

**CONTRIBUTION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION  
MANAGEMENT TO RURAL SPACE DEVELOPMENT  
CONTRIBUȚIA MANAGEMENTULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE  
LOCALE LA DEZVOLTAREA SPAȚIULUI RURAL**

**LITVIN Aurelia**

ORCID: 0000-0003-3756-0856,

PhD. hab., Prof., Technical University of Moldova, email: aurelia.litvin@gmail.com

**FETESCU Cezara**

ORCID: 0000-0002-3593-9080,

PhD., Center of Excellence in Economy and Finance, email: cezarafetescu@gmail.com

**ABSTRACT.** *Internationally, the performance of a country's public services correlates with the level of public confidence in public administration, the dexterity of economic activities and, obviously, the standard of living of the population. Linking this to the barriers to LPAs discussed in Chapter II of this paper, the author is compelled to note that the Republic of Moldova needs to act urgently to increase and multiply the competences of LPA management in order to ensure economic prosperity, social cohesion and well-being.*

*The concept of "performance" is identified with outstanding results, clearly superior to the results of similar action. Performance is an attribute that can be treated subjectively, as it is perceived differently by different people; for these reasons, certain minimum criteria for assessing performance should be drawn up and approved at national level, which would ensure the comparability of the results achieved by local public authorities, particularly in the development of rural areas.*

**KEYWORDS:** *development, local public administration, public management, rural areas*

**JEL CLASSIFICATION:** *M1, H7, J1*

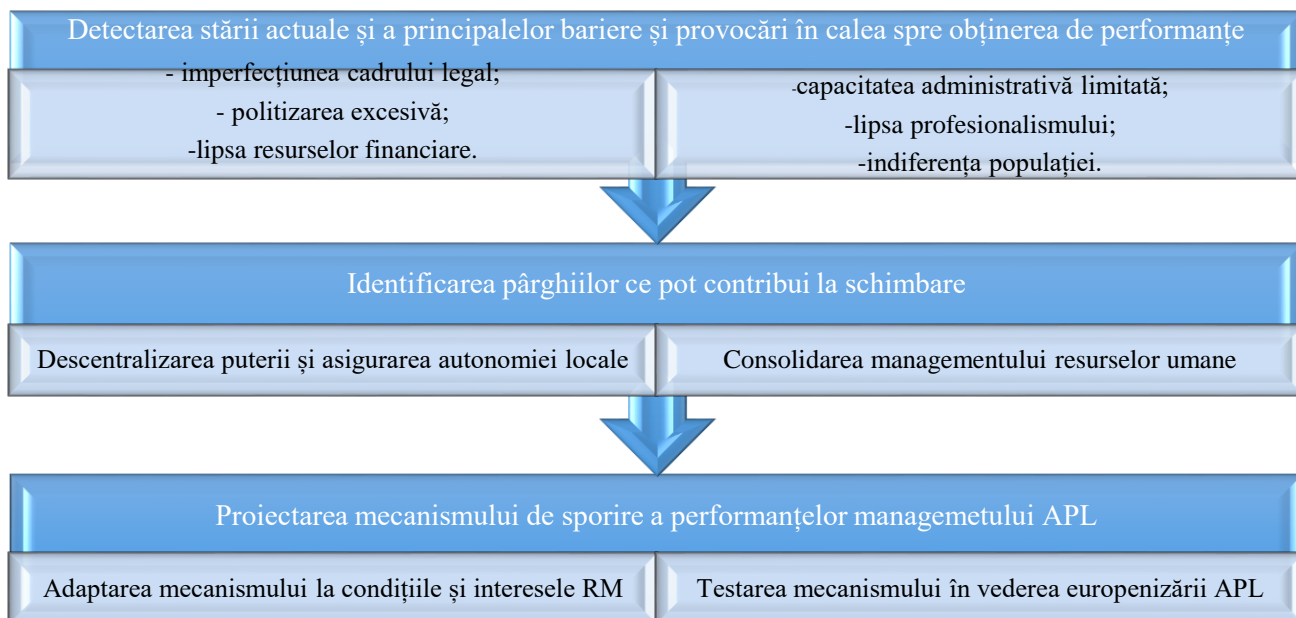
Republica Moldova, de o bună perioadă de timp, încearcă să contribuie la dezvoltarea regională prin elaborarea diferitor măsuri de dezvoltare [7] impuse prin Legea nr. 438 privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova [5] sau prin elaborarea și implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020 [6], cât și aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea acestei Strategii [19], încercând prin aceste acțiuni să atingă și ea nivelul stabilit prin realizarea reformei administrației publice. Pe această cale Republica Moldova tinde să se alinieze la standardele europene care atribuie administrației publice locale însușiri precum transparența, predictibilitatea, responsabilitatea și eficiența – însușiri care pot fi obținute doar prin promovarea de politici și reforme menite să contribuie la sporirea performanțelor APL, dar, din păcate, la etapa actuală succesele politicilor publice încă sunt foarte slab palpabile. „Totodată, au fost remarcate deficiențe importante, în special, în promovarea reformei în instituțiile publice. De aceea, procesul de implementare a reformei instituționale a avut impact moderat, iar obiectivele politicilor publice au fost atinse parțial, astfel încât, în urma evaluărilor interne și externe, a fost recomandat constant ca reforma administrației publice să continue” [8, pag. 124].

Este de la sine înțeles că ne întrebăm cu toții de ce reformele nu și-au atins obiectivele scontate: să fie vorba de calitatea reformelor, să fie vorba de bariere la implementarea acțiunilor planificate sau este vorba de alte cauze? Dar poate, totuși, una dintre cauze este impermeabilitatea slabă a sistemului administrativ autohton față de acțiunile împrumutate din experiența statelor europene? Poate strategiile de dezvoltare a APL ar trebui adaptate la solicitările societății și, implicit, la contextul socioeconomic al Republicii Moldova? Poate tiparul european nu se înscrie în tocmai în realitatea națională? Poate instituțiile europene au un grad de compatibilitate scăzut cu cele naționale, cel puțin la etapa actuală?

Întrebări care, probabil, își pot găsi răspunsul în conservatismul mentalitar al populației și, în special, al funcționarilor publici. Este destul de complicată asimilarea sistemului european, care impune renunțarea definitivă la modelul actual, perpetuat de moștenirea istorică, mai ales că „confruntarea dintre vechi și nou este desfășurată în contextul problemelor economice grave, pauperizării populației, pierderii de încredere în clasa politică și în instituții, scindări grave a societății, confuziei generalizate, diminuării sentimentului civic și al răspunderii sociale, remanenței mentalităților sovietice, lipsei de informare și chiar a refuzului brutal al cunoașterii altor opinii, culturii politice reduse, temerii de schimbare și a deficitului de modele comportamentale pozitive” [8, pag. 126]. Din aceste considerente, atât pentru Republica Moldova, în general, cât și pentru instituțiile publice, în particular, modernizarea prin preluarea practicilor și experiențelor europene constituie o provocare enormă, căreia lipsa experiențelor anterioare îi mai adaugă valență.

Susținem vectorul european de dezvoltare a APL, ba mai mult, considerăm că acesta este unica cale de ieșire din adâncă hibernare în care se află sistemul administrativ la etapa actuală, dar, ținem să menționăm, că schimbările în sistem trebuie operate având în vedere starea actuală a lucrurilor. Altfel spus, pentru a fi implementate bunele practici europene, Republica Moldova mai întâi ar trebui să atingă nivelul de la care țările europene au pornit implementarea acestor practici, or, cu siguranță, până la atingerea aceluși nivel, mai avem de lucrat.

În acest context, facem referire la noțiunea de traiectorie, care presupune „un model intențional, o cale pe care cineva încearcă să o adopte. Ea pornește de la un punct de plecare (A) spre un loc sau o situație dezirabilă, dorită (B). Astfel, un scenariu constă din trei elemente de bază: o stare inițială, o traiectorie și o stare viitoare” [4, pag. 157]. Și dacă starea viitoare este clar formulată, atunci starea inițială diferă de la stat la stat, din aceste considerente și traiectoriile pe care urmează să le parcurgă sistemele administrative ale statelor sunt diferite. Din aceste considerente, acțiunile implementate de către un stat pentru a ajunge la situația dezirabilă (B), pot fi total nepotrivite pentru un alt stat. Totul depinde de punctul de pornire, iar statul care urmează să implementeze procesul de europeanizare, altfel spus să traseze traiectoria, ar trebui să atragă o atenție prioritară adaptării strategiilor la specificul național, dar și la analiza de impact a demersului (figura 1).



**Figura 1. Etapele procesului de reformare a managementului APL în Republica Moldova în vederea sporirii performanțelor acestuia**

Sursa: Elaborată de autori

Din aceste considerente, de către autori a fost realizat un chestionar, cu scopul de identificare a principalele bariere ce împiedică pe aleșii locali să-ți transfere performanțele manageriale asupra dezvoltării spațiului rural. De asemenea, în scopul identificării unor metode ce

ar contribui la sporirea performanțelor managementului APL în vederea dezvoltării spațiului rural, în chestionar a fost inclusă o întrebare deschisă la care primarii au indicat în calitate de factori ce pot contribui la sporirea performanțelor: *cursurile de perfecționare, sensibilizarea și implicarea populației, simplificarea procedurii de aplicare la proiecte, autonomia financiară, reducerea controalelor, instituirea sine stătătoare a taxelor locale, delimitarea clară a funcțiilor și responsabilităților autorităților publice centrale și locale etc.* Ținem să menționăm că factorii identificați de către aleșii locali corelează perfect cu criteriile de evaluare a performanțelor managementului APL, prin faptul că toți acești factori pot asigura atât calitate planificărilor strategice prin calitatea resurselor umane, cât și calitate și capacitate de a furniza servicii publice prin capacitate financiară și implicare socială. Multitudinea de propuneri venite de la primari, în viziunea noastră, se încadrează perfect în limitele a două direcții prioritare cum ar fi: descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale și consolidarea managementului resurselor umane. Și aici ținem să ne afirmăm convingerea că anume aceste direcții ar trebui să constituie temelia mecanismului de sporire a performanțelor managementului public al APL în Republica Moldova selectat ca punct de sprijin pentru reformarea APL în ansamblu, deoarece calitatea managementului APL este considerată de 88% dintre primarii localităților rurale direct proporțională cu performanțele obținute de către instituțiile la cărma cărora se află.

Pornind de la cele două pârgii, ținem neapărat să accentuăm rolul sporit al **descentralizării puterii și asigurării autonomiei locale** în sporirea performanței managementului APL din simplu motiv că autonomia locală poate să se realizeze doar în contextul unei descentralizări reale a puterii.

Autoritățile publice locale, în țara noastră, se bucură de o autonomie largă declarată doar de cadrul legal național, în practică nefiind o asemenea stare de fapt. Și aici, cu certitudine, este imperios necesar ca APC să soluționeze de urgență problema respectivă.

*Autonomia locală* presupune forma modernă de manifestare a descentralizării împuternicirilor dintre administrația publică centrală și cea locală, aceasta constituind baza oricărui sistem politic democratic. *Necesitatea autoadministrării* este impusă de condiția esențială a democrației care prevede participarea populației la elaborarea deciziilor (condiție lipsa căreia au invocat-o și primarii în chestionar). Carta Europeană a autonomiei locale (art. 3) definește conceptul dat ca „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice” [16, pag. 12].

„Autonomia locală reprezintă o zonă care formează o comunitate separată constituită legal, subordonată statului și investită cu autoritate, având dreptul de decizie în privința propriilor probleme de gestiune, prin intermediul propriilor organe administrative” [11, pag. 16]. Principiile pe care se bazează autonomia locală presupun existența unor organe proprii de administrare, ce ar reprezenta interesele cetățenilor și posibilitatea perceperii impozitelor și întreprinderii pe teritoriu a oricăror activități considerate dezirabile în funcție de prevederile legale. „Realizarea acestor principii este posibilă numai datorită existenței unei capacități de finanțare (în primul rând este vorba de capacitatea fiscală pe locuitor în raport cu capacitatea fiscală națională pe locuitor) adecvate la nivel local, metodele de finanțare locală fiind sub jurisdicția statului. Astfel, **delegarea, prin legislația fiscală, a dreptului de a stabili impozite către autoritățile locale** se realizează în limite determinate, asigurarea unui echilibru adecvat între activitățile pe care acestea le pot desfășura și facilitățile fiscale de care dispun pentru a le finanța, constituind regula de aur a autonomiei locale” [8, pag. 16].

La asigurarea autonomiei locale poate contribui doar procesul de *descentralizare a puterii*, care „presupune o cesiune (cedare, transmitere) de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale” [13, pag. 91]. Totuși, nu putem vorbi despre o cesiune a drepturilor administrative și financiare fără descentralizarea administrativă și cea financiară.

„În același context, ținem să menționăm însă că *descentralizarea administrativă* nu are un caracter absolut. Ea se manifestă cu respectarea Constituției și legilor, fără a contraveni interesului

public național. Pentru apărarea intereselor publice statale, pentru apărarea legislației, autoritățile administrative ale statului dispun de un drept de tutelă administrativă, care se exercită asupra existenței organului tutelat sau asupra activității acestuia” [21, pag. 163]. Dar care sunt limitele acestei tutele? În opinia primarilor din localitățile rurale, așa numitele „organe tutelare” cam întrec această limită, delegând autorităților locale o sumedenie de sarcini care nu au o acoperire financiară concretă sau controlând exagerat activitatea acestora din urmă. O limită „simbolică” a controlului manifestat de către autoritățile centrale asupra activității autorităților APL este dată de art. 8 (3) din Carta europeană a autonomiei locale care prevede că „controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze” [16, pag. 16]. Aici, însă, ținem să menționăm că gradul de populare al localităților rurale este diferit, unor primari revenindu-le în gestiune sate cu un număr de până la 7500 persoane, iar altora – localități numărul de locuitori al cărora abia atinge 1000 de persoane. Din acest motiv, mulți cercetători din domeniu consideră că descentralizarea administrativă nu este posibilă fără *reforma administrativ-teritorială*, fragmentarea excesivă a teritoriului Republicii Moldova fiind un obstacol în calea reformei, făcând imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul I. Problema administrativ-teritorială se face mai accentuată în lipsa unei baze fiscale bine delimitate, „în acest sens, pot exista zone pentru care să nu existe nici o rațiune variabilă pentru a aplica soluții standardizate la nivel național, existând însă rațiuni primordiale pentru a lua în considerare nevoile și interesele locale, utilizând cunoașterea condițiilor locale pentru a găsi cea mai bună soluție” [11, pag. 18]. Aici ținem să menționăm că conform standardelor europene, localitățile care înregistrează până la 4000 de locuitori se înscriu în categoria unităților locale mici, iar în Republica Moldova marea majoritate a satelor au mai puțin de 4000 de locuitori, multe sate înregistrând un număr mai mic de 500 de oameni. „Aceste localități mici, pur și simplu, nu au capacitatea necesară de a îndeplini sarcinile care ar trebui să revină unor autogovernări locale” [13, pag. 96]. Problema organizării administrativ-teritoriale rezidă nu doar în diversitatea satelor în funcție de numărul populației, dar și în repartizarea numărului de primării pe raioane. Este curios de constatat că în raionul Basarabeasca există doar 7 unități administrativ-teritoriale în care sunt primării, iar, spre exemplu, în Briceni – 26, Căușeni – 28 etc. Existența unor astfel de disproporționalități justifică pe deplin opinia experților din domeniu care consideră, pe bună dreptate, că „în Republica Moldova, în locul celor 871 de localități, trebuie să se creeze 111 localități cu 3-4 regiuni, fiecare localitate având circa 23800 locuitori, iar fiecare regiune circa 700000 locuitori” [13, pag. 102].

În acest sens, considerăm oportună revenirea la județe, lucru care ar permite descentralizarea administrației publice locale atât în vederea utilizării raționale a resurselor disponibile, cât și a atragerii de fonduri pentru dezvoltarea spațiilor rurale.

În această ordine de idei este salutară implementarea NUTS și la nivel național prin Hotărârea nr. 570 din 19.07.2017 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de evidență statistică al Republicii Moldova [18], doar că la acest capitol considerăm că nivelul NUTS 3 (regiuni mici) este un nivel care iarăși nu se înscrie întocmai în tiparele naționale date fiind criteriile de corespundere la acest nivel care presupun un număr al populației în regiunile date de la 150 mii la 800 mii persoane. Astfel, în Republica Moldova, în tiparele acestui criteriu se înscriu doar cele șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, UTA Găgăuzia, municipiul Chișinău și unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului [18, art. 2(3)], întreaga țară încadrându-se în nivelul NUTS 1, regiuni majore. Având în vedere teritoriul și numărul populației țării noastre, considerăm că nivelul NUTS 3 ar trebui organizat pe sub nivele, care să corespundă specificului țării noastre, mai ales că legea permite operarea de asemenea modificări [18, art. 3(3)].

Tot aici ținem să menționăm că, Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prevede expres că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale” [9, art. 17(2)], iar art. 17(3) al aceleiași legi vine să completeze prevederile date prin faptul că în „cazuri

excepționale” pot fi formate și unități administrativ-teritoriale cu un număr de locuitori mai mic decât cel stabilit în aliniatul precedent. Toate bune și frumoase, dar datele ultimelor recensăminte denotă faptul că în Republica Moldova sunt înregistrate o sumedenie de astfel de „cazuri excepționale”, din aceste considerente se impune net o reorganizare administrativă a localităților în vederea racordării la *criterii teritoriale și demografice*, iar primăriile ar trebui constituite în strictă dependență de numărul de locuitori aflați în jurisdicție, inclusiv prin amalgamarea a câtorva localități, practică care deja este aplicată în Republica Moldova, spre exemplu o primărie să fie constituită pentru un număr de locuitori de minim 5000. Reorganizarea administrativ-teritorială ar reduce semnificativ numărul de „excepții” și ar contribui semnificativ la creșterea performanțelor managementului APL inclusiv din punct de vedere financiar, criteriu de care depinde la propriu capacitatea și calitatea furnizării serviciilor populației.

În acest context, susținem inițiativele de creare a șase *poli regionali (Edineț, Soroca, Ungheni, Orhei, Cahul, Comrat și zonele rurale adiacente acestora)*, inițiativă înaintată de Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2022-2028. Poliile regionale sau „*polii de creștere* sunt localități urbane care se remarcă prin concentrarea populației, a activităților economice, sociale și culturale cu caracter polarizator din punct de vedere socioeconomic regional și care stimulează dezvoltarea localităților învecinate. Un pol de creștere concentrează o populație numeroasă într-un context teritorial dat, este ușor accesibil, beneficiază de o infrastructură fizică și locativă bine dezvoltată, oferă o gamă diversificată de servicii publice și private și polarizează economic zona în care este amplasat, găzduind companii din diferite domenii și generând locuri de muncă” [17].

Pe lângă reforma administrativ-teritorială nu ar lipsi și o *reformă instituțională* menită să reprojecțeze sistemul instituțional al administrației *prin redefinirea funcției publice și delimitarea clară a raporturilor dintre administrația publică centrală și cea locală*. Dacă acest lucru ar fi efectuat prin instituirea cadrului de reglementare, atunci, cu siguranță, s-ar asigura protejarea sistemului administrativ de influențele politice. „În context, sunt necesare măsuri concrete de operaționalizare a mecanismului de implementare a priorităților naționale, introducerea managementului bazat pe rezultate, consolidarea planificării strategice și introducerea bugetării pe programe la nivel central, îmbunătățirea procesului de evaluare a impactului reglementărilor, a procesului de consultare publică, concomitent cu sistematizarea și simplificarea legislației, promovarea de măsuri privind etica și integritatea” [8, pag. 129].

Procesul de descentralizare a serviciilor publice trebuie privit ca „repartizare a funcțiilor și prerogativelor deținute între diferite ramuri ale administrației publice” [21, pag. 163], iar repartizarea funcțiilor și a prerogativelor între fiecare nivel al autorității publice poate fi efectuată prin *elaborarea în regim de urgență „a matricei de sarcini* și distribuirea acesteia între nivelurile ierarhice ale administrației publice. Procesul trebuie să fie însoțit de revizuirea prevederilor legale ce se referă la delimitarea sarcinilor și competențelor. În același timp, sursele de finanțare pentru fiecare sarcină trebuie determinate clar. Se întâmplă că multe sarcini stabilite pentru ambele niveluri, primării și consilii raionale, nu au acoperire cu surse financiare corespunzătoare și, ca rezultat, nu sunt îndeplinite” [1, pag. 78], iar neîndeplinirea sarcinilor duce la nerealizarea obiectivelor, inclusiv legate de dezvoltarea rurală durabilă, în final, soldându-se cu performanțe manageriale reduse.

Considerăm că textele de lege ar trebui să conțină răspunsuri la întrebări elementare cum ar fi: ce trebuie de făcut, cine trebuie să se ocupe de acest lucru, din ce resurse trebuie implementată o prevedere sau alta, în ce termen trebuie implementată schimbarea, cui îi revine sarcina de monitorizare a procesului de implementare a legii și, lucru destul de important, care sunt consecințele neimplementării prevederilor legale și cine concret le va suporta. Pentru ca obiectivele strategice, formulate la nivel de țară, să poată fi implementate cu succes, acestea trebuie să fie identificate cu obiectivele comunităților locale, în vederea reliefării de acțiuni concrete menite să contribuie la realizarea acestora. Astfel, „coborând la nivelul administrației publice locale, se constată că deseori *nu există planuri de activitate, strategii de dezvoltare, care prevăd obiective, termeni, responsabili, o consecutivitate și o monitorizare a acțiunilor cerute de logica desfășurării lucrurilor*. Lipsa eficienței la nivel de administrare publică locală se răsfrânge negativ

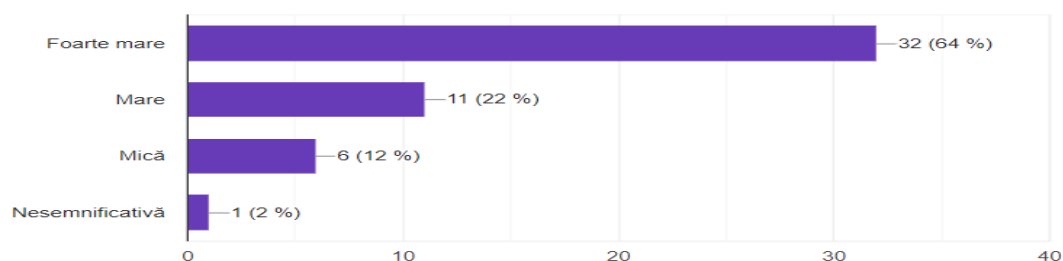
asupra obiectivelor planurilor naționale de dezvoltare, deci asupra performanțelor obținute de întregul sistem” [12, pag. 117]. Prin urmare, la nivel de recomandare, propunem **stipularea prin lege a obligativității existenței strategiilor locale, a planurilor de acțiuni și a planului de dezvoltare instituțională a localității.**

Susținem Guvernul în eforturile sale de a descentraliza puterea pentru a asigura autonomia locală, dar ținem să ne expunem poziția conform căreia autonomia locală este imposibil de instituit fără asigurarea unei autonomii financiare, lucru stabilit și în art. 9(4) din Carta europeană a autonomiei locale în care este menționat faptul că „sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora” [16, pag. 16].

Necesitatea descentralizării financiare este susținută de către primarii intervievați în mărime mare și foarte mare în proporție de 86% (figura 2), primarii solicitând personal să asigure controlul asupra resurselor financiare, atât la etapa repartizării de mijloace bugetare, cât și la etapa de producere sau atragere a propriilor venituri.

În ce măsură considerați oportună descentralizarea financiară?

50 de răspunsuri



**Figura 2. Opinia aleșilor locali cu privire la oportunitatea descentralizării financiare**

Sursa: Preluată din Raportul generat de Google Forms

„În țara noastră, în loc să fie diversificate, în ultimul timp, resursele bugetelor locale sunt restrânse, fapt atestat și de datele privind dependența bugetelor locale de transferurile efectuate din bugetul de stat. În afară de necesitatea obiectivă de a îmbunătăți relațiile inter bugetare și a îndeplini angajamentele asumate în cadrul Acordului, onorarea cărora condiționează suportul financiar oferit de instituțiile financiare internaționale, există solicitarea din partea societății civile, care reacționează la neajunsurile sistemului prin tănuirea veniturilor, subestimarea impozitelor, tănuirea obiectelor impunerii sau, în cel mai rău caz, prin abandonarea țării în legătură cu situația economică dificilă, în deosebi în mediul rural. În prezent este foarte complicat de schimbat cardinal situația în domeniul relațiilor inter bugetare, având în vedere starea actuală, însă în următorii 2-3 ani este posibil și este necesar de modificat circumstanțele, sporind flexibilitatea acestora din contul surselor fiscale adiționale de reglementare, al plăților încasate în Fondul rutier și al compensării veniturilor omise.

O posibilitate de sporire a veniturilor încasate la bugetele locale sunt desigur taxele locale. Considerăm că autoritățile publice locale trebuie să aibă dreptul de a institui taxe locale în dependență de specificul localității, tradițiile locale, economia locală etc. Aleșii locali, funcționarii publici din comunitate cunosc mult mai bine situația economică din localitate, în comparație cu administrația publică centrală, care încearcă destul de nesigur să soluționeze această problemă de importanță majoră. În acest context, aleșii locali, știu cu mult mai exact ce taxe locale ar putea fi funcționale pe teritoriul respectiv, și, deci, colectate în ritm programat” [2, pag. 107-108].

Aceeași părere o împărtășesc și aleșii locali, ei susținând în proporție de 96% importanța acordării dreptului APL de nivelul I de a-și institui de sine stătător taxele locale, ținând cont de tradițiile și specificul localității pe care o reprezintă. Din punctul nostru de vedere, o *descentralizare fiscală* ar însemna **dreptul autorităților publice locale de a institui impozite și taxe locale, fără plafonare prestabilită de Codul fiscal.** Cota plafonată aduce pierderi esențiale în bugetele locale, iar acordarea dreptului de a institui taxe locale în baza deciziei Consiliului local (în funcție de specificul localității) ar contribui semnificativ la sporirea performanțelor APL. Aici

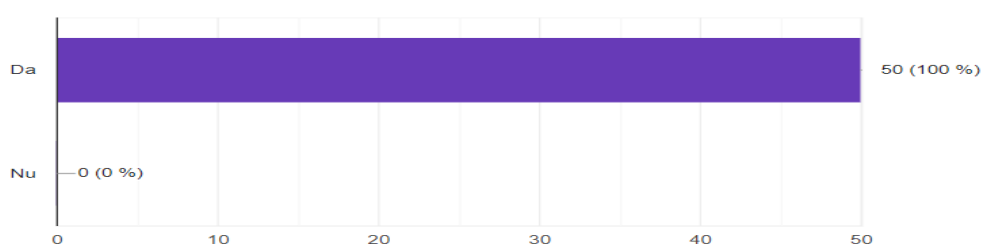
ținem să menționăm că stabilirea plafoanelor la aceste impozite și taxe ar trebui să fie una corectă și echitabilă, facilitând micii antreprenori cărora le-ar trebui create condiții optime pentru desfășurarea acestor activități. Și pentru ca responsabilitatea stabilirii corecte a acestor impozite și taxe locale să nu cadă pe umerii consilierilor locali, considerăm, pe bună dreptate, că acest lucru ar trebui să fie prevăzut în Codul fiscal prin facilități fiscale acordate micilor antreprenori.

„O altă posibilitate se întrevăde de la **alocarea taxei rutiere** pentru utilizarea drumurilor de automobilele înmatriculate/neînmatriculate în Republica Moldova, a căror masă totală, sarcină pe osie, sau dimensiune de gabarit depășește limitele stabilite, **direct bugetelor locale în gestiunea cărora se află drumurile de importanță locală**, dat fiind faptul că atunci când sunt transferate mijloace din contul Fondului rutier nu se ține cont de starea efectivă a drumurilor locale care sunt avariate din cauza circulației pe acestea a unităților de transport de mare tonaj în cazul în care itinerarul acestora include drumurile de însemnătate locală.

Dacă în anii ce s-au scurs nu se simțea discrepanța dintre subiecții existenți ai impunerii și subiecții care beneficiază de facilități fiscale, în prezent această disparitate este evidentă. În orașele mici și în sate funcționează preponderent entități bugetare, biserici, organizații necomerciale care sunt scutite de plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobiliare. Dacă luăm în calcul și reducerea numărului de contribuabili din unitățile administrativ-teritoriale în legătură cu plecarea acestora peste hotare în căutarea unui loc de muncă, atunci fără modificarea bazei de impozitare și a cotelor impozitelor, nu există nici o perspectivă de creștere a acestor surse principale de venituri ale bugetelor locale. În situația actuală devine imperativă **evaluarea veniturilor omise ale bugetelor locale în legătură cu acordarea de către stat a facilităților fiscale**. Cât privește arieratele acumulate la achitarea acestor impozite doar din cauza absenței contribuabililor din țară, autoritățile locale urmează să-și evalueze pierderile la acest capitol care să fie compensate din bugetul de stat, fiind contabilizate în procesul de calculare a transferurilor, deoarece autoritățile locale nu pot influența acest proces” [2, pag. 107-108].

Și dacă tot vorbim despre resursele financiare ale statului, trebuie să menționăm că societatea noastră și-a modificat viziunea asupra rolului statului în viața economică a țării, respondenții la chestionar susținând în unanimitate (figura 3) necesitatea intervenției statului cu măsuri stimulatorii în vederea dezvoltării economice a țării. Menționăm că aceasta a fost unica întrebare din chestionar la care primarii au fost absolut solidari în răspunsuri.

Considerați că statul trebuie să intervină cu măsuri stimulatorii în vederea dezvoltării economice a țării?  
50 de răspunsuri



**Figura 3. Opinia aleșilor locali cu privire la necesitatea intervenției statului cu măsuri stimulatorii**

Sursa: Preluată din Raportul generat de Google Forms

Nu putem aici nega implicarea statului în dezvoltarea regională prin finanțarea din mijloacele fondului național pentru dezvoltare regională a proiectelor prioritare stabilite în acest sens [6], dar insistăm asupra suportului acordat de către stat micilor producători în timp de criză.

„În privința posibilității de a activa elementele de venituri bugetare ca și pârgii pe timp de criză, au existat deja numeroase dezbateri. Reținem ideea lui Barrell R. care aduce argumente pentru *relaxările de ordin fiscal ca și soluție eficientă de promovare a creșterii economice* în timpuri de criză financiară. În condițiile în care economia evoluează normal, facilitățile fiscale au unicul rol de a redistribui consumul în timp, fără a crește nivelul acestuia sau al producției. În criză



însă, impozitele pot fi activizate prin facilități (în special la impozite directe și contribuții sociale) pentru a relaxa constrângerile de pe piața creditului la care sunt supuși consumatorii și firmele. În acest caz, facilitățile fiscale pot deveni mult mai eficiente, având un efect de multiplicare la nivelul producției mult mai însemnat decât în absența crizei” [14, pag. 22].

Ținem să menționăm că printre punctele slabe ale localităților rurale pe care le identifică marea majoritate a aleșilor locali sunt resursele materiale și financiare și, cu părere de rău, amplasarea geografică. Este trist să constatăm că poziționarea geografică, care cândva era privită și tratată ca o perlă a neamului este transformată la momentul actual în „handicap”. În asemenea circumstanțe, unicul responsabil și abilitat cu dreptul de a proteja și a dezvolta mediul rural de influențele din exterior este statul. Acesta poate interveni prin implementarea unor politici fiscale, ci și prin *măsuri stimulatorii de susținere a micilor producători sau a producătorilor agricoli prin subvenționare, ajutoare și compensații, acordate în special pentru acoperirea pagubelor materiale cauzate de calamitățile naturale, reglementării prețurilor la motorină pentru întreprinderile agricole etc.* Necesitatea descentralizării financiare este argumentată o dată în plus de faptul că sarcina dezvoltării spațiilor rurale revine cu precădere autorităților locale, deoarece „particularitățile fiecărei așezări rurale impun viziuni speciale și căi diferite de atingere a performanței în procesul de dezvoltare și creștere a gradului de dezvoltare a locuitorilor de la sate. Impunerea de sus în jos a unor modele de dezvoltare, viziunea contabilicească a procesului de organizare administrativă a spațiului rural pot avea efecte catastrofale asupra localităților rurale, deoarece fiecare sat necesită o abordare individuală de comun acord cu populația locală și cu reprezentanții comunității locale. Stabilirea politicilor generale de dezvoltare trebuie să țină cont și de politicile specifice, ceea ce presupune o conlucrare între autoritățile locale de nivelul întâi și doi. Considerăm că dacă nu vor fi concret determinate modul de implicare, rolul și responsabilitățile administrațiilor publice de ambele nivele, există riscul ca unele obiective și acțiuni ale strategiilor de dezvoltare să rămână pur declarative, fără a putea fi implementate cu succes (exemple de astfel de strategii existând deja), cu toate că nivelul actual al țării și resursele financiare disponibile nu permit acțiuni majore în direcția dezvoltării rurale durabile. În schimb există o resursă intelectuală deosebită, care poate fi pusă în practică pentru valorificarea valorilor spațiului rural. Starea latentă a acestei resurse poate fi schimbată prin identificarea unor catalizatori locali ce ar asigura o implicare mai activă în eficientizarea implementării politicii de dezvoltare rurală prin utilizarea tuturor modalităților disponibile – experiență, promovare, implementarea bunelor practici regionale și internaționale, susținerea dezvoltării capacităților și consolidării instituționale. Această resursă intelectuală deosebită și reprezintă autoritatea publică locală” [3, pag. 230-231].

În condițiile în care competențele și responsabilitățile autorităților publice locale cresc odată cu sporirea performanțelor managementului APL, se impune ferm necesitatea **consolidării managementului resurselor umane**, în vederea asigurării cu *personal calificat, selectat pe principii de meritocrație și competență profesională*. Pe lângă acest lucru autoritățile trebuie să se preocupe de formarea profesională continuă și remunerarea adecvată stabilită pe principii de eficiență și eficacitate.

Cercetătorii atrag o atenție deosebită managementului resurselor umane, în special în administrația publică care presupune „formarea unui colectiv de muncă competitiv, bazat pe schimbări actuale și viitoare în mediul său extern și intern, care permite organizațiilor să supraviețuiască, să se dezvolte și să-și atingă obiectivele” [15, pag. 209].

În acest context, prezintă importanță remodelarea atitudinii și a mentalității funcționarilor publici și debarasarea acestora de la rămășițele lăsate de curentul sovietic. Urmează a fi remodelată cultura organizațională prin canalizarea eforturilor în direcția promovării interesului public prin acțiuni care ar orienta funcționarul public spre identificarea și asimilarea elementelor noi menite să contribuie la acceptarea și promovarea schimbării și a transferului de performanțe în direcția dezvoltării spațiului rural.

Dezvoltarea resurselor umane este unul dintre domeniile cheie în cadrul modernizării sistemului administrativ, din simplu motiv că valoarea și competitivitatea unei instituții publice



sunt asigurate de oameni care trebuie selectați pe principii apolitice, în funcție de merite, iar profesionalismul lor să fie remunerat corespunzător.

„În cele din urmă în AP toți funcționarii publici angajați trebuie să fie inventivi, cu calitate de cercetător științific, cu cunoștințe temeinice în domeniul de activitate, capabili să perceapă la timp schimbarea, apariția noilor probleme și să identifice cele mai bune soluții pentru eficientizarea economică a actului de guvernare, pentru micșorarea costului guvernării, prin aplicarea tehnologiilor informaționale, simplificarea activităților ineficiente, a dublărilor competențelor, prin asigurarea posibilității de a face reduceri de personal și prin alte măsuri. Calitățile profesionale ale funcționarului public se referă la potențialul analitic, orientarea operativă, poziția argumentată față de oponenți, competență și profesionalism” [20, pag. 174-175].

Menționăm că tentativele de acaparare ilicită a patrimoniului public au contribuit semnificativ la dezvoltarea corupției în rândul organelor administrative și fiscale, din aceste considerente, este necesar de format cadre competente, integre și profesioniste, iar la cârma primăriilor localităților rurale să fie selectate în bază de concurs, nu pe principii politice, cadre competente, care să corespundă unor anumite criterii precum nivelul de studii etc. Evident că pentru aceasta ar trebui iarăși de operat niște modificări la nivel legislativ, modificări care le considerăm necesare pentru creșterea performanțelor managementului APL de nivelul I.

La etapa actuală, sub aspect practic, activitățile de gestionare a resurselor umane ale administrației publice pot fi orientate spre următoarele direcții prioritare:

1. Asigurarea cu resurse umane.
2. Stabilizarea resurselor umane.
3. Formarea profesională și perfecționarea resurselor umane.

La capitolul *asigurare cu resurse umane*, conform datelor statistice se atestă o scădere continuă a numărului de angajați din sectorul administrație publică și apărare; asigurări sociale obligatorii (tabelul 1). În ultimii șase ani acest indicator s-a redus cu 7,6%, ceea ce presupune un număr de aproximativ 4000 de persoane. Reducerea numărului de funcționari publici cu siguranță influențează negativ asupra performanțelor managementului APL, una dintre cauzele plecării sau neangajării persoanelor în sistem, în opinia autorului, fiind nivelul redus al retribuțiilor în comparație cu multitudinea de sarcini spre execuție.

În aceste condiții este imperios necesară asigurarea cu resurse umane în sistem prin implementarea diverselor *strategii de motivare, promovare și susținere a personalului*. Trebuie încurajată recrutarea tinerilor specialiști, iar pentru a facilita acest lucru, angajatorul trebuie să asigure transferul de cunoștințe de sus în jos și să le ofere tinerilor, care dau dovadă de cunoștințe temeinice în domeniu și manifestă sârguință și responsabilitate la locul de muncă, posibilități de dezvoltare a carierei.

**Tabelul 1. Dinamica numărului de angajați în sectorul administrativ al Republicii Moldova**

Angajați, persoane	Anul					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrație publică și apărare; asigurări sociale obligatorii	50900	50691	48643	48213	48116	47043

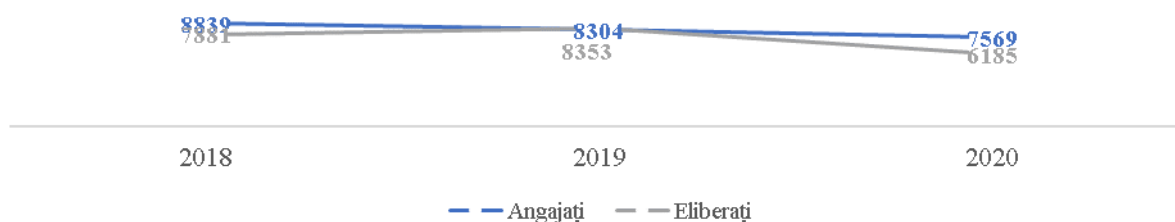
Sursa: Elaborat de autori în baza datelor furnizate de Banca de date statistice, disponibilă online pe: <https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/>

Pentru a elimina politicul din activitatea APL reiterăm necesitatea angajării personalului în bază de concurs, în funcție de lista de competențe deținute, nivelul de studii, abilități de scriere și vorbire în alte limbi etc. Ar fi necesar de elaborat niște criterii clare, reglementate prin lege, în vederea identificării cerințelor minime necesare pentru ocuparea unei anumite funcții, totodată ar trebui revăzute fișele postului pentru fiecare nivel ierarhic al administrației publice, cât și elaborat un sistem obiectiv de evaluare a calității muncii în vederea stabilirii sporurilor de performanță.

De altfel, „determinarea performanțelor funcționarilor publici este astăzi una dintre cele mai dificile și nesoluționate probleme. Complexitatea determinării acestora se datorează mai

multor motive: specificul muncii, lipsa metodologică a măsurării cantitative și calitative a rezultatelor și costurilor muncii managerilor și, mai presus de toate, lipsa unei abordări unificate pentru determinarea eficacității sale în literatura științifică economică. Gestionarea dezvoltării resurselor umane în serviciul public ar trebui să fie efectuată în baza unei evaluări a fiecărui reprezentant al unei autorități, inclusiv: nivelul de pregătire profesională, nivelul cunoștințelor și aptitudinilor, experiența în poziția deținută, dinamica creșterii carierei, calitățile personale, psihologice, morale, umane și de altă natură” [15, pag. 212]. Totodată, criteriile de evaluare a performanțelor resurselor umane ar trebui să țină cont și de rezultatele evaluării criteriilor precum calitatea planificării strategice, capacitatea și calitatea furnizării serviciilor, capacitate financiară și transparență decizională – criterii propuse de autor pentru evaluarea performanțelor managementului APL în capitolul I al prezentei lucrări.

*Recrutarea în baza de competențe și evaluarea continuă a calității muncii* funcționarilor publici în vederea stabilirii sporurilor de performanță va contribui cu certitudine la stabilizarea resurselor umane ce activează în domeniul respectiv. Statisticile ultimilor trei ani indică o instabilitate a cadrelor din acest domeniu, în anul 2018 și 2020 numărul de persoane angajate a depășit numărul persoanelor eliberate, în schimb statisticile pentru anul 2019 reflectă o stare de lucruri opusă (figura 4), astfel numărul de persoane ce s-au eliberat din funcțiile ocupate a depășit practic cu 50 persoane numărul celor ce s-au angajat.



**Figura 4. Mobilitatea salariaților din sectorul administrație publică și apărare; asigurări sociale obligatorii**

Sursa: Elaborată de autori în baza datelor furnizate de Banca de date statistice, disponibilă online pe: <https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/>

Statisticile nu ar fi atât de îngrijorătoare în situația în care numărul angajaților din sectorul administrativ nu ar scădea și în dinamică față de anii precedenți. În aceste condiții se impune net necesitatea atragerii de noi angajați către administrațiile publice locale, prin aplicarea de **măsuri stimulatorii care ar condiționa activitatea în domeniu pe o perioadă prestabilită** cum ar fi *achitarea unui capital fix la angajare pentru tinerii specialiști* care, în schimb, se obligă să activeze în cadrul primăriei timp de 3 ani sau *asigurarea pe perioada șederii cu locuință sau compensarea parțială a contractului pentru studii la secția frecvență redusă* pentru persoanele ce activează în primării. Considerăm că aceste lucruri ar fi implementate mai facil, dacă ar fi susținute și promovate la nivel central, fie prin acorduri de colaborare cu instituțiile de învățământ, fie prin revenirea la vechea practică de delegare la muncă în teritoriul a tinerilor specialiști care și-au făcut studiile din contul bugetului de stat pentru o perioadă determinată, fie prin alocarea unor sume menite să acopere costurile de închiriere a locuinței pentru persoanele recrutate din alte localități sau prin achitarea unui capital inițial fix achitat condiționat persoanelor tinere la angajare.

Pentru punerea în aplicare a recrutării pe bază de competențe este necesară încurajarea *formării profesionale continue a angajaților*. Dar ca această formare să nu presupună costuri suplimentare pentru APL, considerăm că o atenție deosebită ar trebui acordată **învățării prin colaborare și formărilor inter generaționale**.

La acest capitol menționăm că în Republica Moldova activează cu succes de ani buni (anul 2010) *Congresul Autorităților Locale din Moldova* (CALM), care reprezintă o reuniune neguvernamentală și neafiliată politic a persoanelor juridice constituite de către unitățile administrativ-teritoriale, organizate potrivit legii ca sate (comune), orașe, raioane, precum și de către asociațiile sale profesionale în scopul promovării și protejării intereselor comune ale

colectivităților locale, soluționării problemelor comune și acordării serviciilor de diferită natură, reprezentării unitare a intereselor comune a APL în relațiile cu Parlamentul, Guvernul și alte autorități publice și instituții naționale, precum și în relațiile cu autoritățile publice, instituții și organisme internaționale, și, nu în ultimul rând, în scopul dezvoltării strategiei de activitate a membrilor săi și încurajării autoadministrării locale și a coordonării activității membrilor săi în diferite domenii de activitate.

Un alt exemplu demn de asocieri inter instituționale care ia amploare în Republica Moldova este *implementarea abordării LEADER*. Abordarea dată este una de ordin complex, care nu se axează doar pe cooperarea dintre membrii APL, dar își extinde aria spre sectorul privat și chiar spre activiștii civici fiind axată pe așa-numitele Grupuri de Acțiune Locală (GAL), care reprezintă un parteneriat instituționalizat al reprezentanților sectorului public, civic și antreprenorial, care dispun de resurse și potențial local comun și formează o comunitate învecinată, creat cu scopul dezvoltării locale. Abordarea LEADER a fost implementată în anul 2016 prin intermediul fostului Minister al Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului, actualmente Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și, Uniunea Europeană. La etapa actuală în Republica Moldova activează 32 de GAL-uri, care încorporează în componența lor cca 350 de localități rurale și aproximativ 1200 de organizații locale. Din aceste organizații locale fac parte și APL-urile. Până în prezent prin intermediul GAL-urilor au fost implementate numeroase proiecte de dezvoltare locală. Doar în ultimii trei ani activitatea GAL-urilor a implementat peste 700 de proiecte de cca 40 milioane lei, care s-au referit la valorificarea potențialului natural pentru atragerea turiștilor, iluminatul stradal, dotarea companiilor locale cu tehnologii moderne și eficiente energetic etc.

Asocierile între public și privat cu implicarea activă a societății în vederea dezvoltării și perpetuării spațiului rural sunt lăudabile în contextul în care absolut toți primarii intervievați și-au exprimat acordul (74% acord total, 26% acord parțial) privind moțiunea potrivit căreia spațiului rural îi revine rolul primordial în dezvoltarea țării (anexa 24) și practic în unanimitate susțin (90%) că autoritatea publică locală poate contribui la dezvoltarea spațiului rural din Republica Moldova într-o măsură mare (48%) și foarte mare (42%).

„Reforma administrației publice trebuie asumată de comunitate în întregul său, deoarece privește întregul corp social atât global, cât și individual” [8, pag. 128]. Iar pentru ca administrațiile publice locale să-și sporească performanțele managementului și reforma administrativă să fie în sfârșit implementată cu succes *este absolut necesar de schimbat modelul managerial actual pe unul nou care ar contribui la instaurarea autonomiei locale, cel puțin prin reforma administrativ-teritorială, prin revizuirea cadrului legislativ în vederea simplificării normelor, procedurilor, proceselor, precizării clare a responsabilităților APL de nivelul I și a relațiilor ierarhice cu APC, prin acordarea dreptului APL de instituire a propriilor taxe locale și a plafoanelor la acestea în vederea descentralizării financiare, prin consolidarea capacității administrative, capacității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, prin depolitizarea funcțiilor publice, prin susținerea și promovarea activităților economice din mediul rural, și, nu în ultimul rând, prin atragerea unei atenții deosebite recrutării, pregătirii, motivării și stimulării personalului din simplu motiv că „esența oricărei organizații este efortul uman, iar eficiența și eficacitatea acesteia sunt influențate, în mare măsură, de comportamentul oamenilor din cadrul organizației” [10, pag. 455].*

## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Catlabuga, V., Chiriac, L., Manole T. ș.a. (2002). *Descentralizarea finanțelor locale*. Ed. Tish Chișinău, 208 p.
2. Fetescu, C. „Dezvoltarea rurală prin prisma modificării metodelor de formare a surselor de venituri ale bugetelor locale”. In: *Materialele conferinței practico-științifice «Проблемы и вызовы экономики региона в условиях глобализации»*. 19 decembrie 2018. Comrat: Universitatea de Stat din Comrat, pp. 104-108.
3. Fetescu, C. Dezvoltarea rurală durabilă prin prisma realității din Republica Moldova. In: *Economie, vol. 50. Simpozionul Științific Internațional „Perspectivele dezvoltării durabile a*

- spațiului rural în contextul noilor provocări economice*”, 4-6 octombrie 2018, Chișinău: UASM, pp. 228-232.
4. Fetescu, C. Implications of new trajectories and models of public management. In: *Management mechanisms and development strategies of economic entities in conditions of institutional transformations of the global environment*. Riga: ISMA University, 2019, pp. 156-165.
  5. Hotărâre pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020: nr. 485 din 29 iunie 2017. În: Monitorul Oficial, 2017, nr. 229-243.
  6. Hotărârea cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2017-2020: nr. 203 din 29 martie 2017. În: Monitorul Oficial, 2017, nr. 119-126.
  7. Hotărârea de guvern privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: nr. 201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial, 2009, nr. 55-56.
  8. Jianu, I. Performanța – o noțiune care se caută pentru a se regăsi. Ambiguitate și claritate. In: *Revista /contabilitatea, expertiza, și auditul afacerilor*. 2006, nr. 5, pp. 18-23.
  9. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020: nr. 239 din 13 octombrie 2016. În: Monitorul Oficial, 2017, nr. 30-39.
  10. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 764 din 27 decembrie 2001, cu modificările ulterioare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16.
  11. Manole, T., Stratan, A. (2014). *Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități*. INCE, Chișinău, 161 p.
  12. Negru, E. Administrarea și reformarea managementului public. In: *Administrarea publică*. 2011, nr. 3(71), pp. 102-106.
  13. Oberoi, R. Applying business process Re-engineering to public sector as a New Public Management strategy. In: *Journal of Government and Politics*. 2013, nr. 2, vol. 4, pp. 291-304.
  14. Paladi, I. Premisele managementului public. In: *Revista Economica*. 2007, nr. 1(57), pp. 27-30.
  15. Popovici, A., Popovici, C. Relațiile politico-administrative: teorie și noi abordări. In: *Teoria și practica administrării publice. Conferință științifico-practică internațională, 20 mai 2016*, Chișinău: AAP, pp. 37-40.
  16. *Statistica.md*: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, ©2021 [citată 18 octombrie 2021]. Disponibil: <https://statistica.gov.md/>
  17. Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova: nr. 271 din 09 aprilie 2014. În: Monitorul Oficial, 2014, nr. 92-98.
  18. Strategia de reformare a administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova: nr. 911 din 25 iulie 2016. În: Monitorul Oficial, 2016, nr. 257-264.
  19. Strategia Moldova 2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova: nr. 857 din 31 octombrie 2013. În: Monitorul Oficial, 2013, nr. 963.
  20. Șaptefrați, T. Administrația publică postmodernistă și Noul serviciu public. In: *Administrarea publică*. 2015, nr. 2(86), pp. 24-30.
  21. Zama, I. Abordări noi și oportunități de promovare a turismului în Republica Moldova. In: *Center for Studies in European Integration Working Papers Series*. 2018, n. 10, pp. 61-73.