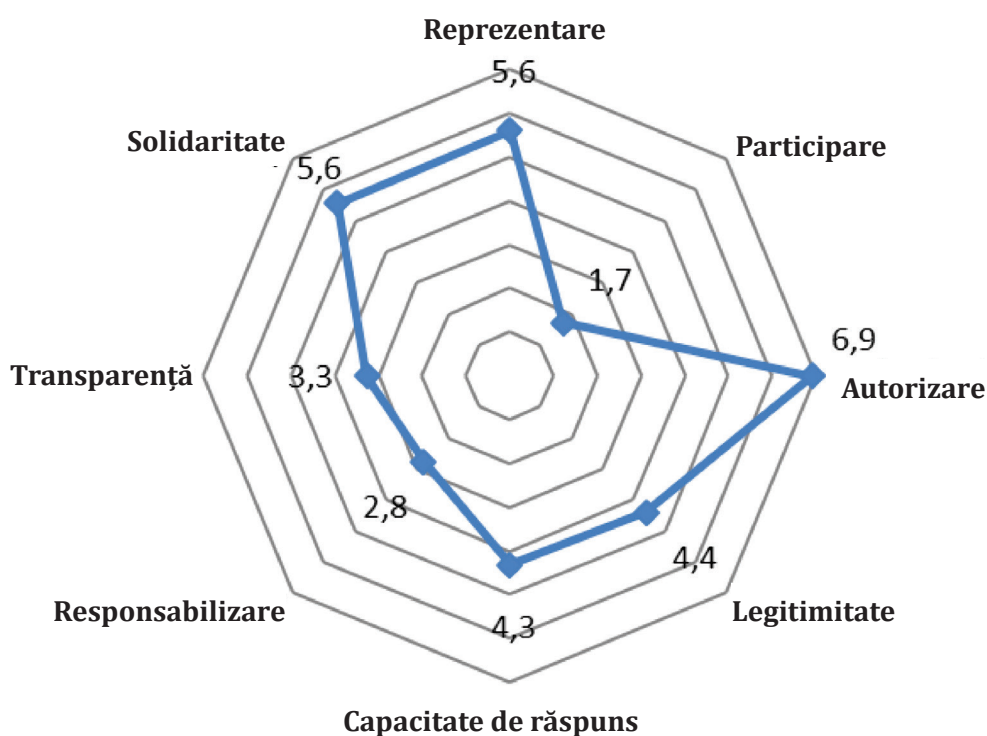
- Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr.573 din 6 august 2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.
- CEC, Hotărârea nr.1128 din 31.01.2012 cu privire la aprobarea Raportului asupra activității desfășurate de Comisia Electorală Centrală în anul 2011.
- Curtea de Conturi. Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Călărași pe anul 2014.
- Curtea de Conturi. Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014–2015 (2016).

## Anexa A

### Percepțiile cetățenilor (în cifre) privind democrația locală

Această procedură de cuantificare a percepțiilor cetățenilor privind democrația locală a fost elaborată în vederea asigurării unei mai bune vizualizări și rezumări a răspunsurilor obținute în cadrul sondajului realizat în acest scop. Punctajele au fost determinate pe baza răspunsurilor obținute la 22 din totalul de 63 de întrebări incluse în sondaj, selectate ca fiind cele mai adecvate pentru a distila percepțiile cetățenilor în raport cu 8 valori mediate ale democrației locale: reprezentare, participare, autorizare, legitimitate, capacitatea de răspuns, răspundere/responsabilitate, transparență și solidaritate. Aceste 8 valori mediate au fost puse în corespondere/ajustate cu 22 de întrebări incluse în sondaj. Răspunsurile oferite de către respondenții din întreaga țară la fiecare dintre aceste 22 de întrebări au fost codificate, utilizând o scală de la 0 (cea mai scăzută percepție negativă) la 10 (cea mai ridicată percepție pozitivă) și agregate pentru fiecare dintre cele 8 valori. Metoda de agregare se bazează pe mediile simple calculate pentru toate răspunsurile obținute la fiecare întrebare.<sup>111</sup>

**Figure A.1.** Percepțiile cetățenilor privind democrația locală: percepțiile în raport cu valorile mediate, eșantionul total



Sursă: IDIS/CBS-AXA, 2017

<sup>111</sup> În vederea determinării punctajelor, a fost nevoie de ajustat răspunsurile cetățenilor pentru a le încadra într-o scală de la 0 la 10. Abordarea în cauză limitează acuratețea design-ului acestei proceduri. La fel de importantă a fost tentativa de a asigura o acoperire maximă a respondenților incluși în sondaj, precum și încercarea de a limita pe cât posibil non-răspunsurile.

**Tabelul A.1.** Percepțiile cetățenilor privind democrația locală: punctajele obținute pentru valorile: reprezentare, participare, autorizare, legitimitate, capacitatea de răspuns, răspundere/responsabilitate, transparență, solidaritate, pe regiunile de dezvoltare.

	Media pe țară	Chișinău	Nord	Centru	Sud	UTA Găgăuzia
<b>Reprezentare</b>	5.6	5.1	5.5	5.5	6.0	7.0
<b>Participare</b>	1.7	1.4	1.6	1.9	1.8	2.1
<b>Autorizare</b>	6.9	5.7	7.0	7.5	7.1	7.9
<b>Legitimitate</b>	4.4	3.3	4.7	4.3	5.0	6.2
<b>Capacitatea de răspuns</b>	4.3	4.3	4.0	4.3	4.5	5.2
<b>Responsabilitate</b>	2.8	3.1	2.5	2.4	3.2	3.5
<b>Transparență</b>	3.3	2.7	3.3	3.2	3.8	4.1
<b>Solidaritate</b>	5.6	5.8	5.5	5.5	5.4	6.0

Sursa: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale

## Elemente de bază

- Dintre cele 8 componente principale/valori mediate ale democrației locale, **autorizarea** a obținut cel mai mare punctaj (**6.9 din 10**). Punctajul a fost determinat pe baza răspunsurilor oferite de respondenți la 2 întrebări: Considerați că cele mai recente alegeri locale din Republica Moldova au fost libere și echitabile? și Considerați că votul dvs. poate influența/schimba situația politică din țară sau din comunitate? Punctajul reflectă opiniile pozitive ale majorității respondenților la aceste 2 întrebări.
- Percepțiile în raport cu **reprezentarea** au fost determinate prin combinația a 2 întrebări: Administrația publică locală vă reprezintă interesele și necesitățile și este instituția la care vă puteți adresa cu orice întrebare/problemă? Considerați că consiliul local are nevoie de mai multe (a) femei în funcția de consilier, (b) reprezentanți ai minorităților, (c) tineri, (d) reprezentanți ai persoanelor cu dizabilități? Punctajul mediu pentru această valoare a însumat **5.6 din 10**, cu cele mai mari punctaje obținute în regiunea de Sud (6.0) și UTA Găgăuzia (7). Chișinău a acumulat cele mai mici punctaje la prima întrebare, la care mai mulți respondenți au indicat faptul că administrația publică locală (APL) nu le reprezintă interesele și necesitățile, în timp ce respondenții din regiunea de Sud și UTAG au înregistrat cel mai mare număr de răspunsuri pozitive. În toată țara, respondenți au exprimat un sprijin mai pronunțat de a avea mai mulți tineri în consiliile locale.
- Cel mai mic punctaj (**1.7 din 10**) a fost atribuit **participării**, determinat pe baza experienței de interacțiune/contact cu APL, participare la acțiunile comunitare, implicare în soluționarea problemelor de interes pentru localitatea lor și participarea la alegerile locale raportate de cetățeni. Cele mai mici punctaje cu privire la participare au fost înregistrate pentru sub-indicatorul participare la acțiunile comunitare (participarea la audierile publice organizate pentru aprobarea bugetului, elaborarea planurilor strategice pentru comunitate, dezvoltarea unor proiecte comunitare sau atragerea resurselor pentru dezvoltarea localității pe baza proiectelor și a granturilor, participarea la adunările comunității). Astfel cum s-a menționat mai sus, exercitarea dreptului de vot la alegerile locale a fost remarcată drept cea mai activă formă de participare a cetățenilor, care a acumulat punctaje mari în toată țara, în special, în UTA Găgăuzia și în regiunea de dezvoltare Centru. Totuși, acest nivel de interes al cetățenilor față de alegerile locale nu s-a răsfrâns asupra altor forme de interacțiune cu autoritățile alese la nivel local.
- Percepțiile în raport cu **răspunderea** au fost determinate pe baza răspunsurilor la următoarele întrebări: (a) respondenților li s-a cerut să descrie procesul de distribuire cetățenilor a informațiilor despre activitățile sale de către APL, (b) nivelul de încredere al respondenților în informațiile distribuite despre activitățile desfășurate și deciziile adoptate de primărie, și (c)



- numărul de reclamații/plângeri depuse la primărie sau altor autorități locale în legătură cu calitatea scăzută sau absența serviciilor locale. Punctajul mixt obținut pentru această valoare pe baza răspunsurilor la întrebările enunțate mai sus a fost al doilea cel mai scăzut dintre toate componentele/valorile (**2.8 din 10**). Cele mai mari punctaje pentru această componentă au fost înregistrate în regiunea de Centru și de Sud, precum și în UTAG, cu un număr mai mare de răspunsuri pozitive în ceea ce privește raportarea primarilor și consilierilor locali către cetățeni. Cererea de a responsabiliza APL prin depunerea de reclamații/plângeri în legătură cu serviciile locale a fost relativ scăzută în toată țara, cu punctaje mai mari înregistrate în Chișinău și regiunea de Sud (3.4 și, respectiv, 3.5 din 10).
- Percepțiile în raport cu **transparența** au fost determinate pe baza răspunsurilor la 3 întrebări incluse în sondaj: În ce măsură cunoașteți personal (aveți impresia că sunteți informat) despre modalitatea în care sunt adoptate hotărârile în cadrul administrației locale (consiliul raional/primărie/consiliul local)? Cum ați aprecia transparența în procesul decizional în administrația locală (consiliul raional/primărie/consiliul local)? În ce măsură funcționarii publici și persoanele cu posturi de conducere respectă normele de transparență în exercitarea funcțiilor atribuite? Punctajul obținut pentru această valoare (**3.3 din 10**) a fost printre cele mai mici. Punctaje relativ mai mari au fost înregistrate în ceea ce privește asigurarea transparenței în primării, însă răspunsuri cu privire la respectarea normelor de transparență de către administrația locală au acumulat punctaje mai mici decât pragul de mijloc.
  - Percepțiile în raport cu **capacitatea de răspuns** au fost determinate pe baza unui ansamblu de întrebări referitoare la implicarea autorităților locale în soluționarea intereselor și necesităților cetățenilor. Punctajul general a fost determinat pe baza răspunsurilor la următoarele întrebări în detaliu: Cum ați aprecia următoarele aspecte ale activității administrațiilor locale (Implicarea cetățenilor în discutarea proiectelor de hotărâri)? În ce măsură sunteți mulțumit de modalitatea de soluționare a problemelor cu care vă confrunțați cu asistența autorităților locale? Cât de mulțumit sunteți de calitatea serviciilor publice acordate de autoritățile locale din comunitatea dvs.? Sunteți de acord cu afirmația că politicienii nu ascultă părerile exprimate de cetățeni? Punctajul mediu general a fost de **4.3 din 10**, cu 4.0 puncte înregistrate în regiunea de Nord (cel mai mic punctaj) și 5.2 puncte înregistrate în UTAG (cel mai mare punctaj). Implicarea cetățenilor în punerea în discuție a proiectelor de hotărâri a fost din nou marcată cu cele mai multe răspunsuri pozitive în UTA Găgăuzia și cu cele mai puține răspunsuri pozitive în Chișinău. Astfel cu s-a menționat mai sus, primarii sunt considerați a fi mai implicați în discutarea proiectelor de hotărâri cu localnicii, fiind urmași de consiliile locale. Respondenții din Chișinău au fost cei mai critici în raport cu politicienii (nu-i ascultă pe cetățeni), în timp ce în UTA Găgăuzia acest punctaj a fost relativ mare (3.4 din 10, comparativ cu 2.0 din 10 înregistrat în regiunea de Sud și 0.8 din 10 înregistrat în Chișinău).
  - Percepțiile cu privire la **legitimitate** au fost determinate pe baza gradului de încredere al cetățenilor în reprezentanții administrației locale (în ce măsură aveți încredere în consilierii raionali, primari, consilierii locali?), și a percepțiilor cetățenilor asupra gradului de respectare a legislației de către oficialii locali (în ce măsură funcționarii publici și persoanele în posturi de conducere respectă legislația în exercitarea funcțiilor atribuite?). Punctajul total pentru această valoare a însumat **4.4 din 10**, cu cel mai mic punctaj înregistrat în Chișinău (3.3) și cel mai mare punctaj înregistrat în UTAG (6.3). Gradul de încredere în APL a fost mai ridicat față de primari comparativ cu alte autorități locale, și, printre alte măsuri similare, a înregistrat cel mai mic punctaj în Chișinău și cel mai mare punctaj în UTAG. Percepțiile în raport cu respectarea legislației de către oficialii locali au repetat aceleași configurații, cu punctaje mai mici în Chișinău (2.9) și cu punctaje în ușoară creștere în alte regiuni (circa 4 din 10 în regiunile de Nord, de Sud și de Centru) și 5.1 din 10 în UTAG. Aceste configurații atestă faptul că încrederea și percepțiile cetățenilor din Chișinău în raport cu respectarea legislației de către oficialii locali au fost negativ afectate de urmărirea în justiție a primarului capitalei pe baza delapidărilor presupuse, dar ar putea fi condiționate și de faptul că respondenții din Chișinău sunt mai informați și mai predispuși la critică comparativ cu respondenții din alte localități.
  - Percepțiile privind **solidaritatea** în calitate de valoare societală au fost determinate în funcție de gradul de loialitate al respondenților față de comunitățile lor și prin constatarea importanței pe care respondenții o atribuie diferitor valori care ar trebui cultivate copiilor și celor care ar trebui să fie caracteristice autorităților locale (simțul responsabilității, respectul față de oameni, altruismul sunt trăsături/calități de care ar trebui să dea dovadă autoritățile locale?; Simțul responsabilității, respectul față de oamenii în vârstă, altruismul, patriotismul sunt trăsături/calități ce ar trebui cultivate copiilor?). Aceste întrebări cu privire la personalitate au fost concepute ca întrebări cu multiple opțiuni de răspuns, fiind incluse în calitate de opțiuni posibile și alte trăsături de personalitate. În acest mod, s-a încercat să fie apreciată importanța pe care respondenții o atribuie acestor valori/trăsături comparativ cu alte valori/trăsături. Punctajul total determinat pe baza răspunsurilor oferite la toate aceste

întrebări a însumat **5.6 din 10**, cu un punctaj de 5.8 înregistrat în Chișinău și de 6.0 – în UTAG. Majoritatea respondenților din toată țara se consideră loiali față de localitățile lor. Trăsăturile de personalitate asociate cu solidaritatea, inclusiv simțul responsabilității, respectul față de oameni au fost menționate printre trăsăturile principale de care ar trebui să dea dovadă administrațiile locale, în timp ce altruismul (dezinteresul personal) a fost marcat ca fiind important numai de o cincime dintre toți respondenții. Simțul responsabilității, respectul față de oamenii în vârstă – calități/trăsături ce ar trebui cultivate copiilor au fost susținute de mai mult de o treime dintre respondenți, în timp ce altruismul (dezinteresul personal) a acumulat mai puține puncte.

- Cel mai mare punctaj agregat determinat pe baza punctajelor individuale acumulate de componente în toate regiunile a fost înregistrat în UTAG (5.3 din 10). Acest punctaj reflectă numărul relativ mare de răspunsuri pozitive la majoritatea întrebărilor incluse în sondaj oferite de respondenții din UTAG, după

cum a fost menționat în raportul principal. Acest rezultat este conform cu rezultatele altor sondaje, inclusiv People Watch (IDIS), Barometrul opiniei publice (BOP-IPP) și studiile care atestă faptul că opiniile respondenților din UTA Găgăuzia în raport cu aspectele socio-economice principale sunt mai pozitive comparativ cu cele înregistrate în alte regiuni (Nantoi et al. 2016; Ambasada britanică și Pilgrim-Demo, 2017).

- Cel mai mic punctaj agregat a fost înregistrat în Chișinău (3.9 din 10), determinat pe baza celui mai mic punctaj la capitolul participare (1.4), transparență (2.7) și legitimitate (3.3), în timp ce astfel de valori cum sunt reprezentarea (5.1) și autorizarea (5.7) au depășit nivelul pragului de mijloc. Aceste punctaje negative reflectă tendințele puse în discuție mai sus în cadrul celor 3 piloni, potrivit cărora localnicii din Chișinău au enunțat mai multe păreri critice sau de nemulțumire în raport cu administrația locală, fiind mai informați despre drepturile lor și mai critici față de performanța autorităților locale și față de serviciile prestate de aceste autorități.

**Tabelul A.2. Componentele/valorile mediate și indicatorii asociați.**

Componente	Fenomenul determinat/ cuantificat	Indicatori	Valori
<b>Reprezentare</b>	Gradul de reprezentare a intereselor cetățenilor de către APL	C14 Vă rog să-mi spuneți dacă APL din localitatea dvs. vă reprezintă (adică cazul în care APL este o instituție care vă reprezintă interesele și necesitățile și unde vă puteți adresa după ajutor cu orice problemă)?	Da – 10 Nu – 0
	Gradul de reprezentare a diferitor categorii/grupuri de populații în consiliul local	C22 Considerați că consiliul local are nevoie de mai mulți/un număr similar/măi puțini: consilieri femei? reprezentanți ai minorităților? tineri? reprezentanți ai persoanelor cu dizabilități?	Mai mulți – 10 Un număr similar – 5 Mai puțini – 0
<b>Participare</b>	Contactul/interacțiunea cu instituțiile publice locale	B12 Vă rog să-mi spuneți, în ultimele 12 luni, dvs. ați contactat/interacționat cu oricare dintre următoarele instituții publice: consiliul raional? primăria din satul/orașul dvs.? consiliul local din satul/orașul dvs.?	Da – 10 Nu – 0

Componente	Fenomenul determinat/ cuantificat	Indicatori	Valori
	Participarea în acțiuni comunitare	<p>B17 Dvs. personal ați participat la vreo acțiune de nivel local menționate mai jos?</p> <p>Consultări privind bugetul satului;</p> <p>Elaborarea planului strategic al comunității;</p> <p>Dezvoltarea proiectelor comunitare sau atragerea de resurse pentru dezvoltarea localității prin intermediul proiectelor și granturilor oferite de instituții de finanțare (naționale și internaționale);</p> <p>Adunări ale comunității (pentru a discuta proiecte pentru comunitate).</p>	<p>Da, de multe ori – 10</p> <p>Da, de câteva ori – 5</p> <p>Nu – 0</p>
<b>Participare</b>	Implicarea în soluționarea problemelor de interes pentru localitate	<p>C5 În ce mod dvs. sau membrii familiei dvs. sunteți implicat/sunt implicați, de regulă, în soluționarea problemelor de interes pentru localitate?</p> <p>Am donat bani;</p> <p>Am participat personal/alți membri ai familiei mele au participat și/sau au lucrat asupra acestor probleme;</p> <p>Le-am explicat localnicilor care sunt beneficiile generate de proiect;</p> <p>Am organizat audieri publice sau adunări cu populația locală;</p> <p>Am participat la audieri sau adunări publice;</p> <p>Am inițiat redactarea unei petiții/ scrisori colective adresate APL despre soluționarea problemelor din comunitate;</p> <p>Am participat la elaborarea unui proiect axat pe soluționarea problemei.</p>	<p>Observații maxime – 6 cazuri,</p> <p>Nr. de cazuri *1/6*10</p>

Componente	Fenomenul determinat/ cuantificat	Indicatori	Valori
<b>Participare</b>	Participare la alegeri	C19 Vă rog să-mi spuneți din ce categorie de populație/persoane faceți parte?	Întotdeauna am participat la alegeri – 10; De regulă, particip la alegeri – 8; Particip doar atunci când consider că este necesar – 6 Particip doar atunci când sunt în orașul în care am reședință – 4 Particip doar atunci când cineva mă invită în schimb pentru ceva – 2 De regulă, nu particip la alegeri – 0
<b>Autorizare</b>	Echitabilitatea alegerilor locale	C17 Considerați că ultimele alegeri locale din Republica Moldova au fost libere și echitabile?	Da – 10 Nu – 0
	Influența asupra situației politice	C20 Considerați că votul dvs. poate influența schimbarea situației politice în țara sau în comunitatea dvs.?	Da – 10 Nu – 0
<b>Legitimitate</b>	Respectarea legislației de către reprezentanții instituțiilor publice	C15 În ce măsură funcționarii publici și persoanele în posturi de conducere respectă legislația în exercitarea funcțiilor atribuite?	Foarte mult – 10 Respectă într-o anumită măsură – 6.6 Nu prea respectă – 3.3 Nu respectă deloc – 0
	Gradul de încredere în instituțiile publice locale	A3 Vă rog să-mi spuneți cât de mult aveți încredere în: consilierii raionali? primarul din salut/orașul dvs.? consilierii locali din salut/orașul dvs.?	Foarte mult – 10 Mult – 7.5 Puțin – 5 Foarte puțin – 2.5 Deloc – 0
<b>Capacitate de răspuns</b>	Implicarea cetățenilor în discuțiile organizate pe marginea proiectelor de hotărâri	B13 Cum apreciați următoarele aspecte ale activității desfășurate de următoarele instituții (Implicarea cetățenilor în discuțiile organizate pe marginea proiectelor de hotărâri)? consilierii raionali primarul din salut/orașul dvs. consilierii locali din salut/orașul dvs.	Foarte bine – 10 Bine – 7.5 Neutru – 5 Rău – 2.5 Foarte rău – 0

Componente	Fenomenul determinat/ cuantificat	Indicatori	Valori
<b>Capacitate de răspuns</b>	Implicarea APL în soluționarea problemelor populației	B32 În ce măsură sunteți mulțumit de modalitatea în care ați rezolvat problema cu care v-ați confruntat cu ajutorul autorităților locale?	Foarte mulțumit – 10 Mulțumit – 6.6 Nemulțumit – 3.3  Foarte nemulțumit – 0
	Implicarea APL în prestarea serviciilor publice de calitate	B25 Cât de mulțumit sunteți de calitatea serviciilor publice prestate de administrația locală?  Activități de integrare culturală și divertisment din localitatea dvs. (cluburi, filme, cercuri de instruire, cercuri de dans, biblioteci publice etc.)  Aprovizionarea cu apă potabilă Aprovizionarea cu gaze naturale Instruirea în cadrul școlii locale, alte forme de servicii educaționale și profesionale Servicii de gestionare a deșeurilor și de sanitație Mentenanța căilor comunitare de acces Mentenanța serviciilor de canalizare Iluminatul stradal	Foarte mulțumit – 10 Mulțumit – 6.6 Nemulțumit – 3.3  Foarte nemulțumit - 0
	Capacitatea de răspuns a politicienilor la necesitățile cetățenilor	C3. Sunteți de acord cu afirmația că politicienii nu ascultă părerile cetățenilor?	Da – 0 Nu – 10
<b>Responsabilizare</b>	Informarea cetățenilor despre activitățile APL	B13 Cum ați aprecia activitatea desfășurată de următoarele instituții (Informarea cetățenilor despre activitățile lor)? consilierii raionali? primarul din salut/orașul dvs.? consilierii locali din salut/orașul dvs.?	Foarte bine – 10 Bine – 7.5 Neutru – 5 Rău – 2.5 Foarte rău – 0
	Încrederea în veridicitatea informațiilor acordate de instituțiile locale despre activitățile desfășurate	B16 În ce măsură aveți încredere în veridicitatea informațiilor despre activitățile desfășurate și despre hotărârile adoptate de primărie recepționate prin următoarele modalități?	Foarte mult – 10 Mult – 7.5 Puțin – 5 Foarte puțin – 2.5 Nu am primit informații – 0

Componente	Fenomenul determinat/ cuantificat	Indicatori	Valori
<b>Responsabilizare</b>		B30 De câte ori ați depus o plângere la primărie sau în alte instituții publice în ultimele 12 luni din cauza unui serviciu public care nu este acordat sau calitatea căruia este sub nivelul scontat?	Observații maxime – 10 cazuri, Nr. de cazuri $*1/10*10$ Nicio plângere/ reclamație – 0
<b>Transparență</b>	Cunoașterea proceselor decizionale	B7 În ce măsură cunoașteți personal (sunteți informat) despre modalitatea de adoptare a hotărârilor în cadrul... consiliului raional? primăriei din salut/orașul dvs.? consiliului local din salut/orașul dvs.?	Bine informat – 10 Informat – 6.6 Mai mult neinformați – 3.3 Nu sunt informați deloc – 0
	Transparența în procesul decizional	B13 Cum apreciați următoarele aspecte ale activității desfășurate de următoarele instituții (transparența în procesul decizional)? consilierii raionali? primarul din salut/orașul dvs.? consilierii locali din salut/orașul dvs.?	Foarte bine – 10 Bine – 7.5 Neutru – 5 Rău – 2.5 Foarte rău – 0
	Gradul de respectare a normelor de transparență de către funcționarii publicii și persoanele în posturi de conducere	C15 În ce măsură funcționarii publicii și persoanele în posturi de conducere respectă normele de transparență în procesul de exercitare a funcțiilor atribuite?	Foarte mult – 10 Mai mult respectă – 6.6 Mai mult nu respectă – 3.3 Nu respectă deloc – 0
<b>Solidaritate</b>	Gradul de loialitate	B1 Vă rog să-mi spuneți dacă sunteți cetățean loial al acestei localități?	Foarte loial – 10 Loial într-o anumită măsură – 6.6 Neloial într-o anumită măsură – 3.3 Absolut nelloial – 0
	Solidaritate în educația copiilor	C12. Mai jos veți găsi o listă de calități care ar putea fi cultivate copiilor acasă. După părerea dvs., care dintre aceste calități sunt mai importante (simțul responsabilității, îngăduința și respectul față de persoanele în vârstă, altruismul, patriotismul)?	Observații maxime – 4 cazuri, Nr. de cazuri $*1/4*10$ Niciun răspuns = 0
	Calitățile APL	C13. După părerea dvs., care sunt cele mai importante calități pe care un angajat al administrației publice locale (primărie) ar trebui să le posede (simțul responsabilității, îngăduința și respectul față de oameni, altruismul)?	Observații maxime – 3 cazuri, Nr. de cazuri $*1/3*10$ Niciun răspuns = 0



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.

