

Caracteristici instituționale ale administrației publice locale din Republica Moldova

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2008). Caracteristici instituționale ale administrației publice locale din Republica Moldova. *Moldoscopie : probleme de analiza politice*, 4, 47-66. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79504-5>

Nutzungsbedingungen:

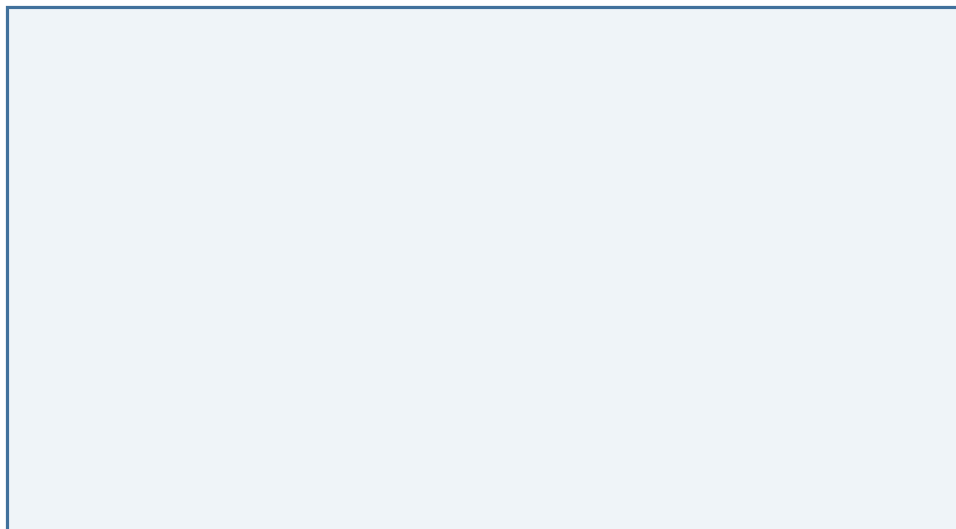
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<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>



CARACTERISTICI INSTITUȚIONALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA⁵⁹

Sergiu CORNEA

Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Administrație Publică, conferențiar

Valentina CORNEA

Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Administrație Publică, lector superior

This article reveals the institutional characteristics of local public administration in the Republic of Moldova - local autonomy, decentralization of public services, eligibility of public authorities, and consultation of citizens in issues of major interest.

From institutional point of view, the local public administration in the Republic of Moldova is insufficiently developed. Local autonomy is performed with long postponement. Most of the population is still under the influence of the idea that all the problems are solved at the central administration level,

⁵⁹ Recenzent – doctor în științe politice Alina MOROZAN

while the local public officials are just some executive agents at the local level. Options related to decentralization as a requirement of administration's approach by the administratives, have been manifested more as a way of the central authorities to get rid of the problems that they themselves can not solve.

Citizens' behavior in Moldova shows on a limited degree of control that can occur in connection with the social and political process. Forms of realization of the principle of consultation of citizens in matters of particular interest are consultations, public hearings and conversations. Although legally regulated, the referendum failed to materialize itself into a viable institution of participation.

In this connection it is necessary to take into account the fact that the structure of the resistance of local public administration consists of its institutional roles, and assimilation of these ones is achieved on the basis of access to media materials.

Orice sistem, inclusiv cel administrativ, funcționează prin intermediul instituțiilor sale. Instituțiile, în sens larg, sunt unitatea imediat superioară individului,⁶⁰ sau sistem de norme ce reglementează o arie socială – familia, sistemul de rudenie, sistemul de conducere politică. În sens restrâns instituțiile sunt sisteme publice – guvern, ministere, primărie, consiliu raional. Cele mai multe abordări sunt circumscrise ideii că instituțiile influențează strategiile actorilor, adică modul în care aceștia încearcă să-și atingă scopurile. Acest lucru este evident datorită faptului că instituțiile determină: a) cine sunt actorii legitimi, b) numărul de actori, c) ordonarea acțiunii, și într-o mare măsură, d) ce informații vor avea actorii despre intențiile fiecăruia dintre ei.⁶¹

Caracteristicile instituționale ale administrației publice locale din Moldova pot fi prezentate în două registre distincte. Primul registru se referă la structura organizatorică, cel de-al doilea la legitimitatea instituției. Prezentul demers își propune o abordare a modului în care se manifestă administrația publică locală și efectele acesteia asupra comportamentului uman, astfel, încât să devină posibil formularea unor răspunsuri la următoarele întrebări:

1. Ce permite administrației publice locale să funcționeze eficient în unele localități și ineficient în altele?
2. De ce reformele succesive din ultimii ani nu au justificat mizele pentru care au fost elaborate?
3. Care aspecte trebuie să fie considerate primordiale în perfecționarea administrației publice locale din Moldova?

⁶⁰ Brăilean T. *Dezvoltare locală. Instituții și politici*. - Iasi: Universitatea "Al.I.Cuza", Centrul de studii europene, 2004, p.61.

⁶¹ Goodin R.E., Klingeman H.-D. (eds.) *Manual de știință politică*. - Iasi: Polirom, 2005, p.138.

4. Ce tipuri de aranjamente instituționale ar asigura eficiența democrației, în cazul nostru, la nivel local?

Înțelegerea implicațiilor instituționale este una dintre problemele cele mai dificile atât pentru știința politică, cât și pentru sociologie.

Dificultatea este dată de faptul că instituțiile care funcționează bine în anumite condiții sociale și economice s-ar putea să fie ineficiente în altele. S-a demonstrat, spre exemplu, că pentru consolidarea democrației, structurile prezidențiale sunt mai puțin potrivite decât sistemele parlamentare; sistemele parlamentare, combinate cu alte instituții de acomodare politică între grupuri opuse ar putea asigura guvernarea democratică și aduce stabilitate socială unor societăți profund divizate, pe când instituțiile corporatiste, miza cărora era de a asigura creșterea economică, au devenit mai degrabă probleme decât soluții.⁶²

Schimbările fundamentale care au afectat viața social-politică în Moldova în perioada de după 1991 au produs modificări considerabile în gândirea administrativă și a furnizării de servicii sociale. Statul se retrage din funcția sa de principal furnizor de bunăstare în sensul că el va avea doar rolul de a coordona activitatea unor agenți care vor lucra direct în comunitate. Rolul esențial în asigurarea bunăstării sociale revine colectivității teritoriale locale, care nu este „doar beneficiarul pasiv al economiei sau al beneficiilor sociale oferite de către stat”, ci are propriile resurse pe care le poate mobiliza și „poate dezvolta mecanisme specifice de producere a bunăstării, complementar cu / și în prelungirea celor ale economiei și statului”.⁶³ Astfel, Moldova se angajează într-un proces de descentralizare, opțiune care a necesitat o revizuire a legislației în vigoare la acel moment.

Procesul s-a dovedit a fi foarte îndelungat, cu eforturi numeroase de reformare și racordare a legislației naționale în domeniul administrației publice la standardele europene. În plan cronologic, se disting câteva perioade: (1) 1991-1994, (2) 1994-1998, (3) 1998-2003, și (4) 2003-2006.⁶⁴ Actorii legitimi, numărul acestora, instituțiile, au variat în funcție de perioadă și miza reformei.

Evenimentul major al primei perioade (1990 – iunie 1994) îl constituie adoptarea *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.635-XII din 10 iulie 1991*. În această perioadă trebuia să aibă loc descentralizarea puterii, concentrată în mâinile sovietelor raionale, orașenești și extinderea competențelor lor conducerii unităților-teritoriale de bază – comunei (satului) și orașului. Până la formarea județelor, teritoriul republicii rămânea divizat în raioane, conducerea operativă fiind asigurată la nivelul raioanelor de președintele comitetului executiv, iar la nivelul orașelor, orașelelor și satelor – de către primari.

⁶² *Ibidem*, p.143.

⁶³ Zamfir C. (coord.) *Politici sociale în România, 1990-1998*. - București: Editura Expert, 1999, p.99.

⁶⁴ *Descentralizarea: elementele unui model / IDIS „Viitorul” - Chișinău: TISH, 2006, p.15.*

Perioada (1994 - decembrie 1998) este marcată de adoptarea la 29 iulie 1994, a Constituției Republicii Moldova, care conține prevederi exprese asupra elementelor de bază ale noului sistem de administrare publică locală: art.109 fixează principiile de bază ale administrației publice locale; art.110 stabilește organizarea administrativ-teritorială a țării, art.111 oferă posibilitatea acordării unor localități statuate speciale de autonomie; art.112 determină structura autorităților sătești și orașenești; art.113 stipulează funcțiile consiliului raional. Tot în această perioadă, Parlamentul, prin *Legea Republicii Moldova din 23 decembrie 1994 privind Statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz Yeri)* a oferit un statut special minorității naționale găgăuze din sudul republicii numit "Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia" (UTAG).

Primele alegeri locale se desfășoară în 1995, când pentru prima dată, pe bază de pluripartitism au fost aleși 904 primari ai orașelor, satelor, (comunelor), iar 99 au fost numiți în funcție prin decrete prezidențiale. Însă, numai la doi ani de aflare în funcție, au demisionat din diferite motive 74 de primari.⁶⁵

În a treia perioadă (1998-2003) teritoriul republicii este organizat în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul II (județe), 644 comune constituie primul nivel, 14 orașe – municipii, Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia și Municipiul Chișinău.⁶⁶ Un fapt pozitiv este considerat micșorarea numărului de comune, pornind de la 2.500 de locuitori pentru o comună. La fel, extrem de importantă este și constituirea instituției prefectului - reprezentantul Guvernului în teritoriu. Prefectul este înzestrat cu atribuții concrete de administrare a serviciilor publice județene, fără a interveni în sfera de activitate a autorităților reprezentative locale, legea atribuindu-i numai funcția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale.

A patra perioadă (2003-2006) este marcată în primul rând de revenirea la raioanele de tip sovietic. Modelul la care s-a revenit a lichidat unele instituții validate în ultimii ani – Instituțiile Prefecturii, Consiliile Județene) și a altor instrumente care au servit drept bază a consolidării autonomiei locale în Moldova cum ar fi: determinarea și executarea autonomă a bugetelor locale, garanții legale ale autorităților publice locale de a fi protejate de abuzurile guvernului.

Finele anului 2006 pune începutul unei alte perioade, pe care în mod generic o putem numi perioadă a perfecționărilor. În scopul ajustării practicilor și normelor legislative interne la principiile Cartei Europene a autonomiei locale și al creării unui sistem eficient de funcționare a administrației publice locale, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, la finele anului 2006, un pachet de

⁶⁵ Platon M., ș.a. *Istoria administrației publice din Moldova*. - Chișinău, 1999, p.443.

⁶⁶ Popa V. *Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova*. // *Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova*. - Chișinău: Cartier, 2000, p.9.

legi,⁶⁷ precum *Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, Legea cu privire la dezvoltarea regională*. Elaborarea noului pachet de legi a fost determinată de necesitatea consolidării autonomiei locale, imperativ prevăzut în SCERS, Planul de acțiuni UE – Republica Moldova, Strategia de reformă a administrației publice centrale și alte documente strategice. Teritoriul rămâne a fi divizat în unități de nivelul I și nivelul II. Din nivelul I fac parte 898 sate (comune), orașe (municipii), din nivelul doi fac parte 32 de raioane, Municipiul Chișinău și unități teritorial autonome cu statut juridic special (actualmente unitatea teritorial autonomă Găgăuzia) – în total 932 unități teritorial-administrative. În peisajul instituțional apare Ministerul Administrației Publice Locale. Crearea Ministerului a generat dezbateri în societate, argumentându-se irelevanța. De regulă ministerele au responsabilități sectoriale, de specialitate – educație, sănătate, cultură, finanțe, afaceri interne și externe, apărare etc. Structurile desconcentrate ale ministerului sunt create în baza principiului regionalizării – 8 direcții teritoriale pentru control administrativ la Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Florești, Hâncești, Orhei și Ungheni. Implantarea acestor structuri în cele 8 orașe indică recunoașterea faptului că revenirea la raioane a fost o eroare guvernamentală regretabilă.⁶⁸

Prezentarea etapelor în evoluția și constituirea administrației locale în Republica Moldova demonstrează existența bazelor instituționale și juridice de funcționare. Însă, modul în care stipulările legislative își găsesc aplicabilitate practică, conturează anumite caracteristici și dimensiuni administrației publice locale, privită ca sistem instituțional. În acord cu exigențele impuse de transformările social-politice, legislația națională formulează preeminența unor principii fundamentale de organizare și funcționare: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice, consultarea cetățenilor în probleme de interes major.

Considerăm că, în cazul unei structuri precum administrația publică locală, formularea lor nu urmărește prescrierea sau explicarea unor situații specifice, ci mai degrabă se urmărește o corelare a cerințelor sociale cu eficiența acestei stru-

⁶⁷ În raportul asupra proiectelor de legi privind administrația publică locală, descentralizarea administrativă și finanțele publice locale elaborat de către DG I – Direcția Cooperare pentru Democrația Locală și Regională pe baza avizelor și propunerilor Profesorului R.Hertzog (Universitatea din Strasbourg, Franța) și a Profesorului M.Balducci (Universitatea din Florența și Școala Națională de Administrare Publică, Italia), se menționează că legea aduce îmbunătățiri incontestabile în comparație cu ea anterioară. Punctele care au dat ocazie observațiilor critice din partea experților Consiliului European sunt separarea bugetelor de stat, raionale și sătești; o mai bună deosebire dintre competențele proprii și delegate, însă care ar mai trebui să fie precizată; inovații privind controalele, anume un dispozitiv foarte avansat de control (audit) intern; participarea cetățenilor; etc.

⁶⁸ Osoianu I. Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. – Chișinău: Bons Offices, 2006, p.36.

cturi. Transpuse în limbaj sociologic vom trata principiile ca instituții cu rol normativ, prin care se ating scopurile colective, se formează și se modifică componentele indivizilor.

Instituția autonomiei locale are rol definitoriu în constituirea structurilor administrative locale, atrăgând după sine reprezentarea locală, prin care colectivitățile locale administrează de sinestătător o parte importantă a treburilor publice. Etimologic, autonomie vine din limba greacă și înseamnă "a institui" propriile reguli. Conceptul de autonomie locală, în țări diferite și în timpuri diferite, de către autori diferiți a fost tratat în mod diferit. În termeni juridici, autonomia locală este definită în doctrină și în legislație ca fiind dreptul autorităților administrației publice locale de a hotărî, cu respectarea legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date, prin lege, în competența altor organe.⁶⁹ Sub aspect sociologic autonomia este purtătorul de bază al identităților culturale, comunitare, sociale și etnice a unei colectivități teritoriale.⁷⁰ În viziunea unor autori autonomia este concepută mai degrabă ca o putere de decizie liberă, ca o facultate continuă în autoritatea de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie să fie reglementate și girate sub controlul unei autorități superioare.⁷¹

Conținutul conceptului de autonomie locală este elucidat de factorii care-i asigură funcționalitatea și care sunt reflectați în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Autonomia locală este determinată de elemente componente precum:

- a) existența unei colectivități locale;
- b) existența unor mijloace materiale și financiare aflate în gestionarea colectivităților locale;
- c) proveniența locală a factorilor de decizie din administrația locală;
- d) autonomia față de autoritățile centrale.

Discuțiile privind colectivitatea locală implică două probleme: numărul și mărimea acestora și criteriile de delimitare. Conform legislației în vigoare teritoriul Republicii Moldova este divizat în raioane, orașe, sate, stabilind astfel condițiile de bază pentru organizarea administrativă a țării, organizată în acest fel pe două nivele: orașe și comune - nivelul I, raioane – nivelul II.

Constatăm că actuala divizare a teritoriului nu corespunde criteriilor de eficiență și nu constituie un suport real pentru afirmarea autonomiei locale. Această teză poate fi susținută prin argumente de ordin economic și sociologic. Indicatorul „numărul unităților de administrație locală” și „numărul unităților în fiecare nivel” se aplică la evaluarea structurii și capacității administrative. Prin capacitate administrativă se înțelege ansamblul resurselor materiale, instituționale

⁶⁹ Petrescu R.N. *Drept administrativ. vol.I. - Cluj-Napoca, Ed. Cordial-Lex, 1997, p.98.*

⁷⁰ Munteanu I. *Dezvoltări regionale în Republica Moldova. - Chișinău: Cartier, 2000, p.27.*

⁷¹ Popa V., Munteanu I., Mocanu V. *De la centralism spre descentralizare. - Chișinău, 1998, p.11.*

și umane de care dispune o unitate teritorial-administrativă, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor.⁷² Analizând delimitarea teritorială a statelor din Europa Centrală și de Est observăm că aceasta variază atât ca număr al unităților administrative, cât și aranjarea pe diferite nivele. Spre exemplu, Lituania, cu o populație de 3,6 mln., are 60 de unități administrative cu o populație medie cca 60.000 persoane, iar Moldova, cu o populație comparabilă de 3,4 mln. persoane, are 898 unități teritorial administrative cu o populație medie de cca 3.800 persoane.⁷³

Tabelul 1. Numărul unităților administrative în diferite țări

Indicatorul	Danemarca	Ungaria	Lituania	România	Ucraina	Moldova
Populația	5,387 mln	10,007 mln	3,597 mln	22,333 mln	48,4 mln	3,386 mln
Administrația regională	Lipsește	7 regiuni	10 regiuni	Lipsește	27 regiuni	Lipsește
Administrația locală de nivelul II	14 regiuni	19 unități regionale	lipsește	41 județe	490 raioane; 451 UTA	32 raioane
Mărimea medie UTA de nivelul II	384.786	526.676	-	544.711	51.435	96.743
Administrația locală de nivelul I	275 municipa- lități	3177 UTA	60 municipa- lități	2.951 UTA	30.000 UTA	898 UTA
Mărimea medie UTA de nivelul I	16.570	3.150	59.944	7.568	1.613	3.771

Sursa: *Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. – Chișinău: Epigraf, 2006, p.49*

Este evident, că unitățile teritorial-administrative de dimensiuni mai mari dispun de mai multe resurse materiale, instituționale și se pot autoadministra mai eficient, în comparație cu cele mici, care reclamă costuri administrative mai mari.

Argumentul sociologic ține de faptul că, colectivitățile teritoriale locale se prezintă ca o rețea socială. Orice organizare socială a configurat o anumită rețea de colectivități, care se transformă odată cu schimbarea sistemului social. Fragmentarea teritoriului în funcție de ideologii, ignorând tradiția istorică are profunde conotații sociologice. Cohen opinează că realitatea granițelor colectivității stă în gândire, în semnificațiile pe care oamenii le atașază acestora și nu în formele lor structurale. Într-o comunitate, chiar dacă granițele sale structurale ră-

⁷² Secieru A. Stratulat O. *Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. // Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. - Chișinău: Epigraf, 2006, p.21.*

⁷³ *Ibidem, p.49.*

mân intacte sau nu, realitatea comunității stă în percepția membrilor cu privire la vitalitatea culturii ei. Oamenii construiesc comunitățile de o manieră simbolică, făcând din ea o sursă a semnificației, un depozitar al acesteia, precum și un referent al identității.⁷⁴

Istoric, rețeaua de colectivități în Basarabia, cu denumirile specifice vremii, a variat între 6 și 8, fapt care confirmă tradiția istorică a abordării regionaliste a teritoriului. Încă la începutul sec.XIX terenurile arabile ale Basarabiei au fost „regionalizate” în 3 grupe de județe: nord (județele Hotin, Bălți și Soroca), centru (Chișinău și Orhei) și sud (Akerman, Tighina și Ismail). De asemenea, în perioada sovietică, în schema de amplasare a forțelor de producție au fost evidențiate 4 „subregiuni” economice - nord, centru, sud-est și sud.⁷⁵

Fărămițarea excesivă a teritoriului este caracteristică sistemului de administrare sovietic. O asemenea „tehnologie a puterii”, cum o numea M.Foucolt, bazată pe densitatea circuitelor de control instituțional, este specifică regimurilor totalitare.⁷⁶ Numărul raioanelor în perioada sovietică a ajuns până la 82, urmând o reducere până la 31, după care crește până la 40, delimitare care se menține până la proclamarea independenței Republicii Moldova.⁷⁷

Deși nu întotdeauna granițele fizice se suprapun cu reprezentarea mentală, considerăm că menținerea granițelor istorice ar fi contribuit într-o măsură mai mare la formarea reprezentărilor mentale de apartenență la un teritoriu, motivând un angajament al persoanei în relațiile comunitare. În condițiile autonomiei locale, când colectivitatea teritorială locală este responsabilă de soluționarea propriilor probleme, acest aspect este foarte important.

Referitor la numărul optim al locuitorilor unei colectivități teritoriale, studiile internaționale demonstrează că acesta trebuie să fie de 5-6 mii. Datele prezentate în tabelul 2 demonstrează că în Moldova ponderea colectivităților teritoriale locale care întrunesc condiția numărului optim de locuitori este de aproximativ 8%.

În Republica Moldova limita minimă de la care o colectivitate teritorială locală poate avea primărie a fost fixată la 1.000 locuitori. Asemenea localități mici, doar dacă nu se vor asocia cu altele, nu vor putea presta eficient servicii publice (drumuri, apeducte, gazificare, construcții și reparații capitale etc.) care solicită resurse financiare ce pot fi acumulate doar având mai multe surse de constituire a veniturilor în bugetele locale.

⁷⁴ Zamfir C., Stănescu S. (coord.). *Enciclopedia dezvoltării sociale*. - Iași: Polirom, 2007, p.120.

⁷⁵ Roșcovanu M. *Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană. Elemente de strategie*. - Chișinău: IPP, 2003, p.31.

⁷⁶ Matei A. *Analiza sistemelor administrației publice*. - București: Editura Economică, 2003, p.85.

⁷⁷ Cornea S. *Unele considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului*. // *Administrarea publică*, №1-2, 2004, p.31.

Decupajul teritoriului statului în unități teritorial-administrative are loc în scopul realizării unitare a puterii de stat și realizării unor interese publice locale ale colectivităților integrate în unitățile respective. Aceste interese publice sunt căi de comunicație, centre de sănătate, instituții culturale și de învățământ, centre culturale ș.a. Pentru a presta aceste servicii sunt necesare importante surse financiare. Cu cât mai mici vor fi unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, cu atât mai mici vor fi și posibilitățile financiare. Dacă se trece de la 10 județe la 32 de raioane deci, de 3,2 ori se micșorează potențialul economic și financiar al unităților administrativ-teritoriale. În studiul „Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova” se constată că revenirea la 32 de raioane a condiționat apariția a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinței din statele membre ale UE de a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de bază (sate, comune și orașe).⁷⁸

Datele demonstrează că, în general reforma din 2003 nu a îndreptărit nici pe de parte speranțele populației. Doar 9% din numărul total al respondenților consideră că această reformă a condus la apariția de servicii noi și calitative. Circa 43% din respondenți consideră că birocracia și indiferența administrației s-a mărit, față de 19% care se opune acestui punct de vedere. Majoritatea respondenților susțin că reforma a însemnat “risipă de resurse” (32%), nu a crescut responsabilitatea individuală a funcționarilor publici (23%) și nu a sporit posibilitățile de implicare și participare ale cetățenilor în luarea deciziilor la nivel local (35%).⁷⁹

Tabelul 2. Structura localităților și a unităților administrativ teritoriale din Republica Moldova după numărul populației

Numărul populației	Localități		Unități administrativ teritoriale	
	Total	Pondere (%)	Total	Pondere (%)
<500	485	28,9	4	0,4
501-1000	321	19,1	99	10,1
1001-1500	245	14,6	147	15,0
1501-3000	379	22,6	420	42,8
3001-4500	111	6,6	158	16,1
4501-6000	54	3,2	63	6,4
6001-7500	20	1,2	26	2,6
7501-9000	17	1,0	12	1,2
>9000	47	2,8	53	5,4
Total	1679	100	982	100

Sursa: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova, p.49

⁷⁸ Osoianu I. *Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova.* – Chișinău, 2003, p.22-23.

⁷⁹ *Monitorul social. Cercetare de opinie publică.* - Chișinău, Centrul CIVIS, 2004, p.59.

Problema divizării judicioase a teritoriului necesită regândirea criteriilor de delimitare. Chiar și dihotomia rural-urban este considerată de unii sociologi un instrument insuficient de analiză pentru a cuprinde tipurile de colectivități teritoriale locale. Sociologii germani folosesc criteriile socio-economice, structura colectivităților teritoriale locale fiind determinată cu ajutorul ponderii sectoarelor economice. Pe baza triumphiului structural, s-au stabilit patru tipuri principale de comunități teritoriale:

1. Comunități predominant agricole (sectorul primar deține peste 50%);
2. Comunități predominant industriale (sectorul secundar deține peste 50%);
3. Comunități predominant de servicii (sectorul terțiar deține peste 50%);
4. Comunități mixte (nici un sector nu depășește 50%).

Fiecare dintre aceste patru tipuri cuprinde patru subtipuri, rezultând 16 tipuri teoretice posibile. Întrucât nu toate se regăsesc în realitate, schema tipologică a fost redusă la 8 tipuri principale:

1. Comunități agricole (sectorul primar deține peste 50%);
2. Comunități rurale (sectorul primar deține peste 25-50%);
3. Comunități urbanizate (sectorul primar deține 10-25%)
 - a) comunități industrializate (sectorul terțiar deține mai puțin de 30%)
 - b) comunități echilibrate (sectorul terțiar deține 30-50%)
 - c) comunități slab industrializate (sectorul terțiar deține mai mult de 50%)
4. Comunități urbane (sectorul primar deține mai puțin de 10%)
 - a) comunități industriale (sectorul terțiar deține mai puțin de 30%)
 - b) comunități industriale centralizate (sectorul terțiar deține de 30-50%)
 - c) comunități metropolitane (sectorul terțiar deține peste 50%).⁸⁰

Această tipologie poate fi utilă în regândirea organizării teritoriului Republicii Moldova, Avantajul acestei tipologii este că nu insistă asupra numărului de locuitori. Accentul este pus pe sectoarele din economie. Dacă o colectivitate teritorială locală dispune de suficiente condiții pentru a dezvolta activități în sectoare profitabile și să acumuleze venituri pentru întreținerea aparatului administrativ, poate fi recunoscută ca persoană morală de drept public, fără a întruni condiția unui anumit număr de persoane.

Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în orașe și sate sunt consiliile locale, cu rol deliberativ și primării cu rol executiv. Consiliul local se compune din consilieri aleși prin vot universal, egal și direct, secret și liber exprimat, numărul lor fiind în funcție de populația orașului sau comunei în condițiile stipulate în Codul electoral. Numărul de consilieri (tabelul 3) se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității teritorial-ad-

⁸⁰ Mihăilescu I. *Sociologie generală: concepte fundamentale și studii de caz.* - Iași: Polirom, 2003, p.276.

ministrative de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice.

Tabelul 3. Numărul consilierilor conform art.11 (1) al Legii privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28 decembrie 2006

<i>Numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale</i>	<i>Numărul de consilieri</i>
până la 1500	9
între 1501 și 2500	11
între 2501 și 5000	13
între 5001 și 7000	15
între 7001 și 10000	17
între 10001 și 20000	23
între 20001 și 50000	27
între 50001 și 100000	33
între 100001 și 200000	35
peste 200000	43

În sens restrâns, alegerile reprezintă un act juridic prin intermediul căruia alegătorii, investiți cu dreptul de vot în baza unor reglementări normative, selectează în mod individual un candidat sau un grup de candidați în organul care îi va reprezenta o perioadă de timp. În urma alegerilor, reprezentanții obțin un mandat de reprezentare colectivă. Colectivitatea locală delegă acestor reprezentanți dreptul de administrare a intereselor publice locale ale colectivității teritoriale locale.

Legislația Republicii Moldova nu definește în mod expres termenul „colectivitate teritorială locală”, dând preferință termenului „unitate teritorial-administrativă”, lăsând să se subînțeleagă prin colectivitate teritorială locală locuitorii dintr-o unitate administrativ-teritorială. Astfel raioanele, orașele și satele sunt considerate unități administrativ-teritoriale, fiind reprezentate de propriile autorități publice. Potrivit precizărilor anterioare, referitor la modalitatea de constituire a consiliilor locale, această reprezentare are loc în condițiile unor reguli clar precizate, stabilite printr-o serie de norme constituționale și legi organice.

Administrarea prin reprezentanți este în esență, o formă de guvernare a statului în care poporul nu exercită direct puterea sa suverană, ci prin intermediul unui for legislativ și al organelor reprezentative locale, alese de cetățeni. Deși reprezentarea este bănuită că ar introduce o distorsiune sistematică între așteptările unora și deciziile celorlalți și se apropie mai curând de o târguală politică

decât de un ideal de legitimare rațională⁸¹ aceasta are profunde conotații care-i justifică necesitatea și anume:

➤ Acțiunea pentru un scop comun, pentru decizii locale și pentru măsuri administrative presupune convocarea membrilor colectivității teritoriale locale. Dificultatea cu care pot fi convocați de la primul până la ultimul membru se datorează lipsei de operativitate, și anume din două puncte de vedere: fizic și comunitare în cuget și simțământ. Mai mult, există probleme ”care unei întregi comunități i-ar fi prea peste mână să le rezolve”.⁸² În acest caz, alegerea celor mai destoinice persoane din comunitate, care făgăduiesc să reprezinte ceea ce o întreagă comunitate are de săvârșit, are avantajul unei mai mari mobilități, al capacității de a se strânge mai rapid, de a lua decizii mai precise. Plusul calitativ, prin care prestația reprezentanților depășește acțiunea nemijlocită a colectivității, se bazează exclusiv pe minusul cantitativ al reprezentanților.

➤ Într-un grup mare contratendențele sunt inevitabile. Acestea au *a priori* fiecare în parte aceeași pondere și sunt lipsite de instanța hotărâtoare. Expresia adecvată a acestei situații se creează atunci când nici măcar majoritatea nu decide, când orice decident zădărnicește hotărârea sau cel puțin nu este legat personal de ea. Acestui pericol i se opune formarea de organe sociale cel puțin pe două laturi. În primul rând o comisie, o funcție, o delegație etc. va avea competență mai mare decât totalitatea celorlalte; așadar acele fricțiuni și împotriviri izvorâte din simpla incompetență se vor reduce din capul locului. Acea consecință a conduitei, care pretutindeni izvorăște din cunoașterea obiectivă a lucrurilor și din excluderea oricărei subiectivități oscilante, îi va fi grupului cu atât mai proprie, cu cât conducerea acțiunilor lui speciale se subordonează mai mult unui organ desemnat anume pentru aceasta: de aceea competența înseamnă la modul realmente principal unificare, deoarece confuzii există foarte multe, dar la o reprezentare obiectiv corectă toate trebuie să se încheie cu același rezultat.

➤ Acțiunea generală a grupului total se va afla din punct de vedere intelectual întotdeauna la un nivel relativ scăzut. Pentru procesele sociale, reprezentarea acțiunii de masă prin contribuția câtorva reprezentanți are o finalitate înaltă. Dacă o majoritate cu adevărat va acționa împreună, atunci acest lucru nu se va întâmpla decât în acele direcții care fac posibilă o coborâre a omului mai suspus la nivelul omului plasat mai jos. Experiența arată că adesea adunările masei iau hotărârile cele mai nechibzuite și mai păguboase. Acesta nu este numai rezultatul acelei nivelări fatale spre în jos, care condiționează cooperarea unei mase, ci este important și faptul că într-o mulțime adunată la un loc conducerea va reveni elementelor celor mai temperamentale, mai radicale, mai gălăgioase, iar

⁸¹ *Dicționar de probleme politice: 60 de mize ale Franței contemporane. – Chișinău: Museum, 2002, p.204.*

⁸² *Simmel G. Sociologie. Studii privind formele socializării. - București: Editura Sigma IG, 2000, p.404.*

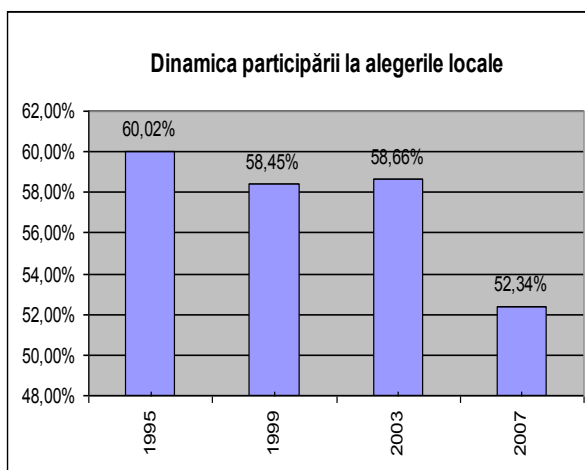
nu celor mai reprezentative din punct de vedere intelectual, cărora foarte des le lipsește subiectivitatea pătimașă, sugestivitatea cuceritoare.⁸³

Analizând alegerile locale desfășurate în Moldova, putem deduce cum este motivat comportamentul alegătorilor de un șir de factori. Evident, în examinarea oricăror procese sociale exercițiile aritmetice sau schematică trebuie tratate cu o anumită doză de scepticism. Suportul comprehensiv al comportamentului alegătorilor îl constituie piramida motivațională a psihologului american A.Maslow. Teoria sa susține că motivația socială este ierarhizată, și în comportamentul lor oamenii, practic nu pot sări de la o treaptă motivațională la alta, neglijând consecutivitatea. La baza ierarhiei se află necesitatea oamenilor de a avea siguranță fizică economică, urmată de cea a identificării propriei apartenențe (sociale sau de altă natură). Abia după aceasta comportamentul poate fi motivat de necesitatea afirmării unor valori mai nuanțate. Experții care au analizat procesele de desfășurare a campaniilor electorale consideră că susținerea unei formațiuni politice este determinată de oferta politică a acesteia. În cele trei campanii electorale au învins formațiunile care au făcut oferte pentru satisfacerea necesităților menționate anterior. În linii mari, formațiunile de stânga și centru stânga au pus accentul pe asigurarea securității economice și stabilității în condițiile tranziției, iar cele de dreapta, născute pe valurile mișcării de renaștere naționale au pus în prim plan valorile majore ale acestei mișcări.⁸⁴

În concluzie, comportamentul cetățenilor Republicii Moldova indică asupra unui grad limitat de control pe care îl pot manifesta în legătură cu procesul politic și social. În anul 1995 procentul participării la alegerile locale constituie 60,02%, în 1999 – 58,45%, în 2003 – 58,66%, iar în 2007 - 52,34%.

Conform idealurilor democratice, oricare cetățean poate accede la o funcție publică.

Totuși nu toți membrii unei colectivități au aceeași disponibilitate de a-și utiliza resursele politice. Aceste inegalități depind mai întâi de determinări sociale. De obicei, angajarea politică este mai frecventă la persoanele care au un



⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Boțan I. *Comportament electoral. // Vocea Civică, vol.4, nr.2, 1998, p.4.*

statut socio-economic ridicat. Printre diferențele ce compun un asemenea statut, nivelul de instruire exercită o influență preponderantă. Cei mai instruiți sunt și cei mai activi, fiindcă ei sunt mai apti să manipuleze conceptele, ideile, simbolurile proprii limbajului și culturii politice. Elocvente în acest sens sunt rezultatele alegerilor locale din 2007. Datele relevă că cea mai reprezentată categorie la funcția de primar este intelectualitatea și specialiștii din localități (pedagogii, inginerii, agronomii, juriștii, economiștii etc.), care posedă cea mai înaltă capacitate de comunicare și convingere. Pentru toate formațiunile politice este caracteristică, practic, aceeași proporție de reprezentare după criteriul educațional. Fluctuațiile observate nu sunt în măsură să devalorizeze concluzia respectivă. Acesta poate fi efectul uniformizării ideologice din perioada preindependență, când și-au edificat personalitatea mai bine de 90% din primarii aleși. Un interes aparte îl reprezintă repartiția primarilor după criteriul ocupației de dinaintea alegerilor. 24% dețin studii pedagogice, 21% - agrozootehnice. S-a redus cu 1% numărul celor cu studii ingineresti și medicale, a crescut numărul celor cu studii juridice – 4%, și cu studii incomplete - 2%. Mandatul de primar a fost atribuit și unor reprezentanți cu profesii mai neobișnuite: 3 preoți, 1 moașă, un conducător de orchestră, 1 inginer pilot, 1 chirurg, 1 meteorolog, 1 paznic, 1 pictor decorator, dar și 1 student.⁸⁵ Dintre foștii primari, 435 (48,3%) și-au reconfirmat competența, fiind realeși în această funcție. Acest procentaj se deosebește esențial de procentajul de realegere a parlamentarilor și consilierilor care, de obicei, variază între 30–35%.⁸⁶

În linii generale, activitățile referitor la putere și la gestionarea afacerilor publice rămân prioritar în apanajul bărbaților. Deși nu o vom califica drept tendință, este de menționat faptul că numărul de 162 de femei alese primari în 2007 este în creștere cu 2% față de alegerile locale din 2003.⁸⁷ Ponderea mai mare a bărbaților la funcții electivă se explică prin influența unui model tradițional de diviziune a muncii, care atribuie bărbaților activități legate de lumea exterioară și lasă femeilor pe cele referitor la familie și cămin.

Statutul de autonomie a colectivităților teritoriale locale atrage după sine descentralizarea administrativă. Principiu cheie și obiectiv politic major, fenomenul descentralizării a devenit obiect permanent de studiu și preocupări.

Analiza datelor care ilustrează procesul descentralizării în Moldova indică asupra unui impact caracterizat prin procese de puternică reconfigurare a dezvoltării colectivităților locale. Acestea se referă la concentrarea sărăciei în anumite localități, declin în dezvoltare, dar și reducere a sărăciei, diminuarea decalajelor

⁸⁵ Rotaru N. *Profilul aleșilor locali după scrutinul electoral. // Policy Brief. Nr.6, octombrie 2007, p.2.* (<http://www.viitorul.org>, accesat la 20 noiembrie 2007)

⁸⁶ Boțan I. *Ce sugerează profilul sociologic al noii puteri locale?* (www.alegeri.md, accesat la 31 octombrie 2007)

⁸⁷ *Ibidem.*

de dezvoltare. Această reconfigurare a colectivităților se datorează mai multor factori. Diferite școli de gândire au avansat și au testat diverse modele explicative pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică a colectivităților locale, accentuând în mod special capacitatea administrativă a autorităților administrației publice. Astfel, modelul contextualist (environmental type), consideră contextul socio-economic diferit în care evoluează administrațiile publice locale principala cauză a diferențelor de performanță pe care acestea le înregistrează. De obicei, factorii avuți în vedere sunt structura demografică, veniturile cetățenilor, nivelul de dezvoltare și structura economiei sau mărimea localității. Ei sunt un dat extern ce nu poate fi în nici un fel controlat de o administrație și din acest motiv acest tip de explicații sunt denumite și contextualiste. Modelul partizan (partisan model), ia în considerare apartenența politică a primarilor. În acest caz, ceea ce apare în prim plan, este diferențierea politicilor elaborate de diferite echipe după distincția clasică stânga-dreapta (de exemplu accent pe impozite și politici redistributive în primul caz, reduceri de impozite și privatizare pentru cel de-al doilea). De fapt, acest model este considerat a avea o valoare explicativă mai mare în cazul Europei continentale, acolo unde clivajele ideologice tind să fie mai clar delimitate, în timp ce explicațiile contextualise par mai potrivite cazului SUA, acolo unde partidele politice se subordonează intereselor locale. Modelul culturii politice (political culture model) susține ideea că într-o anumită localitate sau regiune există norme și valori implicite care vor influența activitatea publică. Acestea sunt neschimbate în timp, sunt îmbrățișate de toți indivizii sau de toate organizațiile, indiferent de apartenență politică și nu depind în mod direct de condițiile socio-economice. Autori consacrați precum Almond și Verba sau Putnam au demonstrat faptul că aceste pattern-uri durabile de atitudine și de comportament nu sunt o ficțiune, chiar dacă măsurarea și operaționalizarea lor sunt dificile.⁸⁸ Considerăm, că explicații plauzibile privind impactul social al descentralizării în Moldova pot fi obținute prin prisma modelelor contextualist și al culturii politice. În această ordine de idei precizăm faptul că efectele descentralizării se resimt la nivelul fiecărei colectivități locale, măsura fiind dată de gradul de:

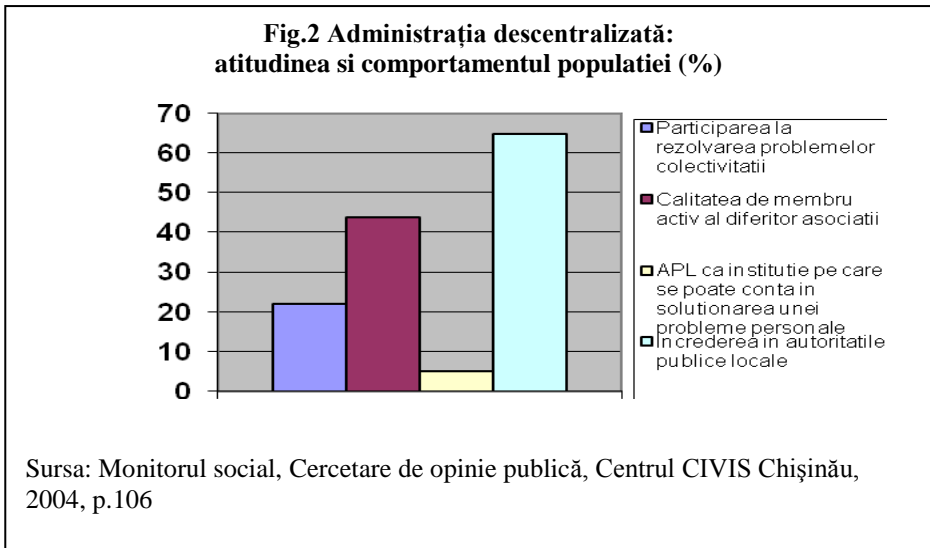
- a) conștientizarea cetățenilor privind rolul lor în procesul administrării,
- b) deschiderea administrației publice locale față de aplicarea inovațiilor în gestionarea treburilor publice,
- c) capacitatea administrativă a autorităților administrației publice, resursele și capitalul relațional.

Alte date care prin care poate fi evaluat impactul descentralizării se referă la

⁸⁸ Ioniță S., Fartușnic C. *Strategii, atitudini și performanțe în administrația locală din România, Seria rapoarte de politici publice nr.17. - București, Societatea Academică din România (SAR), p.4.*

percepțiile cetățenilor asupra procesului. Cetățenii nu cunosc termenul și nici beneficiile descentralizării. Circa 22% dintre respondenți susțineau în 2004 că descentralizarea este necesară, față de 20% care susțineau necesitatea re-centralizării puterii în stat, în timp ce alte 25% au indicat că “această problemă nu are nici o importanță pentru ei”. Semnificațiile atribuite termenului de “descentralizare” pe o scală lineară de la 1 la 10, sunt repartizate aproape uniform ceea ce întărește convingerea familiarizării limitate cu practica și avantajele acestui sistem.

Atitudinea și comportamentul populației (fig.2) sunt marcate de o slabă participare la soluționarea problemelor colectivității, acordând o mai mare încredere autorităților publice locale. În același timp, încrederea că în administrația publică locală se poate conta în soluționarea unei probleme personale este foarte redusă.



În pofida cunoștințelor limitate, cetățenii sunt de părere că în continuare administrația publică locală trebuie să fie mai descentralizată - 57%, în comparație cu 21% care o consideră subordonată administrativ și financiar guvernului central.⁸⁹

Principiul consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit constituie o altă componentă a autonomiei locale, materializarea acestuia fiind posibilă prin organizarea referendumului local, în condițiile Codului electoral. Legislația în vigoare menționează și alte forme de realizare a acestui principiu, cum ar fi con-

⁸⁹ Monitorul social, Cercetare de opinie Publică. - Chișinău: Centrul CIVIS, 2004, p.43.

sultările, audierile publice și convorbirile. Așa cum acestea sunt aplicabile în cazurile când problemele ce urmează a fi soluționate afectează numai o parte din populația unității administrativ-teritoriale, vom acorda atenție referendumului local, care presupune consultarea întregii populații din unitatea administrativ-teritorială.

La nivel local referendumului poate fi inițiat:

- de 1/2 din numărul consilierilor aleși, iar în cazul revocării primarului prin vot secret – de 2/3 din numărul consilierilor aleși;
- de primarul satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), cu excepția cazului când se inițiază referendum pentru revocarea primarului;
- de autoritatea reprezentativă a unității teritorial-administrative cu statut special;
- de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia potrivit căreia, această intervenție directă la nivel local poate fi considerată cu multă greutate ca formă de participare a colectivității locale, fiindcă, în cadrul referendumului consultativ, corpul electoral din colectivitatea locală își exprimă doar atitudinea și nu voința față de problema abordată.⁹⁰ Hotărârea adoptată prin referendum local (art.198, Codul electoral) poate fi anulată sau se modifică prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor conform Legii privind administrația publică locală. Precizăm, însă că noua *Lege privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006* nu este suficient de explicită la acest capitol, specificându-se doar dreptul de a decide desfășurarea referendumului local.

Constatăm, că deși reglementat juridic, referendumul nu s-a materializat într-o instituție viabilă a participării.

Generalizând considerațiile prezentate, constatăm că din punct de vedere instituțional, administrația publică locală în Republica Moldova este insuficient dezvoltată. Văzute în ansamblu și nu în construcția lor ideatică individuală, reformele din administrația publică locală au fost deficitare în materie de coerență, sinergie, direcție. Lipsa mediului politic fertil și favorabil reformelor din administrația locală s-a făcut simțită: cetățeanul nu a perceput beneficiile instituției „reformate” și nu se pronunță pozitiv privind direcția în general a țării. Instituțiile administrației locale nu apar instantaneu și e imposibil să fie înstitute imediat. Instituțiile sunt rezultatul unei anumite evoluții, un indice al refuzului de la metodele administrative de comandă în administrația publică și în același timp este o mărturie a maturității civice a cetățenilor care sunt în stare să-și asu-

⁹⁰ Popa V. *Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. // Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. - Chișinău: Cartier, 2000, p.15.*

me deplina putere și responsabilitate în rezolvarea problemelor locale.

Capacitatea de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor, prestarea anumitor servicii populației conturează câteva din rolurile pe care le are administrația publică locală în cadrul sistemului administrativ. În viziunea unor cercetători (Durkheim, Parsons, Selznick) rolurile pot fi inventate prin acordarea unor drepturi și responsabilități și prin diferite grade de acces la resursele materiale.⁹¹ Critica frecventă adusă legislației actuale cu privire la administrația publică locală se referă la faptul că funcțiile și competențele autorităților publice locale sunt deocamdată incomplet diferențiate.⁹² Suprapuneri de competență ale autorităților de nivelul I și nivelul II afectează foarte mult îndeplinirea rolurilor pe care le au aceste autorități. Acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile publice, rămân în afara ariei de preocupări, pentru că nu există o descriere clară a comportamentului ce urmează a fi adoptat. Comportamentul normativ, însă, este pilonul de bază al unei instituții. Considerăm că principala sursă a problemelor în administrația publică locală este anume „inventarea rolurilor”, adică atribuirea de drepturi și responsabilități, limitând însă gradul de acces la resursele materiale. Împrejurările socio-economice generează un anumit set de probleme, la care administrația publică locală încearcă, în cele din urmă să răspundă. Însă, cererea adresată organelor administrației publice de a soluționa anumite probleme sociale de multe ori rămâne nesatisfăcută, din cauza stipulărilor rigide sau imperfecte din legislație.

Din punct de vedere al teoriilor democratice cetățeanul, membru al colectivității, este liber să dorească și să-și determine propria activitate publică și privată (fără a prejudicia semenii săi). Drept urmare, cetățeanul - membru al colectivității căruia i se recunosc anumite drepturi indiferent de natura aceluia context specific, devine un actor important. Nimeni în afară de omul însuși nu-și poate defini cel mai bine interesele. De aceea, cu cât mai aproape de om se va exercita puterea, cu atât interesele sale se vor transforma în realizări concrete.

Studiile sociologice demonstrează că nedorința cetățenilor de a-și asuma funcții de autoconducere este în corelație cu formarea sentimentului de participare inutilă în anumite forme de acțiune politică. În perioada sovietică activismul civic a fost politizat. În prezent, cetățenii moldoveni au păstrat stereotipuri și atitudini tipice perioadei sovietice, când statul era omniprezent și se ocupa de toate. Populația așteaptă ca deciziile cele mai importante să vină din partea statului, statul trebuie să ofere locuri de muncă, să propună soluții pentru orice problemă la nivel local, să îmbunătățească situația economică și socială în țară, să intervină cât mai mult în economie etc. Acest tip de mentalitate împiedică dezvoltarea inițiativelor individuale și este răspândit în majoritatea straturilor sociale. Statul

⁹¹ Scott W.R. *Instituții și organizații*. – Iași: Polirom, 2004, p.77.

⁹² Munteanu I. *Analiza puterilor locale: metodă și concept*. – Chișinău, Editura TISH, 2004, p.19.

este în viziunea moldovenilor - statul-providență. Pe de altă parte instituțiile statului nu se bucură de încrederea populației, în topul încrederii este Biserica (81%) urmată de mass-media (59%) și de Primărie (50,2%). O consecință a acestui complex de atitudini pasive vizavi de sistemul politic, dar și vizavi de formularea și implementarea politicilor publice este incapacitatea cetățenilor de a se identifica drept cetățeni activi. Cetățenii simpli cred că nu pot influența hotărârile importante ale administrației publice locale sau centrale, circa 79% considerând că pot influența într-o măsură mică sau deloc deciziile politice la nivel național. Mai ales cetățenii cu vârsta între 30 și 59 de ani consideră că influența lor asupra deciziilor naționale este cvasiinexistentă. Procentajul este mai mic, circa 70% atunci când cetățenii se referă la deciziile pe plan local.⁹³

De facto, despre afirmarea autonomiei locale în Republica Moldova se poate vorbi cu mari rezerve. Printre cauzele ce ar explica această stare de lucruri am menționa, în primul rând, faptul că separarea administrației publice locale de cea de stat nu s-a bazat pe o practică înrădăcinată în societatea moldovenească. Majoritatea populației se mai află sub influența ideii că toate problemele se rezolvă la nivelul administrației centrale, iar autoritățile publice locale sunt doar niște agenți executivi la nivel local.⁹⁴ În același timp, opțiunile legate de descentralizare ca o cerință a apropierei administrației de către administrați, s-a manifestat mai mult ca mod al autorităților centrale de a scăpa de responsabilitatea problemelor pe care ele însele nu le pot rezolva.

În această ordine de idei este necesar a se ține cont de faptul că structura de rezistență a administrației publice locale este alcătuită din rolurile ei instituționale, iar asimilarea acestora se realizează în funcție de accesul la mijloacele materiale. Capacitățile și abilitățile actorilor implicați în acest proces, cooperarea dintre autoritățile deliberative și executive sunt fenomene care necesită a fi supuse cercetării nu în calitate de elemente ale supraviețuirii administrației publice ca instituție, ci ca fapte care îi asigură legitimitatea.

Bibliografie:

- Boțan I. Ce sugerează profilul sociologic al noii puteri locale? (www.alegeri.md, accesat la 31 octombrie 2007).
- Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituții și politici. - Iasi: Universitatea "Al.I. Cuza", Centrul de studii europene, 2004.
- Cornea S. Consolidarea autonomiei locale – factor important al procesului de democratizare a societății moldovenești. // Materialele conferinței internaționale

⁹³ Mocanu G. (coord). 100 cele mai stresante probleme ale Republicii Moldova în 2007. – Chișinău, 2007, p.28.

⁹⁴ Cornea S. Consolidarea autonomiei locale – factor important al procesului de democratizare a societății moldovenești. // Materialele conferinței internaționale „Filosofia, Sociologia, Politica și tânăra generație”. – Chișinău: CEP USM, 2003, p.377.

- onale “Filosofia, Sociologia, Politica și tânăra generație”. – Chișinău: CEP USM, 2003.
- Cornea S. Unele considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului. // *Administrarea publică*, №1-2, 2004.
- Descentralizarea: elementele unui model / IDIS „Viitorul”. – Chișinău: TISH, 2006.
- Dicționar de probleme politice: 60 de mize ale Franței contemporane. – Chișinău: Museum, 2002.
- Goodin R.E., Klingeman H.-D. (eds.) *Manual de știință politică*. - Iași: Polirom, 2005.
- Matei A. *Analiza sistemelor administrației publice*. - București: Editura Economică, 2003.
- Mihăilescu I. *Sociologie generală: concepte fundamentale și studii de caz*. - Iași: Polirom, 2003.
- Munteanu I. *Dezvoltări regionale în Republica Moldova*. - Chișinău: Cartier, 2000.
- Osoianu I. *Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova*. – Chișinău: Bons Offices, 2006.
- Popa V., Munteanu I., Mocanu V. *De la centralism spre descentralizare*. – Chișinău, 1998.
- Rotaru N. Profilul aleșilor locali după scrutinul electoral. // *Policy Brief*, Nr.6, octombrie 2007, (<http://www.viitorul.org>, accesat la 20 noiembrie 2007)
- Scott W.R. *Instituții și organizații*. - Iași, Polirom, 2004.
- Simmel G. *Sociologie. Studii privind formele socializării*. - București: Editura Sigma IG, 2000.
- Zamfir C., Stănescu S. (coord.). *Enciclopedia dezvoltării sociale*. - Iași: Polirom, 2007.

Prezentat la redacție
la 13 octombrie 2008