

## Organizarea teritorială a puterii locale în programele de guvernare și strategiile guvernării "proeuropene"

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2018). Organizarea teritorială a puterii locale în programele de guvernare și strategiile guvernării "proeuropene". In *Reformarea administrației publice locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova: Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie, 2017* (pp. 63-80). Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, Departamentul Științe Politice și Administrative, Centrul de Studii Politice și Administrative. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67314-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



CENTRUL DE STUDII  
POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**  
**Facultatea Relații Internaționale Științe politice**  
**și Administrative**  
**Departamentul Științe Politice și Administrative**

**CENTRUL DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE**

**„Reformarea administrației publice locale –  
imperativ al modernizării  
Republicii Moldova”**

*Materialele conferinței științifice internaționale  
din 10 noiembrie, 2017*

Chișinău, 2018

# ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE ÎN PROGRAMELE DE GUVERNARE ȘI STRATEGIILE GUVERNĂRII „PROEUROPENE”

**Sergiu Cornea,**

*Universitatea de Stat „B.P. Hașdeu” din Cahul*

*From August 2009 and till present, the Republic of Moldova is governed by the „pro-European” coalitions. This period has been marked by instability and, the governments have succeeded very often.*

*The purpose of the study is to investigate the content of government programmes regarding the territorial organization of the local government.*

*There were analyzed the actions that are tangent/relevant to the territorial organization of the public power.*

*Also, the election programs of the electoral contestants, that in the 2014 parliamentary elections have passed the electoral threshold, have been examined.*

Din august 2009 și până în prezent Republica Moldova este guvernată de coaliții „proeuropene”. Această perioadă a fost marcată de o instabilitate guvernamentală, exprimată prin schimbarea frecventă a guvernelor. Fiecare echipă guvernamentală a venit cu propriile viziuni și programe de guvernare. Scopul studiului este de a cerceta prevederile acestor programe de guvernare privind organizarea teritorială a puterii locale. Au fost analizate acțiunile care au tangență cu organizarea teritorială a puterii locale. De asemenea, au fost examinate programele electorale ale concurenților electorali care la alegerile parlamentare din anul 2014 au trecut pragul electoral.

La 5 aprilie 2009 în Republica Moldova au avut loc alegeri parlamentare, mandatele de deputat fiind distribuite în felul următor: PCRM – 60 mandate, PL și PLDM – câte 15 mandate fiecare și AMN – 11. Dar, Parlamentul nu a reușit să aleagă Președintele Republicii Moldova și a fost dizolvat, alegerile parlamentare anticipate fiind stabilite pentru data de 29 iulie 2009. [1]

La 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate – PLDM, PL, PDM și AMN (53 de mandate) – au constituit Coaliția de Guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”, [2] care se angaja în fața societății să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii” și eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar și cel de alocare a investițiilor către autoritățile publice locale și b) asigurarea autonomiei autorităților publice locale în conformitatea cu standardele europene. [3]

Coaliția de Guvernare, la 25 septembrie 2009, a votat cabinetul de miniștri condus de V. Filat. Programul de activitate al noului guvern, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” conținea 5 direcții prioritare de activitate: europenizarea Republicii Moldova, reintegrarea țării, asigurarea supremației legii, depășirea crizei economico-financiare și asigurarea creșterii economice, precum și descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale. Obiectivele de guvernare privind descentralizarea și autonomia locală au fost declarate următoarele: a) dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale, b) asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative și c) fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale. [4]

Cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernul Filat 1, în materie de organizare teritorială eficientă a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care menționez următoarele: a) problemele descentralizării și consolidării puterii locale, cu unele excepții, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenției factorilor decizionali, b) întârzierea cu 8 luni a oricăror acțiuni concrete în direcția descentralizării (septembrie 2009-aprilie 2010), c) lipsa unei instituții cu suficientă autoritate și competență la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor privind descentralizarea și consolidarea autonomiei locale, d) lipsa consultărilor sistematice și a unui dialog permanent, instituționalizat și efectiv între autoritățile centrale și autoritățile publice locale,

e) lipsa unor acțiuni concrete care ar îmbunătăți situația colectivităților locale în domeniul finanțelor locale, patrimoniului local, distribuirii competențelor etc., f) lipsa corelării reformei administrației centrale cu cea locală. [5]

La 27 decembrie 2010 guvernul Filat demisionează, iar la 14 ianuarie 2011, „noul guvern” Filat 2 primește votul de încredere acordat de Parlament și aprobarea noului program de guvernare. Se declara că apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Decentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale trebuia să aibă o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale erau planificate următoarele: a) reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării, b) crearea mecanismelor pentru stimularea cooperării intercomunale și consolidării teritoriale, c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială, d) elaborarea unui mecanism eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacității administrative ale comunităților, e) definitivarea procesului de separare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrațiilor raionale, prin mecanismele descentralizării și desconcentrării serviciilor publice.

La 05 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*. [6] Opoziția parlamentară a criticat dur SND. La conferința de presă din 27 aprilie 2011 președintele PCRM V. Voronin referindu-se la „Strategia Națională de Descentralizare” menționa că „în spatele procesului de „descentralizare”, este urmărită de fapt ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale”, calificată de el drept „genocid admi-

nistrativ”. Modelul sovietic de delimitare teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea președintelui PCR, era ceva sacru, „cu ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare”. [7] În același timp, fracțiunea parlamentară PL insista asupra reformării organizării teritoriale a puterii publice. Deputatul Ana Guțu menționa în mai 2012: „Avem de implementat o reformă teritorial-administrativă, care nu este inclusă în programul de guvernare. Ne dăm bine seama că nu va veni Europa să investească într-un stat atât de mic, care este fărâmițat în așa-zise raioane și unde avem funcționari peste funcționari, președinți de raioane cu mașini la scară. Trebuie să ne revedem completamente mentalitatea, dar aceste schimbări sunt imposibil de efectuat peste noapte”. [8]

Prin Legea nr. 229 din 25.10.2012 municipiului Bălți i s-a atribuit statut de „unitate administrativ-teritorială” de nivelul al doilea. [9]

La 8 martie 2013 prim-ministrul Vl. Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului. [10] Au urmat câteva guverne care s-au aflat la guvernare perioade mici de timp. Următorul cabinet de miniștri, condus de Iu. Leancă, a guvernat în perioada 31.05.2013 – 10.12.2014 (a rămas în exercițiu până la 18 februarie 2015).

La 30 noiembrie 2014 au avut loc alegeri parlamentare. Campania electorală și alegerile parlamentare, în general, s-au desfășurat calm și previzibil. În urma analizei de conținut a platformelor electorale ale concurenților care au trecut pragul electoral de 6%, prezint o succintă analiză a viziunilor lor privind democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei locale și a dezvoltării durabile locale.

*Partidul Democrat din Moldova.* Chiar în preambulul platformei electorale a PDM se insista asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situației actuale și pe proiecții” fiind „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care va fi și în continuare un susținător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă mai multă bunăstare, stabilitate și libertate pentru Republica Moldova”. Din aces-

te considerente PDM „va susține reformele instituționale și va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. Ne vom folosi de experiența statelor care au aderat la Uniunea Europeană pentru ca viteza adoptării reformelor să nu afecteze calitatea acestora”.

PDM a declarat că „va susține politici de protejare a intereselor legitime ale minorităților etnice de a-și păstra identitatea și tradițiile”. Pentru a realiza acest obiectiv PDM „va susține ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar nu sunt oferite explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raționamente politice și în baza criteriului etnic să aibă „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competențe mai largi decât alte colectivități teritoriale locale similare. Cred că este necesar de a renunța la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate și ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, creată în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism. Cu atât mai mult că în anii 80-90 liderii de la Comrat își coordonau activitățile de creare a autonomiei găgăuze cu liderii de la Tiraspol, susținuți masiv de forțe politice influente din Rusia. Încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent pentru separatism.

De asemeni, PDM s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei și pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autoritățile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, e necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Pentru a avea creștere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate, astfel încât aceasta să fie adusă la standarde europene. Pentru realizarea acestui deziderat PDM va susține: reabilitarea drumurilor locale, asigurând astfel conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale și cu capitala țării; dezvoltarea rețelelor de apă și canalizare; dezvoltarea rețelei de gaz metan; sprijin pentru reconstrucția anuală a 5.000 de gospodării

din spațiul rural; renovarea maternităților din fiecare centru raional; construcția a 5.000 de locuri de joacă, agrement și întremarea sănătății pentru copii. [11]*Partidul Liberal Democrat din Moldova*. Platforma electorală a PLDM intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al președintelui partidului, oferă „o viziune clară pentru a mișca țara înainte”.

Referitor la problema organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau la necesitatea promovării reformei „administrativ-teritoriale”, platforma electorală a PLDM nu conține prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon prevede unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale.

*Partidului Socialiștilor din Republica Moldova*. Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!” a avut la bază idea moldovenismului primitiv și mesajul anti-european. Dezideratul PSRM a fost foarte clar specificat și insistent promovat: aderarea la Uniunea Vamală. În apropierea de Rusia și aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Cazaxtan, PSRM vedea „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului”. PSRM a readus în actualitate renumita lozincă, rulată de PCRМ în campania din 2001 - revizuirea rezultatelor „prijvătizării”.

Platforma electorală a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova nu conține deziderate privind necesitatea perfecționării organizării teritoriale a puterii publice sau a consolidării autonomiei locale. [12]

*Partidului Comuniștilor din Republica Moldova*. Programul electoral al Partidului Comuniștilor din Republica Moldova „Doar PCRМ! Doar Voronin !” pornește de la constatarea că „toate structurile guvernării, constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc”.

PCRМ pleda pentru prezența minorităților naționale în toate domeniile de administrare a statului. Raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion național-cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor”. Nu este clar ce ar include în sine noțiunea de „raion național-cultural”. Nici Constituția și nici actele normative care reglementează delimitarea teritorial-administrativă și activitatea administrației publice locale din Re-



publica Moldova nu prevăd existența unei astfel de entități teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat” în baza criteriului etnic și dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticității naționale. În această situație, „menajarea” în scopuri electorale a unei minorități etnice poate fi interpretată ca stimulare a separatismului. Unica soluție viabilă în acest caz ar fi respectarea drepturilor cetățenilor, indiferent de naționalitatea lor și consolidarea autonomiei locale care ar oferi posibilitatea tuturor colectivităților teritoriale locale să se autoadministreze în scopul soluționării problemelor ce țin de interesul public al respectivelor colectivități.

În general, programul electoral a fost plin de promisiuni populiste menite să asigure acțiunile prioritare ale PCR. [13]

*Partidul Liberal.* Partidul Liberal a militat pentru eliminarea tuturor consecințelor nefaste ale regimului comunist: doctrina, ideologia și simbolistica totalitară, extremismele politice, intoleranța, procesele de deznaționalizare continuate în forme ascunse, falsificarea identității naționale a românilor moldoveni, promovarea miturilor propagandistice ale vechiului regim.

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acționeze în limita puterii delegate de societate, în condițiile în care majoritatea resurselor financiare și naturale sunt alocate descentralizat prin mecanismele pieței libere, concurențiale.

În viziunea liberalilor, administrația publică trebuie redusă la dimensiunile sale normale, strict necesare, după criterii de eficiență, aflându-se în serviciul și sub controlul cetățenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice și, corespunzător, al impozitelor și taxelor.

Pentru consolidarea statului de drept și asigurării unei funcționări mai bune a instituțiilor democratice, PL a propus realizarea reformei constituționale. În acest sens, a fost elaborat proiectul unei noi Constituții a Republicii Moldova, conformă cu standardele europene care prevedea următoarele: a) consolidarea statului de drept și a supremației legii, b) garantarea unei reale separații și a echilibrului puterilor în stat, prin consolidarea independenței puterii judecătorești, c) transparența formării, administrării, utilizării și controlului resurselor financiare ale

statului, ale unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice, d) „organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova” sub aspect administrativ în comune, orașe, regiuni, inclusiv localitățile din stânga Nistrului, și unitatea teritorială autonomă găgăuză.

În viziunea liberalilor, teritoriul Republicii Moldova trebuie să fie organizat, sub aspect administrativ, „reieșind din posibilitățile economice ale „unității administrativ-teritoriale”, din interesele cetățenilor, și nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administrației publice libera desfășurare a activităților economice, precum și aplicarea cu succes a programelor de reformă economică. Administrația publică trebuie să fie aproape de cetățean și în serviciul acestuia”. O administrație publică modernă și eficientă presupune: îmbunătățirea calității serviciilor publice și asigurarea lor la cele mai mici costuri posibile, în termeni de impozite și taxe; pregătirea profesională continuă a funcționarilor publici; introducerea metodelor moderne de management; stabilirea unei structuri a administrației publice în funcție de obiectivele prioritare de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova.

În domeniul dezvoltării rurale și modernizării satelor PL își propunea să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparitățile teritoriale în dezvoltarea socio-economică și pentru a reduce numărul de zone considerate a fi cele mai sărace și nedezvoltate. [14]

În concluzie, constat că partidele angajate în campania electorală au fost preocupate mai mult de vectorul de dezvoltare geostrategică a țării. Ca și la alte alegeri parlamentare, platformele electorale ale concurenților electorali au fost „îmbibate” cu promisiuni populiste.

Cu toate că unele partide s-au autodefinit ca fiind proeuropene și ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democrației locale, subiectul respectiv nu a fost elucidat nici măcar tangențial. Nici organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova nu a constituit o temă de dezbateri electorale. [15]

La 9 decembrie 2014, Curtea Constituțională a validat rezultatele alegerilor parlamentare și mandatele deputaților aleși la 30 noiembrie 2014, iar la 18 februarie 2015 a fost investit guvernul Ch. Gaburici care a activat până la 30 iulie 2015.

Următorul guvern, condus V. Streleț a fost investit la 30 iulie 2015 și demis la 29 octombrie 2015, dar și-a continuat activitatea până la 20 ianuarie 2016, când a fost investit guvernul P. Filip. De către guvernul Streleț a fost creat Consiliul național pentru reforma administrației publice, misiunea căruia consta în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”. [16]

Guvernul condus de P. Filip, în programul său de guvernare și-a propus două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12). [17]

La 06 iulie 2016 Guvernul a aprobat *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. [18] Strategia vizează cinci dimensiuni ale administrației publice, și anume: creșterea responsabilității administrative; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; îmbunătățirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanțelor publice, a serviciului public și a resurselor umane.

Documentul aprobat se diferențiază de politicile precedente de reformare a administrației publice prin faptul că nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, dar le vizează și pe cele locale. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016-2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019-2020, care vizează reformarea autorităților locale. [19] Reforma va fi realizată cu asistență financiară în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene. [20]

Pentru realizarea obiectivului specific „Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teri-

toriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care include perioada 2016-2018, se preconizează realizarea următoarelor acțiuni:

1) Consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială .

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc. [21]

Pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* Guvernul a aprobat un Plan de acțiuni pentru anii 2016-2018. [22] În formularea și stabilirea acțiunilor Planului s-a ținut cont de prevederile Programului de activitate al Guvernului 2016-2020, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada octombrie 2015 – martie 2016, Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene.

În Plan au fost incluse doar acțiunile prioritare, care sunt considerate declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele, și care vor pune bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu

*Strategia de reformă a administrației publice.* La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, se preconizează evaluarea acestuia, utilizând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. [23]

La 4 martie 2016 Parlamentul a adoptat Legea nr. 24 din 04.03.2016 prin care toate consiliile locale/raionale din Republica Moldova au dobândit dreptul de a se adresa Curții Constituționale și de a schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii. [24] Aceste prevederi legale vor contribui la sporirea gradului de autonomie al colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârghii reale în ceea ce privește dezvoltarea social-economică și apărarea mai efectivă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015*. [25] Și, deoarece multe acțiuni prevăzute de Strategie nu au fost realizate, la 15 iulie 2016 termenul de realizare a *Planului* a fost extins până în anul 2018. [2]

La 13 octombrie 2016, Parlamentul, cu votul a 50 de deputați, a adoptat *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020*. Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020 a fost elaborată în conformitate cu obligațiile asumate în Acordul de Asociere RM-UE și obiectivele trasate în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”. [27] *Strategia* descrie și analizează situația existentă, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020. În *Strategie* sunt definite instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri și prognozate rezultatele așteptate în urma implementării.

Guvernul a aprobat, la 29 iunie 2017, *Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”*. [28] Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii și utilități publice calitative”, include următoarele priorități: dezvoltarea infrastructurii de

importanță regională și locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deșeurilor solide și alimentării cu apă și canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creșterii economice sustenabile în regiuni” prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea rețelei de centre urbane, consolidarea și dezvoltarea economiei regionale, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătățirea guvernantei în domeniul dezvoltării regionale”, sunt preconizate următoarele acțiuni: perfecționarea cadrului legislativ și normativ în domeniul dezvoltării regionale și celui aferent, consolidarea cadrului instituțional și a potențialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Cheltuielile aferente implementării Planului de acțiuni vor fi suportate din mijloacele bugetare aprobate, precum și din alte surse, în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru realizarea Planului de acțiuni sunt preconizate peste 7 miliarde de lei. Cea mai mare parte din această sumă va fi direcționată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale - 1,945 miliarde de lei, și pentru sporirea eficienței energetice a clădirilor publice - 469,1 milioane de lei. [29]

La 19 iulie 2017 Guvernul a aprobat *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova*. [30] Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. La elaborarea proiectului nomenclatorului NUTS s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, altor țări. Conținutul proiectului nomenclatorului NUTS a fost consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținând cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte circumstanțe. Prin urmare, la baza elaborării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente, precum și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, reieșind din faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în

limitele pragului demografic pentru acest nivel. [31] Astfel, Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri:

- nivelul 1 – o singură regiune statistică, ce cuprinde întreg teritoriul Republicii Moldova;
- nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului);
- nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului.

Implementarea NUTS în statistica oficială va crea premise pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

**Concluzii:** Elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar trebuie de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte deciziile politice privind realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale.

În perioada postsovietică, odată cu schimbarea sistemului politic, a fost necesar, în mod inevitabil, de a realiza reforma organizării teritoriale a puterii publice locale, deoarece, au fost distruse vechile mecanisme verticale de realizare a puterii.

De fapt, pe parcursul activității majorității guvernelor postsovietice au existat mai multe deficiențe:

- nu s-a realizat că integrarea europeană și orice progres important în domeniul economic, social, cultural etc. nu sunt posibile în condițiile unei administrației publice centrale și locale nereformate, excesiv de centralizate și politizate;

- nu s-a luat în considerare faptul dezvoltarea reală a țării nu este posibilă fără colectivități locale autonome, care dispun de suficiente resurse umane și materiale pentru a soluționa problemele populației locale;

- nu a existat o corelare a reformei administrației publice centrale cu cea locală, bazată pe principiile descentralizării și autonomiei locale;

- nu s-a înțeles, că pentru ca orice reformă să aibă succes și să fie durabilă, în proces urmează a fi implicați în timp util și în mod cores-

punzător toți actorii relevanți, dar în mod special, autoritățile locale, care de zeci de ani au fost excluși din procesul decizional la nivel național;

- nu a existat o voință politică clară și bine asumată de a duce până la bun sfârșit reformele inițiate. [32]

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de un șir de factori care au perturbat procesul:

- a) disensiunile din cadrul elitei politice privind orientările politice și geopolitice,

- b) aprecierile contradictorii a experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice,

- c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități,

- d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii,

- e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Pentru realizarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, adică problema menținerii echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc de regulă, orice inovație. [33]

Experiența acumulată denotă faptul că forțele politice care au inițiat reforme în materie de organizare teritorială a puterii publice au avut o abordare mai mult normativistă a procesului și a rezultatelor preconizate. Au fost elaborate multe acte normative, asupra cărora s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Dar, adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este suficientă ca schimbarea scontată să se producă. Cadrul legislativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor dar el trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă.

Reglementările adoptate au reliefat lipsa unei viziuni coerente a legislatorului asupra materiei legiferaute. Problematika „organizării administrativ-teritoriale”, după cum menționa I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit și nu a făcut obiectul unui consens între formațiunile politice, prin urmare majoritățile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit și au modificat legislația la acest capitol. [34]



Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de distribuirea teritorială a puterii publice locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de lungă durată ci au fost dictate, în mare parte, de factori subiectivi – în primul rând interesele de grup și politice ale majorităților guvernante care nu neapărat au coincis cu interesele strategice de dezvoltare a Republica Moldova.

„Reorganizările” și „restructurările” au fost folosite mai mult pentru concedierea funcționarilor neloiali sau care aveau o altă „culoare politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepți, în baza unor concursuri simulate și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Începând cu anul 2009 se revine la ideea organizării teritoriale a puterii locale în mai multe documente guvernamentale: Programele de activitate ale Guvernului, Strategia Națională de Descentralizare, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt ce creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. [35] Dar, nici guvernările „proeuropene” aflate la putere după 2009 nu au realizat o reformă a organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție.

Printre cauzele insuccesului procesului reformator din Republica Moldova se numără și faptul că o anumită parte din birocrație se teme, din varii motive, de ideea de reformare a sistemului puterii publice locale.

### **Referințe bibliografice:**

1. Alegerile parlamentare în Moldova din 5 aprilie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2009/> (accesat la 16.08.2017).
2. Alegeri parlamentare, 29 iulie 2009. <http://cec.md/index.php?pag=cat&id=1154&l=ro>. (accesat la 16.08.2017); Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 29 iulie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/20092/> (accesat la 16.08.2017).
3. Declarație privind constituirea Coaliției de guvernare “Alianța pentru Integrarea Europeană”. <http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presa/tiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitie-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeana> (accesat la 16.08.2017).

4. Programul de guvernare a guvernului Filat. <http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html> (accesat la 26.09.2009).
5. Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. [http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014](http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014) (accesat la 12.09.2013).
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicate în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
7. Alocuțiunea, Președintelui PCRM, D-lui V. Voronin, în cadrul conferinței de presă 27 aprilie 2011. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id=6208](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208) (accesat la 17.08.2017).
8. Interviu Ana Guțu. <http://tribuna.md/2012/05/26/interviu-video-ana-gutu-%E2%80%9Eavem-nevoie-de-o-noua-reforma-administrativ-teritoriala%E2%80%9D/> (accesat la 26.05.2017).
9. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262 din 14.12.2012.
10. Vlad Filat i-a prezentat lui Nicolae Timofti cererea de demisie a Guvernului. [http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului-lui\\_1293641.html](http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului-lui_1293641.html) (accesat la 22.09.2017).
11. Platforma electorală a PDM. <http://www.pdm.md/ro/platforma-electorala> (accesat la 24.11.2014).
12. Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!”. <http://socialistii.md/electorala-2014/> (accesat la 17.08.2017).
13. Programul electoral al PCRM. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id\\_news\\_category=4](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4) (accesat la 17.08.2017).
14. Programul Politic al Partidului Liberal. <http://www.e-democracy.md/files/parties/pl-program-2014-ro.pdf> (accesat la 17.08.2017).
15. Pentru detalii, a se vedea și: Cornea S. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-195.
16. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 291-295 din 23.10.2015.

17. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_pro\\_gramul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_pro_gramul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf) (accesat la 12.11.2016).
18. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
19. Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. <http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei-publice> (accesat la 26.09.2016).
20. UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 26.09.2016).
21. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
22. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.
23. Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).
24. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.
25. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
26. Legea cu privire la modificarea Legii 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 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 293-305 din 09.09.2016.
27. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.

28. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.
29. Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366> (accesat la 29.08.2017).
30. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.
31. Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/news-view.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).
32. Propunerile CALM în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).
33. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 44.
34. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 202.
35. Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1\\_Simboteanu-Aurel-1\\_0.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboteanu-Aurel-1_0.pdf) (accesat la 17.11.2016).