

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE – MODELUL CALM**(note conceptuale)****I. Considerații generale și introductive**

Reforma administrației publice locale reprezintă una din cele mai importante, complexe și sensibile reforme din cadrul unui stat. În statele care au reușit realizarea cu succes unor astfel de reforme, în prezent se află în topul țărilor cu un ritm accentuat de dezvoltare.

Pe parcursul a circa 30 de ani de independență, în Republica Moldova au avut loc numeroase încercări de a moderniza și reforma sistemul de administrație publică locală. În acest sens, au fost adoptate 7 legi noi privind APL și au avut loc 3 reforme/anti-reforme administrativ-teritoriale. Practic fiecare guvernare din Republica Moldova, a încercat să realizeze o reformă a APL, inclusiv cu susținerea consistentă din partea partenerilor de dezvoltare. Însă, în pofida interesului atât de mare față de reforma APL și numărul mare de încercări de reformare, se constată că, în mare parte, aceste tentative au eșuat.

În special, merită menționate reformele din perioada anilor 1998-2003, atunci când la început s-a trecut de la organizare administrativ-teritorială sovietică pe raioane, la modelul românesc și mai modern - pe județe. Pentru ca apoi, doar după 2 ani de implementare și în rezultatul schimbării de guvernare, noua organizare administrativ-teritorială să fie abandonată și să se revină din la vechiul sistem administrativ sovietic bazat pe raioane. Aceste reforme, pe cât de importante, pe atât și de controversate, au lăsat urme extrem de negative asupra dezvoltării sistemului de administrație publică locală și dezvoltare locală în genere, blocând procesul de modernizare a sistemului APL, descentralizare și consolidare a autonomiei locale din Republica Moldova. Totodată, dezamăgirile și amintirile negative lăsate de reformele respective, sunt păstrate în memoria colectivă a populației și a reprezentanților APL până în prezent.

Printre cauzele principale a eșecului reformelor anterioare, ar putea fi menționate: lipsa unei viziuni și abordări complexe asupra reformei; politizarea excesivă și abordare exclusiv centralizată: de sus în jos; lipsa de finalitate; caracterul netransparent; lipsa unor discuții largi în societate cu implicarea tuturor actorilor interesați; lipsa implicării și unui dialog real cu APL; lipsa unui consens politic și social general durabil; graba în procesul de elaborare și implementare a reformei, lipsa unor consultări adecvate cu APL și asociațiile sale reprezentative, lipsa unor evaluări și analize de impact la fiecare etapă etc.

Însă, cel mai mare neajuns/scăpare strategică a reformei respective a fost faptul că în procesul de reformă nu s-a acordat suficientă atenție procesului de descentralizare și oamenii au fost pur și simplu uitați, fiind nevoiți să umble pe drumuri în căutarea serviciilor vitale. În același timp, multe localități, inclusiv urbane, au început să degradeze din cauza lipsei unei descentralizări financiare adecvate și reorganizării/lichidării/centralizării a majorității serviciilor publice.

De asemenea, trebuie să constatăm cu mirare că până în prezent nu există studii și analize comprehensive care ar realiza o evaluare profundă și complexă a reformei din 1998 și antireformei din 2001, care ar stabili explicit și obiectiv efectele reformelor respective, cauzele eșecului, lacunele, neajunsurile și impactul lor asupra întregului proces de reformare a APL din Republica Moldova. În aceste condiții, orice discuții privind o nouă reformă administrativ-teritorială, fără o evaluare prealabilă, complexă și profundă a reformelor anterioare și mai ales a neajunsurilor lor sub aspect istoric, conceptual, organizatoric, economic, financiar, social, administrativ etc., ridică mari semne de întrebare și poate prejudicia enorm procesul de elaborare și implementare a reformei respective.

În ultima perioadă de timp (2014-2020), necesitatea unei reforme APL, în special a celei administrativ-teritoriale, din nou este adusă sistematic în atenția societății de către diverși actori, experți parteneri

de dezvoltare și de către autorități, fiind chiar format și un grup de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale. Însă, cu toată importanța și necesitatea temei date, se constată că abordările inițiatorilor acestor reforme (în special, din partea autorităților statului), poartă un caracter destul de incert, contradictoriu și confuz, amintind de greșelile și metodele reformelor anterioare, nereușite.

În acest context, CALM, în calitate de reprezentant natural/independent al APL/colectivităților locale și luând în considerație experiența bogată a Republicii Moldova și tentativelor anterioare din acest domeniu, propune o abordare nouă, inovativă și pro activă, bazată în esență pe principiul: de jos în sus și asigurării unui proces inclusiv și larg de consultare. În cadrul acestui proces și în scopul edificării unui consens social general, rolul central să fie jucat de către CALM, organizație neafiliată, reprezentativă și credibilă în rândul APL, care reunește majoritatea covârșitoare a APL din Republica Moldova și care are suficientă capacitate instituțională de a organiza un proces larg de discuții și cristalizare a opțiunilor de reformă. Iar drept finalitate a acestui proces, să fie propus un concept/viziune de reformă a APL care să se întemeieze pe experiența, necesitățile și realitățile actuale ale colectivităților locale din Republica Moldova, precum și să servească drept fundament pentru edificare unui consens politici social larg în societate.

CALM anterior a inițiat un proces amplu de consultare a tuturor APL, în vederea identificării aspectelor/elementelor necesare a fi luate în considerație și elaborării unui model de reformă a APL, conectat la necesitățile și realitățile comunităților locale din Republica Moldova. Elementele conceptuale ale acestui model au fost completate, în rezultatul experienței acumulate din ultimul timp și sunt prezentate mai jos. Ulterior, după discuții largi cu toți actorii vizați/interesați, această abordare și model al CALM vor fi prezentate și dezbătute pe larg cu toți actorii relevanți: APL, Guvernanți, ONG-uri, forțe politice și partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

În viziunea CALM, pentru Republica Moldova la etapa actuală este extrem de important și prioritar de a continua procesul de descentralizare administrativă, de a recupera toate restanțele în domeniul dat și de a implementa efectiv toate documentele de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale, sectoriale etc. În același timp, este necesar de a crea condiții legale, instituționale și financiare adecvate pentru dezvoltarea diferitor forme de cooperare inter-municipală, inclusiv cu mecanisme financiare de stimulare. De asemenea, în această perioadă este necesar de a stimula amalgamarea benevolă a unităților administrativ-teritoriale, prin crearea unui cadru legal, instituțional și financiar corespunzător, inclusiv prin asigurarea unor fonduri importante de stimulare a acestui proces.

Modelul de reformă a APL propus de CALM este unul complex și cuprinzător, incluzând mai multe direcții importante, strâns legate și interdependente. Acest model, pornind de la analiza experiența solidă a R. Moldova, propune o abordare vizionară, etapizată, conectată la realitățile/necesitățile reale ale sistemului APL din Moldova și mai puțin sensibilă (politic/social), care poate permite atingerea unui consens general necesar pentru asigurarea finalității, sustenabilității și continuității reformelor în acest domeniu.

Elementele și aspectele principale ale acestui model sunt:

- a) Cauzele principale ale eșecurilor/lacunelor reformelor anterioare ale APL;
- b) Problemelor reale care afectează sistemului actual al APL;
- c) Locul și rolul experienței/modelelor internaționale;
- d) Obiectivelor și principiile viitoarei reforme;
- e) Componentele și direcțiile principale de acțiune ale reformei
- f) Etapele reformei

II. Cauzele principale ale eșecurilor/lacunelor reformelor anterioare ale APL

Stabilirea și cunoașterea complexității cauzelor eșecului reformelor anterioare, reprezintă unul din elementele/puncte de pornire esențiale și strategice în cadrul unei noi reforme. Element care a fost desconsiderat în Republica Moldova, fapt care prin sine însuși, constituie una din primele probleme/cauze al falimentului reformelor, dar și o condiție obligatorie în asigurarea pe viitor a unor reforme de succes, în baza lecțiilor învățate.

Numărul mare de tentative de reformare a sistemului de administrație publică (locală și centrală) din Republica Moldova oferă un material destul de vast care să permită identificare, analiza și cunoașterea profundă a cauzelor datorită cărora reformele respective au eșuat și/sau nu au produs efectul scontat.

Astfel, luând în considerație experiența Republicii Moldova și abordările aplicate în cadrul procesului de reforme pe parcursul deceniilor și până în prezent, se constată următoarele neajunsuri și greșeli în procesul de elaborare și implementare a reformelor:

- 1) Lipsa unei viziuni și înțelegeri complexe privind reforma administrației publice și interdependența strânsă între părțile ei indispensabile: administrația publică centrală și cea locală. În Republica Moldova, reformele de regulă vizau separat APL, uneori APC, dar niciodată, nu s-a înțeles necesitatea unei reforme concomitente a întregului sistem de administrație publică.
- 2) Confundarea reformei administrativ-teritorială cu o reformă complexă a APL. Organizarea administrativ-teritorială fiind doar un element și acela extrem de discutabil/controversat, sub aspect al priorității, formei și conținutului.
- 3) Premisele/argumentele/avantajele greșite luate ca temelie pentru elaborarea/propunerea unor modele/opțiuni de reformă și confundarea efectelor/problemelor actuale cu cauzele lor adevărate.

Avantajele enunțate, în realitate fiind DEZAVANTAJE și PERICOLE. Iar, o reformă radicală și nepregătită în condițiile actuale Republicii Moldova, va conduce în realitate la efecte inverse celor enunțate în calitate de argumente: accelerarea procesului de depopulare, creșterea birocrăției și costurilor administrative, reducerea transparenței, îndepărtarea serviciilor de cetățeni, creșterea enunțată a calității serviciilor – discutabilă și incertă, reducerea nivelului de reprezentare și democrație locală, crearea unor precondiții pentru creșterea politicizării APL și stabilirea unui regim autoritar etc.

Astfel, de exemplu:

- capacitatea administrativă limitată a APL, invocată deseori, reprezintă de regulă, o problemă generală pentru majoritatea APL și o consecință a unui sistem excesiv de centralizat financiar, economic, administrativ etc. Indiferent de mărimea sau numărul populației al UAT;
 - lipsa de resurse umane la nivelul APL, invocată des, se datorează în realitate unui sistem de recrutare, și remunerare extrem de rigid și centralizat. Inclusiv APL cu suficiente resurse, nu pot avea o politică proprie de cadre și salarizare. Această problemă fiind caracteristică tuturor APL indiferent de mărime.
 - cauza depopulării masive, de asemenea invocată drept argument, ține în principal, de politicile economice și sociale ale statului. Totodată, anume lipsa unor măsuri reale de descentralizare financiară, economică, administrativă etc., constituie o barieră esențială în consolidarea capacităților APL de a se implica în procesul de dezvoltare a localităților și oprire a depopulării;
 - economiile la scară invocate ca argument, în realitate, cum demonstrează experiența internațională, cel puțin la primele etapele de reformă cheltuielile sunt în creștere
- 4) Abordări superficiale, înguste, selective și lipsite de flexibilitate. Inclusiv, se constată o abordare strict "matematică" și strict "economică", în cadrul cărora sunt invocate costurile administrative exagerate și economiile la scară, în rezultatul reformei. Însă, cum demonstrează

- experiența, aceste abordări poartă caracter strict teoretic și nu în cont de natura, esența și destinația unei APL/colectivități locale. În rezultat, au rămas fără atenția corespunzătoare întreaga complexitate a problemelor și aspectelor esențiale din cadrul procesului de reformă, de ordin: administrativ, economic, financiar, social, de amenajare a teritoriului și infrastructură, istoric, cultural, administrativ, etnic, geografic etc.
- 5) Exagerarea rolului și importanței fragmentării teritoriale în raport cu reformele și măsurile de descentralizare reală (în primul rând financiară). În special:
 - insistarea pe reforme radicale în condițiile lipsei de precondiții fundamentale pentru astfel de reforme: infrastructura fizică, infrastructura digitală, descentralizare financiară/economică etc.;
 - în prezent, indiferent de mărimea localităților/numărul populației, majoritatea covârșitoare a APL se confruntă cu aceleași probleme: subfinanțare, lipsa de capacitate administrativă, lipsa de specialiști în condițiile unui volum enorm de muncă etc. Este evident că NU numărul de populație și fragmentarea teritorială este problema actuală a APL, dar este o problemă fundamentală de sistem: excesiv de centralizat care inhibă orice posibilitate de dezvoltare a APL;
 - concentrarea prioritară pe reorganizarea APL 1. Pe când, problema actuală și general recunoscută, inclusiv în strategia reformei AP este - nivelul raional, care este depășit și inefficient.
 - 6) Abordarea problematicii reformei administrativ-teritoriale fără a fi elaborat documentul definitoriu și strategic fundamental în acest sens – Planul de Amenajare a Teritoriului Național în special a secțiunii ce ține de rețeaua de localități. Opțiunile de organizarea teritorială, urmând a fi elaborate în conformitate cu acest plan și să devină parte a lui.
 - 7) Impactul experiențelor și reformelor din alte țări este unul destul de relativ și limitat. Exemple/experiențele aduse din alte țări (bazate preponderent pe modele de reforme radicale), în mare parte a fost superficiale, selective, contradictorii și nereușite. De regulă, chiar incompatibile și depărtate cu situația din RM (Danemarca, Finlanda, țările baltice, Albania, Georgia, Ucraina etc.). În același timp, au fost lăsate fără atenția corespunzătoare, experiențele pozitive a sistemelor APL cu organizare teritorială fragmentate și care se dezvoltă destul de bine (de ex. Cehia, Slovacia, Ungaria etc.) ;
 - 8) Lipsa unor analize profunde și complexe a reformelor/tentativelor anterioare, precum și lipsa unor evaluărilor serioase de impactul social, cultural, administrativ, economic, financiar etc. Inclusiv sub aspectul avantajelor/dezavantajelor. Se vorbește despre niște efecte pozitive și economii la scară, însă aceste afirmații nu sunt/pot probate. Mai mult ca atât, actualul sistem de date/statistice/financiare/economice/sociale din R. Moldova este extrem de deficitar și nu permite evaluarea obiectivă și adecvată a opțiunilor de reformă.
 - 9) Politizarea excesivă, lipsa de transparență, graba, presiunea administrativă și metodele de impunere de sus în jos a reformei. Reformele au fost și sunt realizate de un grup îngust de persoane, "peste noapte", fără un proces larg și adecvat de consultare și dezbatere publică a opțiunilor propuse, iar majoritatea actorilor relevanți și societatea în întregime au fost deconectați de la procesul de reformă. În rezultatul acestor abordări, au fost comise greșeli strategice esențiale, care au permis anularea reformei, crearea unei imagini negative în rândul populației și blocarea întregului proces de modernizare a sistemului APL.
 - 10) Lipsa de resurse, fonduri/finanțări corespunzătoare importanței și amplitudinii reformei date care sunt necesare pentru implementarea reformei date, inclusiv pentru implementarea măsurilor de amalgamare voluntară, stimulare a cooperării inter-municipale, dezvoltarea infrastructurii fizice, drumuri, apă, canalizare etc., pentru a asigura conectivitatea, condițiile și accesul la servicii a cetățenilor din localitățile reformate.

III. Locul și rolul experienței/modelelor internaționale:

Republica Moldova, face parte din țările unde rolul modelelor și experienței străine în diverse domenii de reforme, ocupă un loc foarte important. Preluarea unor practici internaționale devenind unul din instrumente esențiale în elaborarea și implementarea politicilor naționale.

De-a lungul anilor s-au discutat numeroase modele de reformă existente în alte țări, care în opinia unora ar fi bine de preluat, în mod rapid (peste noapte) și integral, fără a fi "inventată bicicleta". Însă, concluzia noastră este că o astfel de abordare aplicată pe larg în Republica Moldova, nu și-a demonstrat pe deplin eficacitatea. Din contra, aplicarea mecanică și fără o ajustare serioasă a reformelor la condițiile specifice naționale, combinată cu inconsecvența și capacitatea administrativă redusă la nivelul autorităților naționale, s-a dovedit a fi în majoritatea cazurilor, chiar dăunătoare. Drept exemplu în acest sens, fiind situația în practică majoritatea domeniilor: administrație publică, justiție, sănătate, economie etc.

Acesta deoarece, situația e absolut diferită în toate țările și nu există un model universal care ar putea fi preluat și adus în Moldova. Diferențele sunt enorme între țări privind mentalitatea, așezarea și relieful geografic, dezvoltarea economică, resursele disponibile, situația politică, componența etnică etc. Cea mai mare greșeală comisă în țara noastră a fost că multe legi, strategii au fost preluate mecanic din alte state, unde există o altă mentalitate, context social, politic, economic etc., și aduse la noi. Aceasta și este una dintre cauzele pentru care avem politici, programe și legislație care nu se implementează și se prăfuiește pe polițe. Doar nu poți veni cu modelul unor astfel de state, precum țările baltice sau Danemarca, Finlanda etc. În cazul în care Republica Moldova nici pe de aproape nu dispune de fondurile, condițiile și criteriile în care au fost realizate reformele în aceste țări. Sunt lucruri INCOMPARABILE. Sau să vii cu exemple/modele de tipul: Albania, Ucraina sau Georgia – țări care relativ recent au făcut reforme care nicidecum încă nu pot fi catalogate drept de succes.

Totodată, nu înțelegem de ce unii experții axați pe grandomanie "uită" de unele țări cu modele de depășire a fragmentării teritoriale care ar fi mult mai aproape, compatibile și adecvate situației în care se află Republica Moldova. De exemplu, Slovacia (Ungaria, Cehia etc.) ar fi un model viabil pentru noi în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației publice locale. Există mai multe asemănări care ne apropie: teritoriu și populație aproximativ identice, mentalitatea, experiența de a trăi într-un sistem totalitar etc. Acolo, de exemplu, există comunități de 80 și 100 de oameni care supraviețuiesc și asigură servicii în baza unor mecanisme de cooperare și delegare a competențelor bine puse la punct. Apropos, este important de menționat că Slovacia este considerată un tigrul al dezvoltării economice și sociale din Europa Centrală, având una din cele mai fragmentate sisteme administrativ-teritoriale. Deci, fragmentarea teritorială NU reprezintă o problemă esențială pentru o țară. Poate, din contra, existența unei democrații locale veritabile și directe, în care majoritatea covârșitoare a cetățenilor SUNT direct reprezentați, constituie fundamentul unui sistem democratic al statului și o bază bună pentru dezvoltarea economică. Cel puțin până la o anumită etapă de dezvoltare a țării, democratizare și asigurării cetățenilor cu servicii necesare.

Toate modelele pe care le cunoaștem și le-am studiat, conțin elemente interesante care pot fi luate în considerație. Însă noi, cu siguranță, trebuie să ne creăm propriul model, care ar corespunde condițiilor și tradițiilor noastre. Trebuie să avem o discuție deschisă cu toți factorii de decizie, cu societatea civilă pentru a vedea care este cel mai bun model de dezvoltare pentru țara noastră. În Moldova nu se fac reforme cu anii, iar la un moment dat, fiind presați din exterior sau din alte motive, începem să realizăm reforme în grabă și peste noapte. Iar rezultatul, de regulă, este unul dezastruos în astfel de condiții. De fapt, trebuie să discutăm pe larg și sincer cu toți actorii interesați și să convenim

asupra unui model agreat de toți, pentru ca acesta să nu poată fi modificat odată cu schimbarea guvernării.

Prin urmare, cu referire la preluarea modelelor și experiențelor pozitive ale altor țări în domeniul reformei APL, merită a fi menționate următoarele aspecte:

- 1) În primul rând, lipsesc exemple/modele de succes relevante și compatibile/aplicabile pentru Republica Moldova. Ceea ce este normal. Deoarece contextul social, politic, economic, financiar, geografic, etc. este total diferit.
- 2) De regulă sunt aduse drept exemple: Țările Baltice, Țările Nordice, Georgia, Armenia, Albania, Ucraina. Însă, majoritatea acestor țări NU pot fi luate ca exemplu pozitiv, decât parțial, deoarece:
 - a) Unele sunt la început de cale (descentralizării) și au niște sisteme extrem de centralizate (Albania, Ucraina, Georgia, Armenia). În privința "succesului" reformelor din aceste țări, există mari semne de întrebare. Iar, Republica Moldova, cu toate problemele sale menționate mai sus, fiind cu mult mai înaintea acestor țări la capitolul experiență, democrația locală și decentralizare.
 - b) Altele, țările baltice, pe parcursul a mai multor decenii în calitate de țări ale UE au avut acces la fonduri enorme, și-au construit o infrastructură corespunzătoare și au dezvoltat enorm domeniul prestării serviciilor publice prin intermediul e-guvernării (Estonia, Letonia, Lituania). Plus la aceasta, reforma în aceste țări, a fost susținută de fonduri importante de stimulare a amalgamării voluntare și altor forme de cooperare. Element investițional/financiar extrem de important și de care Republica Moldova este lipsită aproape în totalitate și nu se întrevide o perspectivă pe termen scurt și chiar mediu. Mai multe ca atât, evoluțiile în domeniul reformei APL din ultimul timp în unele din aceste țări (de ex. Letonia 2020), sunt foarte îngrijorătoare pentru întreaga comunitate Europeană și pe departe exemplare.
 - c) Altele – (Țările nordice: Danemarca) - sunt cu totul incomparabile, deoarece au un nivel extrem de înalt de dezvoltare economică, al serviciilor publice, infrastructurii și guvernării electronice - incomparabile cu ceea ce există în RM. Dar și în aceste țări, reformele au fost realizate prudent, etapizat, discutate pe larg și au durat zeci de ani.

Totodată, cu siguranță de la toate țările dezvoltate și/sau cu reforme de succes, pot fi preluate bunele experiențe în diverse domenii a reformei precum: metodologia și unele abordări, bazate pe prudență, consultanță și consens larg; caracterul etapizat al reformelor și a evaluării prealabile a impactului fiecărei etape/măsurilor luate; monitorizarea rezultatelor atinse; focusarea pe calitatea serviciilor și interesele cetățeanului; asigurarea cu resurse necesare a reformei etc.

IV. Cauzele reale ale problemelor și situației actuale din APL

Înainte de a începe discuțiile și identificarea direcțiilor de reformare a APL, este necesar de a înțelege, conștientiza și stabili exact problemele reale și cauzele lor adevărate. În Republica Moldova, confundarea cauzelor și efectelor, este una destul de frecventă și extrem periculoasă. Această situație distorsionează realitățile și proiectează o imagine greșită privind esența și cauzele reale a problemelor, orientând decidenții spre o direcție greșită de acțiune.

În opinia noastră, majoritatea motivelor invocate de autorii unor modele radicale de reformă administrativ-teritorială, își fundamentează concluziile și opțiunile NU pe cauzele reale ale situației actuale din APL și comunitățile locale, dar în principal pe – consecințele și efectele lor.

Astfel de exemplu, drept argumente principale pentru realizarea unei reforme administrativ-teritoriale, se invocă de regulă:

- ❖ Republica Moldova este excesiv fragmentată Administrativ-teritorial și greu de administrat/controlat.. Avem prea multe primării;

- ❖ Depopularea masivă a localităților;
- ❖ Lipsa de capacitate administrativă, financiară, economică a comunităților/primăriilor mici.
- ❖ Numărul și calitatea serviciilor reduse;
- ❖ APL mici nu au suficienți specialiști și nu pot atrage specialiști;
- ❖ Cheltuielile administrative ale APL mici sunt mari;
- ❖ APL mici nu sunt sustenabile economic și financiar (nu pot să se asigure financiar).

Însă, dacă analizăm atent care sunt cauzele tuturor acestor probleme invocate, constatăm că problemele de mai sus sunt mai degrabă CONSECINȚE ale unor CAUZE care în mare parte NU depind de APL și țin de domeniul competențelor/responsabilității autorităților statului, de politicile lor adoptate sau care întârzie să fie adoptate, inclusiv în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. În special, cauzele acestor probleme sunt:

În șirul acestor cauze reale, putem constata că fragmentarea teritorială care se invocă de unele cercuri, este pe de parte cauza principală a problemelor fundamentale cu care se confruntă Republica Moldova, APL în procesul de dezvoltare locală/națională. Iar locul și importanța ei, este evident exagerată și deconectată de realitățile actuale ale țării noastre.

În special, printre cauzele principale ale problemelor cu care se confruntă practic toate APL din Republica Moldova indiferent de mărimea lor sunt:

- ▶ Centralizarea excesivă a tuturor domeniilor/instrumentelor relevante pentru dezvoltare locală: în special a celor organizaționale, financiare și economice;
- ▶ Lipsa sau progrese minore în domeniul descentralizării administrative, **financiare**, economice și patrimoniale reale. Mimarea și târăgănarea implementării reformelor/angajamentelor/acțiunilor concrete prevăzute de diferite acte normative în domeniul descentralizării în ultimii 15 ani.
- ▶ NEIMPLEMENTAREA din partea autorităților centrale a majorității măsurilor documentelor de politici/strategii/angajamente pe domeniul democrației locale, consolidării autonomiei locale, descentralizării financiare, patrimoniale, economice etc.
- ▶ Centralizarea și politizarea fondurilor investiționale;
- ▶ Lipsa unui mecanism obiectiv de repartizare a surselor investiționale de la nivel național;
- ▶ Lipsa politicilor clare de stat, de susținere a APL în atragerea de fonduri. De ex. Prin crearea unor mecanisme fezabile de acoperire a cofinanțării/contribuțiilor.
- ▶ Lipsa unor instrumente legale privind amalgamarea voluntară, cooperarea inter-municipală și delegarea de servicii/atribuții/competențe între APL;
- ▶ Blocarea/limitarea totală a libertății pentru APL în domeniul organizării, structurii, statelor de personale și politicilor salariale/de stimulare;
- ▶ Controlul/presiunea politică administrativă și judiciară excesivă asupra APL din partea mulțimii de instituții de control ale statului care împiedică activitatea APL și descurajează enorm inițiativa/efortul lor;
- ▶ Politicile de inechitate financiară, administrativă, economică a majorității APL/regiunilor în raport cu unele teritorii (de ex. UTA Găgăuzia);
- ▶ Nu în ultimul rând: corupția politică și lipsa unui sistem judiciar independent, care să asigure apărarea drepturilor și intereselor APL;
- ▶ Incapacitatea instituțională a autorităților statului de a elabora propriile concepte/viziuni/soluții privind reforma, iar ulterior de a o prezenta și apăra în raport cu partenerii de dezvoltare.

Prin urmare, fragmentarea teritorială, NU POATE FI DEFINITĂ drept cauză principală, care influențează negativ capacitatea administrativă, calitatea serviciilor și dezvoltarea locală.

V. Obiectivele și principiile care urmează să ghideze o reformă APL

1) Obiectivele reformei:

- ▶ Prioritatea intereselor omului și a comunităților locale. Nu comoditatea administrativă, dar asigurarea confortului comunităților locale și cetățenilor concreți.
- ▶ Modernizarea și europenizarea sistemului de administrație publică (centrală și locală), în conformitatea cu principiile descentralizării și autonomiei locale
- ▶ Consolidarea democrației, autogovernării și autonomiei locale. Acest element fiind unul fundamental pentru un stat modern și democratic. Mai ales, pentru țările cu un trecut totalitar încă are există un risc sporit pentru revigorare verticalei puterii.
- ▶ Asigurarea realizării principiului subsidiarității /Cartei Europene a Autonomiei Locale. Serviciile urmează a fi prestate de autoritățile care sunt cele mai aproape de cetățeni.
- ▶ Asigurarea accesului comunităților locale la servicii publice mai diversificate și mai calitative
- ▶ Stoparea/încetinirea depopulării comunităților rurale/urbane. Oferirea perspectivei și păstrarea speranței de revigorare a comunităților locale din mediul rural.
- ▶ Asigurarea reprezentării/mandatului direct din partea populației, indiferent de mărimea localității și numărul de populație. Asigurarea reală a dreptului constituțional al cetățeanului la egalitate și echitate, inclusiv în asigurarea cu servicii publice. minimale, indiferent de locul de trai, mărimea localității, numărul de populație etc.
- ▶ Asigurarea unei flexibilități și capacități suficiente a sistemului APL pentru a se autoadapta condițiilor specifice teritoriale și necesităților comunităților locale concrete.

2) Principiile reformei APL

- ▶ Recunoașterii necesității și priorității unei reforme veritabile și complexe a administrației publice locale, bazate pe realizarea prioritară a măsurilor concrete de descentralizare. În cadrul căreia organizarea administrativ teritorială reprezintă doar un element care urmează a fi abordat în mod prudent și etapizat, pe măsura realizării condițiilor necesare.
- ▶ Pregătirii minuțioase și asigurării în prealabil a unor condiții vitale pentru cetățeni: infrastructură, comunicații, ghișeu unic, e-guvernare etc.
- ▶ Subsidiarității.
- ▶ Corelarea strânsă între reforma APC și APL: două părți indispensabile ale unui sistem de administrație publică.
- ▶ Flexibilității, complexității, asigurării de alternative și a dreptului de a decide pentru APL.
- ▶ Caracterului benevol și asigurării unui consens social/politic cât mai larg.
- ▶ Evoluției și etapizării.
- ▶ Incluziunii, astfel ca toți actorii relevanți să fie implicați: APL, APC, societatea civilă, mediul de afaceri, mediul academic și științific, parlamentari, partidele politice, parteneri de dezvoltare minorități, grupuri vulnerabile etc.
- ▶ Elaborării unor soluții proprii și conectate la realitățile RM
- ▶ Transparenței, consultării și dezbaterii publice largi
- ▶ Dialogului permanent cu CALM/APL
- ▶ Asigurarea cu date/informație necesare și evaluarea permanentă și prealabile a fiecărei etape/acțiuni ce urmează a fi întreprinsă și a rezultatelor reformei

VI. DIRECȚIILE PRINCIPALE DE ACȚIUNE A REFORMEI APL

Reforma APL fiind una complexă și comprehensivă, vizează toate domeniile de activitate a APL. De asemenea, luând în considerație caracterul inter-dependent al APL și APC, în contextul reformei generale a administrației publice din R. Moldova, această reformă poate, atinge și domenii/aspecte care în prezent sunt sub autoritatea APC, dar ulterior în rezultatul procesului de delimitare și descentralizare, pot ajunge în domeniul de responsabilitate/competență a APL.

Astfel, se propune următoarele direcții de acțiune în cadrul reformei APL:

- ❖ Delimitarea domeniilor de competență și atribuțiilor APC-APL (obiective, principii, criterii);
- ❖ Amenajarea teritoriului, recalibrarea și organizare teritorială a serviciilor publice (administrative, comunale, sociale etc.)
- ❖ Organizarea și funcționarea APL (descentralizarea organizațională)
- ❖ Descentralizare financiară : creșterea și consolidarea bazei de venituri locale proprii
- ❖ Decentralizarea patrimonială
- ❖ Decentralizarea economică
- ❖ E-guvernare locală
- ❖ APC și controlul administrativ
- ❖ Cadrul instituțional al reformei

6.1 Delimitarea domeniilor de competență și atribuțiilor APC-APL (obiective, principii, criterii):

În cadrul procesului de reformă a administrației publice (centrale și locale), în baza principiilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, una din problemele fundamentale, reprezintă delimitarea sferelor/domeniilor de competențe între autoritățile naționale și cele teritoriale (locale și regionale). În Republica Moldova, acest proces nu a fost dus până la sfârșit și în practică generează mai multe probleme în relațiile între diferite nivele de administrație publică. Inclusiv, această incertitudine și tensiune se observă în relațiile între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia, dar și în alte situații.

Cadrul legal actual, operează pe bună dreptate cu noțiunile/elemente ale unui sistem modern de APL: domenii proprii de competență și delegate; servicii descentralizate și desconcentrate, principiile de subsidiaritate, autonomie organizațională, colaborare și lipsa de subordonare între diferite nivele de administrație etc. Însă, fără certitudine și claritate în acest domeniu, fără o delimitare foarte clară a sferelor de competență de interes național și local/regional, vor exista în permanență dispute privind relațiile între APC și APL, repartizarea responsabilităților, modulul de finanțare, sursele de acoperire, amestecul autorităților centrale în treburile/competențele APL etc..

Obiectivul principal al delimitării este stabilirea clară a unui număr limitat de domenii de competență ale statului, de importanță exclusiv NAȚIONALĂ, în cadrul cărora autoritățile statului dețin întreaga competență decizională/administrativă. La rândul său, în urma acestei delimitări și conform principiilor descentralizării și subsidiarității, APL urmează să devină deținătorii exclusivi, a majorității domeniilor de competență (serviciilor, atribuțiilor) de importanță locală și/sau regională, care vizează direct cetățenii/locuitorii colectivităților locale administrate.

Criteriul principal, al delimitării, urmează a fi **IMPORTANTA ȘI INTERESUL NAȚIONAL** sau **LOCAL/REGIONAL** a unui sau altui domeniu de activitate. Printre alte criterii ar putea fi: prevederile constituției, destinația și acțiunea teritorială a activității/serviciului; sursa de finanțare (buget național sau local), raționamente de ordin administrativ, economic, eficiență etc.

Printre domeniile de importanță națională din gestiunea statului la moment pot fi menționate: apărarea și securitatea națională, educația, sănătatea și protecția socială, fiscalul și vama, infrastructura drumurilor naționale, gestionarea pădurilor, obiectivelor acvatice, resurselor minerale etc. de interes național etc.

În rest, majoritatea domeniilor și serviciilor publice de interes local sau regional urmează a fi atribuite printr-un proces de descentralizare către APL

6.2 Amenajarea teritoriului, recalibrarea și organizare teritorială a serviciilor publice (administrative, comunale, sociale etc.)

- 6.2.1 Elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Național în special a secțiunii ce ține de rețeaua de localități
- stabilirea ca prioritate națională elaborarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
 - elaborarea și implementarea unui program național de elaborarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
- 6.2.2 Revizuirea locului și rolului APL de nivelul II (raioane). Opțiuni:
- a) Acordarea tuturor orașelor de reședință a raioanelor (majorității lor) a statutului de municipii și APL II, după modelul mun. Chișinău. Cu primar general ales direct, preluarea majorității funcțiilor de APL I și II, cu crearea unor servicii inter-municipale prestate tuturor satelor/comunelor din componența municipiului; cu păstrarea primăriilor satelor din componența municipiului.
 - b) Lichidarea consiliilor raionale și transformarea instituției președintelui raionului în reprezentant al Guvernului în teritoriu. Funcția de bază: coordonarea serviciilor desconcentrate și controlul legalității actelor APL I. Formarea unor UAT II mai mari/regiuni cu dezvoltarea/păstrare instituției reprezentantului guvernului (prefectului/președintelui raionului);
 - c) Alegerea reprezentantului guvernului (Polichinski)
- 6.2.3 Dezvoltarea instituției amalgamării voluntare. Elaborarea și implementarea cadrului legal corespunzător. Identificare surselor de finanțare/fondul amalgamării;
- 6.2.4 Dezvoltarea instituției cooperării inter-municipală. Prestarea serviciilor prin cooperare, inclusiv a celor administrative. Elaborarea și implementarea cadrului legal corespunzător. Identificare surselor de finanțare;
- 6.2.5 Delegarea de competențe și servicii către alte APL, inclusiv a serviciilor administrative. Elaborarea și implementarea mecanismului și cadrului legal corespunzător;
- 6.2.6 Implementarea conceptului poliilor de creștere/dezvoltare prin acordarea statutului de municipii (după modelul mun. Chișinău) tuturor orașelor reședințe de raioane. Cu posibilitatea de a atrage în sfera sa de prestare a serviciilor și administrare a satele din împrejurime. Politica de dezvoltare... a statului... amplasare reurselor...directiile prioritare.....integrarea teritoriala (transnistria).....
- 6.2.7 Estimarea/evaluarea costurilor administrative și investiționale/de dezvoltare al competentelor/serviciilor publice al APL. Inițierea discuțiilor cu Guvernul privind modalitățile și formele de asigurarea acoperirii lor financiare și instituționale.
- 6.2.8 Elaborarea, discutarea și implementarea conceptului de Poliție Locală

6.3 Descentralizarea instituțională și organizațională (organizarea și funcționarea APL)

În prezent, sistemul de remunerare în APL este unul total centralizat, depășit, discriminatoriu și nemotivat. El nu corespunde în totalitate cu multitudinea de competențe puse pe umerii APL și volumul de muncă al funcționarilor din cadrul APL. În acest sens, urmează a fi întreprinse acțiuni în următoarele direcții:

- ▶ Asigurarea libertății reale și totale pentru APL de a-și stabili propria structură și organigramă, în dependență de mărimea localității și resursele disponibile. Reducerea numărului de consilieri și eliminarea barierelor actuale în stabilirea numărului cât minimal, atât și maximal de angajați în primărie.
- ▶ Revizuirea statutului de funcționar local și corelarea lui cu principiile constituționale ale autonomiei locale de organizare și funcționare al APL. Reglementarea clară și distinctă a statutului funcției publice locale.
- ▶ Elaborarea și aprobarea mecanismului de delegare a funcțiilor către altă APL
- ▶ Elaborarea și introducerea posibilității de prestarea/delegare a serviciilor administrative pentru mai multe APL-uri
- ▶ Asigurarea libertății și dreptului APL la sisteme proprii de remunerație/stimulare în conformitate cu eficiența activității și veniturile proprii
- ▶ Eliminarea contradicțiilor și confuziilor actuale în domeniul premierii în cadrul APL.
- ▶ Revizuirea sistemului de remunerare și stimulare în conformitate cu principiile autonomiei locale în vederea asigurării unor garanții și flexibilități suficiente pentru realizarea funcțiilor legale. Asigurarea dreptului APL la politici proprii de cadre și remunerare.
- ▶ Instituirea noțiunii de indemnizație pentru primarii localităților mici (și nu numai) cu posibilitatea de a desfășura alte activități. Diferențierea accentuată între salariile de bază/minimale ale conducătorilor APL după: numărul de localități, mărimea localității, numărul de instituții administrate, suprafața etc.
- ▶ **Consolidarea statutului Primarului/APL executive:**
 - Dreptul primarului de a bloca orice decizie a neacoperita financiar. Sau fara avizare a subdiviziunilor primăriei. Inclusiv deciziile cu caracter patrimonial., financiar si urbanistic.
 - Dreptul primarului de a adopta decizii privind alocarea unor surse financiare in anumita limita in caz de urgenta
 - Instituirea regulii: comisia de revizie care in mod obligatoriu sa fie dedicata opozitiei. Dupa modelul Comisiei Parlamentare Control Finanțelor publice. ...
 - Instituția contrasemnării în APL, răspunderea contrasemnatului....(Romania..)...

Auditul/post audit modelul Austriei -

6.4 Descentralizarea financiară. Creșterea și consolidarea bazei de venituri locale:

- 6.4.1 Stabilirea prin lege organică a unui nivel minim de venituri fiscale, estimate ca pondere în PIB care să fie asigurate anual, fie prin creșterea spectrului taxelor locale, sau prin stabilirea unor defalcări din impozite și taxe de stat;
- 6.4.2 Includerea în calculul defalcărilor a cel puțin 4 taxe și impozite de stat (TVA, IVPF, IVPJ, Accize) într-o proporție rezonabilă;
- 6.4.3 Implementarea sistemului de colectare a IVPF la locul de domiciliu;
- 6.4.4 Creșterea defalcărilor de la IVPF în bugetele orașelor/municipiilor până la 75%;
- 6.4.5 Includerea în categoria veniturilor bugetelor locale/municipale a impozitului din venitul persoanelor juridice colectate în teritoriul respectiv, pentru a asigura creșterea motivației APL de a dezvolta mediul de afaceri local, atragerea investițiilor, precum și pentru a dezvolta legătura strânsă între mediul de afaceri și APL.
- 6.4.6 Amenzile, colectate pe teritoriul respectiv urmează să ajungă în bugetele locale;
- 6.4.7 Liberalizarea taxelor locale, în sensul asigurării dreptului APL de a stabili taxele și mărimile lor. Transferarea competenței date în sfera exclusivă a APL.

- 6.4.8 Crearea și înzestrarea APL cu instrumente informaționale corespunzătoare de management administrativ, patrimonial, evaluarea bunurilor imobile, resurselor naturale.
- 6.4.9 Taxa pe amenajarea teritoriului în mediul rural achitată per hectar (nu per angajat). În scopul asigurării principiului echității și diminuării evaziunii fiscale
- 6.4.10 Estimarea capacității fiscale la nivel de localitate în baza unui sistem complex, care să ia în considerație, resursele economice disponibile, amplasarea geografică, mărimea încasărilor din taxe și impozite de stat (nu doar IVPF ca în prezent) colectate la nivel de localitate
- 6.4.11 Atribuirea resurselor fondului de echilibrare în cadrul sistemului finanțelor publice locale doar pentru localitățile care prin politicile promovate fac uz maxim de capacitatea fiscală (în sensul descris mai sus) de capacitatea fiscală de care dispun;
- 6.4.12 Eliminarea tuturor scutiilor aplicate de stat pentru impozitele și taxele locale, cu transmitere a acestor competențe către APL. Inclusiv anulare scutiilor de la plata impozitelor, taxelor locale și a altor plăți (chirie) stabilite în mod unilateral și fără careva compensare de către Parlament pentru astfel de agenți economici prosperi precum: Moldtelecom, Poșta Moldovei, MoldSilva și altor agenți economici de stat, precum și a întreprinderilor Union Fenosa, MoldovaGaz etc.
- 6.4.13 Dezvoltarea pieței împrumuturilor municipale, inclusiv obligațiuni municipale, împrumuturi pe termen lung, fonduri mixte, garanții și alte instrumente relevante pentru investiții în infrastructură
- 6.4.14 Introducerea și definirea expresă a noțiunii de „venituri ratate” ale bugetelor locale și stabilirea mecanismului compensării lor, având în vedere că bugetele locale se aprobă fără deficit. Însă, pe parcursul anului pot crește prețurile, în unele cazuri salariile, sunt acordate prin Lege scutiri și facilități care afectează veniturile bugetelor locale, încălcându-se astfel principiile echității și corespunderii resurselor cu competențele.
- 6.4.15 Revizuirea statutului, apartenenței și modului de repartizare a taxelor pe resursele naturale astfel ca ele să ajungă la bugetele locale al UAT de nivelul 1;
- 6.4.16 Revizuirea mecanismului de transferuri cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor locale, luând în considerație că construcția și întreținerea drumurilor locale reprezintă a competență proprie care urmează a fi finanțată din transferuri cu destinație generală.
- 6.4.17 Adaptarea clasificăției bugetare în scopul reflectării mai bune a principiului autonomiei locale;
- 6.4.18 Creșterea veniturilor din impozitul pe imobil/funciar prin:
- acordarea dreptului APL de a efectua de sine stătător evaluarea bunurilor imobile conform metodei comparative și în baza unei proceduri provizorii și simplificate. Până la realizarea evaluării masive (3-5 ani),
 - acordarea dreptului APL de a constata costul (valoarea) bunurilor imobiliare (terenuri, case etc.) în scop de impozitare
 - acordarea dreptului APL de a stabili cota maximală a impozitului funciar, în dependență de situația din teritoriile respective.
 - asigurarea indexării anuale obligatorii a acestui și altor impozite/taxe locale în conformitate cu inflația.
 - simplificarea sistemului de impozitare a bunurilor imobile (axarea acestuia pe o bază minimă la nivel național, multiplicată la coeficienți stabiliți pentru zone geografice diverse la nivel de localitate sau regional, determinate în baza gradului de acces la infrastructura publică – implicit stocul și cheltuielile curente finanțate anul pentru funcționarea acesteia)
 - actualizarea indicilor valorii de inventariere a bunurilor imobile prin Ordin a Ministerului Finanțelor
 - anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutiilor la impozitul pe imobil/funciar precum și taxele locale prin compensarea venitului ratat de către bugetele locale și/sau transferarea competenței respective integrale către APL, care va decide independent categoriile care pot fi scutite.

6.5 Descentralizarea patrimonială

- 5.5.1 Impulsionarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT;
- 5.5.2 Delimitarea proprietăților publice a statului și taxarea acestora de rând cu celelalte proprietăți din domeniul privat;
- 5.5.3 Clarificarea statutului resurselor naturale locale, obiective acvatice, cariere etc. în vederea recunoașterii drepturilor APL.
- 5.5.4 Înregistrarea și evaluarea bunurilor imobile.
- 5.5.5 Modificarea cadrului normativ și deblocarea procesului de înregistrare a bunurilor imobile proprietate UAT prin excluderea proceselor birocratice și nefuncționale.
- 5.5.6 Modificarea sistemului de distribuire a beneficiilor rezultate din valorificarea resurselor naturale, cu includerea APL în acest sistem.
- 5.5.7 Modificarea cadrului normativ și transmiterea unor atribuții executivului APL (exemplu vânzarea terenului aferent clădirii proprietate privată).
- 5.5.8 Crearea unui mecanism la nivel local de evidență și înregistrarea a datelor cu privire la obiecte de infrastructura inginerescă.
- 5.5.9 Abrogarea [LEGE Nr. 150 din 14.07.2017 cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară](#). Este o lege care contravine cadrului normativ existent, politicilor și strategiilor în caest domeniu fiind mai degrabă un impediment decât o soluție.
- 5.5.10 Modificarea [HOTĂRÎRE de GUVERN Nr. 1170 din 25.10.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri](#), prin excluderea prevederilor restrictive la schimbul de terenuri ale UAT.
- 5.5.11 Elaborarea și aprobarea unui cod funciar nou care ar răspunde cerințelor și necesităților actuale.
- 5.5.12 Elaborarea unor mecanisme juridice de soluționare a problemei cu bunurile repartizate la cota valorică.
- 5.5.13 Modificarea [LEGEA apelor Nr. 272 din 23.12.2011](#), [LEGEA privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr. 149 din 08.06.2006](#) și altor acte normative ce țin de administrarea obiectelor acvatice
- 5.5.14 Problema piețelor (domeniu public) ocupate de MOLDCOP.

6.6 Descentralizarea economică

Concentrarea economică, mai mult de jumătate din PIB a țării este concentrat în mun. Chișinău și Bălți. Distribuția activităților economice sub aspect teritorial este extrem de neuniformă. Competențele și resursele care pot fi folosite în planul stimulării dezvoltării economice locale sunt concentrate în mâinile puterii centrale. Locurile de muncă, în special pentru zonele rurale, sunt limitate, iar activitatea economică este axată în special pe domeniul agricol. Lipsesc dezvoltarea sectorului industrial și de prestări servicii. Lipsesc locuri de muncă în domenii mai avansate, fapt care stimulează exodul populației, în special cu vârstă tânără.

Autoritățile publice locale practic sunt lipsite de resurse și competențe în vederea creșterii volumului activității economice la nivel localității administrate. Distribuția resurselor fiscale nu este realizată în raport cu veniturile realizate și impactul asupra mediului. Lipsesc planuri eficiente de gestiune a resurselor disponibile (inventariere resurse existente și potențiale), lipsesc date administrative care să permită formularea de probleme la nivel de localitate și implicit care să ofere o informație în regim direct pentru întreprinderea de acțiuni pe termen scurt. Schimbul de date cu autoritățile centrale este foarte limitat. Nu sunt disponibile date statistice sau administrative deținute de către autoritățile centrale a nivel de localitate. Lipsesc instrumente de acțiune create la nivel local din perspectiva unor fonduri care să fie utilizate de către autoritățile locale în domeniul economic. Sistemul fiscal nu stimulează și nu recompensează performanța în domeniul economiei locale a autorităților locale.

Cauzele

- Centralizarea excesivă a resurselor și informațiilor colectate face ca autoritățile locale să acționeze în necunoaștință de cauză sau descurajează orice inițiativă locală de dezvoltare economică.
- Exodul masiv a populației, în special din localitățile mici, imposibilitatea oferirii unor stimulente/suport care să ofere o perspectivă de dezvoltare în localitatea de baștină.
- Lipsa unui dialog cu mediul de afaceri, promovarea agresivă la nivel central a unor interese economice înguste.
- Lipsa unei statistici la nivel local, lipsa accesului la datele deținute la nivel central, aferente localității administrate.

Directii

- 6.6.1 Descentralizarea instrumentelor economice: cadrul pentru politici economice locale autonome
- 6.6.2 Crearea unui cadru strategic de dezvoltare economică locale: scopuri, condiții și resurse. Asigurarea accesului nediscriminatoriu la resurse în baza principiului asigurării celei mai bune performanțe
- 6.6.3 Crearea unui mediu sănătos de concurență în cadrul și între APL/servicii publice și instituțiile administrate de APL
- 6.6.4 Dezvoltarea unui sistem bugetar stimulatoriu, care să recompenseze performanța. Schimbarea modului de distribuire a mijloacelor fondului de echilibrare care să încurajeze în special localitățile care fac cel mai bun uz de resursele existente și se asigură un grad înalt de utilizare a resurselor disponibile.
- 6.6.5 Dezvoltarea unui sistem relevant de monitorizare a activităților economice la nivel de localitate, sub aspect a domeniilor conform clasificăției CAEM
- 6.6.6 Dezvoltarea statisticii administrative. Revizuirea sistemului datelor administrative și statistice prin fragmentarea rapoartelor la nivel de localitate, asigurarea accesului la aceste date a autorităților locale
- 6.6.7 Crearea unui cadru stimulatoriu de încurajare a inițiativei private de către autoritățile centrale, în același timp asigurând dreptul la decizie privind folosirea la nivel local a instrumentelor dezvoltate în acest cadru la discreția autorităților locale, în baza strategiilor elaborate
- 6.6.8 Schimbarea regulilor în domeniul fiscal, liberalizarea inițiativei fiscale locale
- 6.6.9 Creșterea accesului la creditele oferite de băncile comerciale naționale și la finanțările în cadrul proiectelor regionale
- 6.6.10 Schimbarea sistemului finanțelor publice locale, prin divizare acestuia pe câteva dimensiuni. Prima dimensiune să încurajeze performanța (mai bună performanță, mai multe competențe și resurse), a doua dimensiune să asigure realizarea obiectivului de solidaritate dintre localități
- 6.6.11 Depolitizarea fondurilor naționale de investiții și repartizarea lor după criterii obiective. De ex. repartizarea către APL conform unor criterii clare a cel puțin 50% (de ex. per capita +....alte criterii) din toate resursele naționale destinate investițiilor capitale cu aplicare coeficienților de mărire pentru comunitățile locale din mediul rural (modelul UTA Găgăuzia și a fondului rutier)
- 6.6.12 Crearea unui fond național de acoperire a contribuțiilor pentru proiecte mari de infrastructură câștigate de către APL (modelul UTA Găgăuzia). Orice UTA care câștigă un proiect de infrastructură, urmează să beneficieze direct și neîntârziat de acoperirea integrală a contribuției din acest fond.

6.7 E-guvernare locală

În contextul reformei APL și opțiunilor de recalibrare teritorială a serviciilor publice, subiectul implementării guvernării electronice la nivel local devine unul extrem de important.

În urma reformei APC s-a derapat considerabil la capitolul servicii publice acordate cetățenilor, fiind centralizat acest proces în esență îndepărtând serviciul de cetățean și distorsionând conceptul de ghișeu unic. Totodată

APL nu este încă privită ca parte componentă a guvernării electronice, nu are acces la majoritatea bazelor de date și registre ținute la nivel central, de care are nevoie pentru exercitarea competențelor ce le revin, cât și prestarea serviciilor de calitate cetățenilor. Totuși în ultima perioadă de timp, se observă o schimbare de abordare din partea autorităților centrale (AGE) și creștere a interesului față de includerea APL în procesul de e-guvernare și apropierea diferitor servicii față de cetățeni prin inițierea unor proiecte pilot, inițierea procesului de cordare a accesului APL la baze de date, stabilirea unor relații de parteneriat cu CALM în acest domeniu.

În continuare se impun următoarele direcții de acțiune:

- 6.7.1 Reconceptualizarea și reformarea ASP, în direcția descentralizării/desconcentrării și apropierii de locul de domiciliu al cetățenilor (sate și comune).
- 6.7.2 Aplicare și extinderea conceptului și proiectului Centrelor Unice de Prestări Servicii (CUPS), implementat în de către AGE în 17 localități
- 6.7.3 Implementarea principiului de ghișeu unic în prestarea serviciilor publice, în conformitate cu concepțiile elaborate anterior cu suportul partenerilor de dezvoltare, bazat pe dezideratul: "cetățeanul se apropie de cea mai apropiată autoritate, solicită și obține serviciului public"
- 6.7.4 Asigurarea accesului APL la bazele de date, registrele și platformele electronice guvernamentale.
- 6.7.5 Accesul la bazele de date privind agentii economici, rulaje, salariați etc.
- 6.7.6 Crearea unui program de implementare a principiilor guvernării electronice la nivel local și dotarea APL cu instrumentarul necesar.
- 6.7.7 Crearea și dezvoltarea continuă a mecanismelor și elementelor de guvernare electronică la nivel local (e-guvernare) inclusiv m-guvernare. M-guvernarea oferă un mare potențial pentru e-guvernare locală datorită mobilității sale, wireless, capacitatea și utilizarea aplicațiilor, care se extinde prin intermediul internetului de la computere la operatorii de telefonie mobilă și chiar mai departe de inter conectivitatea dispozitivelor în toate activitățile zilnice, cunoscut sub numele de „Internet of Things”. Prin urmare, adoptarea tehnologiilor mobile facilitează transformarea e-guvernării în guvern local inteligent.

6.8 Reducerea/reqândirea controlului administrativ, judiciar și de alt gen asupra APL

În Republica Moldova, APL sunt unele din cele mai controlate instituții publice ale statului. În acest sens existând un număr exorbitant de organe de control, care acționează într-un mod total neorganizat și aplică drepturile sale, de regulă cu depășirea competențelor, abuziv și contrar interesului public real. Controlul administrativ, financiar și judiciar în condițiile actuale ale Republicii Moldova este unul opresiv, politizat și contrar drepturilor și intereselor comunităților locale și APL. De regulă, organele de control în raport cu APL exercită presiuni enorme și disproporționate. În multe cazuri fiind încălcate prezumția nevinovăției și blocată activitatea APL. Mai mult ca atât, în condițiile lipsei de cadre și asistență juridică la nivelul APL, acțiunile organelor de control sunt folosite deseori ca instrumente de presiune asupra celor incomozi sau ca mijloc de extorcare a veniturilor ILEGALE. În acest sens, una din prioritățile urgente în cadrul procesului de reformă a APL devine revizuirea întregului sistem de control administrativ asupra APL în scopul ajustării lui la principiile constituționale ale autonomiei locale, reducerii tutelei administrative, diminuării exceselor și excluderii folosirii organelor de control în calitate de instrument de presiune asupra aleșilor locali/APL

În acest sens se propun următoarele direcții:

În domeniul controlului administrativ:

- 6.8.1 eliminarea controlului excesiv administrativ, politic, judiciar asupra APL conform recomandărilor exprese a Consiliului Europei.
- 6.8.2 reglementare detaliată a controlului administrativ și activității tuturor organelor de control în raport cu APL, pentru a exclude posibilitatea interpretărilor improprie/lărgite, cadrulul legal, dublărilor de controale cu aceeași tematică și respectiv – a reduce posibilitatea amestecului și abuzurilor din partea organelor de control în raport cu APL;
- 6.8.3 revizuirea cardinală a sistemului actual de control administrativ asupra APL în direcția reducerii numărului de organe de control, stabilirii unor termene și reguli clare de efectuare a unor controale.
- 6.8.4 aplicare unui control bazat pe audit, prezumția bunei credințe și a nevinovăției APL, asistenței prealabile și acordării termenilor pentru eliminarea unor greșeli neintenționate...
- 6.8.5 Introducerea unor practici de suspendare a oricărui control până la primirea unei interpretări legale oficiale, în situația unor confuzii și contradicții legale, puse la baza controalelor administrative.
- 6.8.6 delimitarea clară și explicită a controlului de legalitate și oportunitate. Stabilirea expresă și limitativă în lege, conform principiilor descentralizării și autonomiei locale, a tuturor cazurilor și temeiurilor de inițiere/realizare a acestor două tipuri de controale diferite, precum și stabilirea clară a procedurii, perioadei, formei, etc. acestor controale.
- 6.8.7 stabilirea expresă în Lege a interdicției de a lărgi limitele/obiectele controalelor, precum și a unor sancțiuni exprese pentru astfel de cazuri. Astfel să fie excluse situațiile des întâlnite, când organele de control, în scopul găsirii oricărui motiv de a sancționa și/sau hărțui o APL incomodă din anumite motive (sau la comandă), își depășesc atribuțiile prin lărgirea nemotivată a limitelor și obiectului controlului.
- 6.8.8 stabilirea și reglementarea calară a limitelor controalelor și solicitărilor din partea tuturor subiecților cu drept de a solicita informație din partea APL în raport cu capacitatea instituțională a APL și raționalitatea cerințelor respective.
- 6.8.9 stabilirea/completarea unor sancțiuni/responsabilități juridice pentru organele de control și reprezentanții acestora, în cazul organizării de controale nemotivate sau în baza unor temeuri vădit derizorii; trăgănarea controalelor; aplicare nemotivată a sancțiunilor.
- 6.8.10 corelarea sancțiunilor materiale aplicabile reprezentanților APL cu nivelul lor de salarizare/și de existență și gravitatea abaterilor constatate.
- 6.8.11 revizuirea competențelor tuturor organelor cu funcții de control asupra APL , în vederea excluderii dublărilor, excluderii blocării activității APL și stabilirii unor reguli clare privind periodicitatea, temeiul, conținutul, limitele și formele unor astfel de controale, precum și a responsabilității organelor de control pentru inițierea unor controale neîntemeiate și aplicarea sancțiunilor nemotivate. În mod special, urmează a fi analizată activitatea Cancelari de Stat, Curții de Conturi, Consiliul Concurenței, Inspekția în construcție etc.
- 6.8.12 garantarea drepturilor și libertăților fundamentale (viață, libertate, sănătate) prin respectarea statutului de ales local și neadmitere unor măsuri preventive radicale fără acceptul consiliilor locale
- 6.8.13 revizuirea sancțiunilor abuzului, neglijenței și depășirii de atribuții în vederea eliminării abuzului și subiectivismului din partea organelor judiciare în raport cu APL.

În domeniul penal:

- 6.8.14 revizuirea cadrului legal din domeniul penal, a temeiurilor de intentare a dosarelor penale și monitorizarea cazurilor de aplicare disproporțională/abuzivă a măsurilor preventive (arestului) de către organele judiciare în raport cu APL.
- 6.8.15 stabilire unei responsabilități sporite pentru intentarea nemotivată și ilegală a dosarelor penale împotriva aleșilor locali, precum și aplicarea disproporțională a măsurilor preventive de privare de libertate.
- 6.8.16 reexaminarea principalelor articole a codului penal invocate față de conducătorii și reprezentanții APL: art. 370 (abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) și art. 329 (neglijența în serviciu), în vederea precizării lor și limitării oricărei posibilități de interpretare lărgită și abuzivă a acestor prevederi legale.
- 6.8.17 definirea exhaustivă, precizarea clară și stabilirea unor criterii explicite de aplicare a așa numitei "bănuieli rezonabile" în baza căreia, față de mai muți aleși locali sunt aplicate măsuri preventive și/sau acțiuni de anchetă, inclusiv cu lipsirea de libertate, perchezitionare personală și a domiciliului. Pentru ca ulterior, să fie demonstrată netemeinicia respectivei "bănuieli";
- 6.8.18 stabilirea/concretizarea/înăsprirea în Lege a responsabilității penale a organelor judiciare/reprezentanților săi pentru intentarea ilegală a dosarelor penale și pentru aplicarea ilegală/neîntemeiată a măsurilor preventive, care au condus la consecințe grave.
- 6.8.19 stabilirea în Lege a obligației organelor ierarhic superioare din cadrul sistemului judiciar să intențeze din oficiu anchetarea persoanelor în toate cazurile demonstrate de intentare ilegală a dosarelor penale, lipsire de libertate prin aplicarea măsurilor de reținere/sau arest și folosire abuzivă a altor măsurilor preventive sau acțiuni de anchetă prin care se aduc prejudicii grave vieții, sănătății, onoarei, demnității, reputației profesionale și altor drepturi fundamentale ale omului.

6.9 Cadrul instituțional al reformei

Cum demonstrează experiența Republicii Moldova, crearea unui cadru instituțional adecvat și efectiv a reformei reprezintă un element extrem de important și esențial. El trebuie să asigure toate condițiile necesare pentru implicarea tuturor actorilor importanți, dezbateră largă și obiectivă a tuturor aspectelor reformei, un mediu deschis și pluralist de discuții, precum și luarea unor decizii bine gândite și corelate între toți actorii implicați. Astfel, fiind atins un consens general, atâta de necesar în cadrul unei reforme atât de importante, complexe și sensibile.

De asemenea acest cadru instituțional, trebuie să asigure o comunicare permanentă și efectivă între factorii decizionali și APL/CALM, în calitate de reprezentanți ai colectivităților locale. Mai mult ca atât, luând în considerație experiența RM și contextul social și politic destul de complicat, gradul redus de încredere/credibilitate față de autorități și clasa politică în societate, cadrul instituțional respectiv urmează să conțină elemente inovative, care să permită depășirea acestei dezbinări și neîncrederi generalizate.

În acest sens, în calitate de element inovativ se propune de a schimba abordarea tradițională de sus în jos, în una de jos în sus. Principalele elemente și direcții ale reformei să vină din partea APL și/sau să se întemeieze pe opinia/acordul lor. Astfel, pentru prima dată în istoria reformelor din RM, rolul principal în procesul de elaborare a opțiunilor de reformă, să aparțină destinatarilor și beneficiarilor direcți ai acestei reforme – colectivităților locale/APL, reprezentate de CALM. Astfel se propune ca anume CALM, în calitate de subiect care întrunește majoritatea APL reprezentând tot spectrul politic din RM și care beneficia de un grad înalt de încredere, să devină acea instituție care să coaguleze restul actorilor și să constituie o platformă de comunicare și atingere a consensului pe margine majorității opțiunilor/problemelor de ordin principal care ulterior să fie prezentate factorilor decizionali de la nivel guvernamental și parlamentar.

Totodată, este necesar de a fi create structuri și instituții corespunzătoare la nivel de Parlament, Guvern și ministere.

Prin urmare, se propun următoarele direcții:

6.9.1 Pe lângă CALM: Crearea unei PLATFORME/CONFERINȚE largi, inclusive și permanente, care de la bun început va asigura un mediu sănătos și democratic de dezbateri a tuturor aspectelor importante în procesul de conceptualizare și elaborare a unei concepții general acceptabile și strâns conectată cu realitățile și necesitățile ale R. Moldova și cetățenilor săi, în domeniul modernizării administrației publice (locale). Această CONFERINȚĂ, va fi găzduită de către CALM, în calitate de organizație reprezentativă a APL cu credibilitate sporită pe plan intern și extern. Astfel, pentru prima dată în istoria R. Moldova fiind implementată o abordare DE JOS ÎN SUS, care este una INOVATIVĂ și care ar putea asigura un proces real și efectiv de dialog intersectorial în procesul de conceptualizare, elaborare și implementare a reformei administrației publice (centrale și locale).

6.9.2 La nivel de Guvern:

6.9.2.1 Revitalizarea comisiei paritare prin revizuirea și consolidarea statutului, organizării, componenței și modului de funcționare a ei;

6.9.2.2 Instituirea Ministerului Reforme Administrației publice, cu acordare conducătorului instituției respective a funcției de viceprim-ministru sau;

6.9.2.3 Instituirea funcției de viceprim ministru pe problemele reformei administrației publice (fără portofoliu).

6.9.3 La nivel de Parlament:

6.9.3.1 se propune reeditarea comisiei speciale pentru reforma administrației publice, consolidarea autonomiei locale și descentralizare, responsabile de perfecționarea și ajustarea cadrului legal din domeniul dat.

6.9.3.2 urmează a fi revăzute actele normative ce reglementează activitatea comisiilor permanente parlamentare, în vederea asigurării efective a participării reprezentanților APL în lucrul acestor comisii și luării în considerație a opiniei lor la discutarea și adoptarea actelor normative care vizează drepturile și interesele APL.

6.9.4 La nivel de Ministere și alte autorități publice centrale:

6.9.4.1 crearea unor grupuri de lucru (comisii, puncte focale) pe problemele reformei, descentralizării, autonomiei locale și relației cu APL.

În afară de aceasta, în scopul edificării unui dialog instituționalizat, permanent, efectiv și real între Guvern/Parlament și APL/CALM se propune revizuirea și consolidarea comisiei paritare, în calitate de structură principală de asigurare a dialogului instituționalizat, permanent și efectiv între Guvern și APL/CALM inclusiv prin:

- Reglementarea detaliată a procedurilor legale de consultare și activitate a Comisiei, în baza experienței anterioare negative;
- Instituirea pe lângă comisia paritară a unui grup/comitet/operativ de interacțiune format în mod paritar din secretarii de stat a tuturor ministerelor și reprezentanții/experti/consultanții CALM/APL.
- La nivel de Parlament, constituirea unui consiliu consultativ pe problemele APL pe lângă președintele Parlamentului/biroul permanent și modificarea reglementărilor normative în vederea asigurării invitării/participării reprezentanților CALM/APL în cazul discutării problemelor ce le vizează în mod direct sau indirect;
- Instituirea unor grupuri de lucru tehnice și tematice, pe lângă fiecare minister/instituție/comisie parlamentară.

- Fixarea tuturor aspectele de bază a dialogului instituționalizat în Lege/acte normative, iar cele tehnice și procedurale, în regulamente aprobate de Guvern sau Parlament.
- asigurarea participării CALM/APL în toate structurile consultative relevante la nivel național existente pe lângă autoritățile naționale, de ex: includerea reprezentanților APL în Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice, Consiliul Fondului Rutier, Consiliul Fondului Național Ecologic, Consiliul Național pentru dezvoltarea Regională, colegiile ministerelor, etc.

VII. PRIORITĂȚILE ȘI ETAPELE REFORMEI

Stabilirea etapelor reformei APL poate avea loc doar după discutarea largă, agrearea și stabilirea priorităților reformei, pornind de la realitățile actuale, problemele urgente și diverse aspecte de ordin organizațional, logistic și financiar. Nu în ultimul rând, urmează a fi luat în considerație contextul politic și social (criza guvernamentală, pandemia, alegerile parlamentare anticipate etc.).

De asemenea, este evident că datorită complexității sporite a reformei și interdependența strânsă între diferite elemente, la fiecare etapă vor fi necesare intervenții și măsuri concomitente pe majoritatea direcțiilor/părți componente a reformei menționate mai sus.

Totodată, în calitate de puncte de reper/direcții pentru stabilirea primelor etape a reformei ar putea fi propuse următoarele direcții:

1. Conceptualizarea și dezbateră largă a reformei a elementelor sale în societate, mediul guvernamental, științific etc.
2. Inițierea creării cadrului instituțional al reformei și punerea lui în aplicare;
3. Stabilirea domeniilor prioritare de intervenție și inițierea unor discuții/studii/analize privind ricețiile de acțiuni și impactul lor...
4. Focusarea pe măsuri de descentralizare și consolidare a autonomiei locale restante.
5. Inițierea procesului de elaborare a cadrului legal/normativ necesar (amalgamare voluntară, cooperare inter-municipal etc.
6. Identificarea/evaluarea impactului financiar al reformei și resurselor necesare. Discutarea cu partenerii de dezvoltare privind suportul necesar pentru reformă

VIII. AVANTAJELE CONCEPTULUI DAT DE REFORMĂ

1.Reprezintă o reformă veritabilă și complexă a Administrației Publice Locale, orientată spre consolidarea și creștere capacităților ei. Conținând deopotrivă soluții pentru optimizare teritorială, consolidarea autonomiei administrativ/financiare și creșterea capacității de a presta servicii prin dezvoltarea formelor de cooperarea sau delegare

2. Este conectat la problemele reale și actuale ale APL/comunităților locale din RM răspunzând la nevoile urgente. Omul și interesele lui sunt primordiale și în centrul atenției

3. Îmbină majoritatea modelelor propuse, fiind în același timp general acceptabil

4. Asigură teren și conținut (viitor) pentru dezvoltarea regională a Republicii Moldova

4. Costuri politice, sociale, economice, financiare etc. reduse

5. Oferă o flexibilitate mare în acțiuni

6. Oferă posibilitatea de a evalua periodic rezultatele și interveni la timp în caz de necesitate

7. Asigură o certitudine, stabilitate și previzibilitate sporită/necesară

8. Nu blochează procesul de descentralizare etc.

ANEXE:

a) Pachetul de proiecte legislative

b) model/schema/desen a structurii AT. Municipalităților, cu competente, resurse, state.....