

# AVANSAREA REFORMEI de descentralizare

**RAPORT**  
de monitorizare nr. 2

A decorative graphic consisting of several overlapping, curved, wavy shapes in shades of grey and teal, located in the bottom right quadrant of the page.

Raportul este dezvoltat în cadrul proiectului „Implicarea societății civile în procesul de monitorizare a reformei de descentralizare în Republica Moldova” realizat de ADEPT în parteneriat cu Programul Comunitatea Mea, finanțat de USAID și implementat de IREX.

Conținutul raportului ține de responsabilitatea ADEPT și nu reflectă în mod necesar viziunea USAID sau a Guvernului Statelor Unite.



# CONȚINUT

Lista abrevierilor .....	4
Sumar .....	5
Context .....	6
<b>1. Disponibilitatea resurselor APL pentru îndeplinirea atribuțiilor.....</b>	<b>8</b>
1.2 Valoarea veniturilor generate la nivel local.....	10
1.3 Ponderea transferurilor de la bugetul de stat și a veniturilor generate la nivel local în totalul veniturilor APL .....	10
1.4 Surse de venituri generate la nivel local.....	11
<b>2. Corespunderea serviciilor prestate la nivel local cu necesitățile cetățenilor .....</b>	<b>15</b>
2.1 Asigurarea cetățenilor cu servicii de utilitate publică .....	15
<b>3. Soluționarea problemelor sistemice ale autorităților publice locale de către     autoritățile publice centrale .....</b>	<b>19</b>
3.1 Asigurarea controlului legalității actelor aprobate de APL.....	19
3.2 Asigurarea integrității aleșilor locali .....	20
3.3 Schimbarea apartenenței politice a primarilor pe perioada unui ciclu electoral ...	23
3.5 Performanța resurselor umane la nivel local .....	25
Notă metodologică .....	27
Matricea indicatorilor .....	28
Concluzii .....	30

## LISTA ABREVIERILOR

<b>ANI</b>	Autoritatea Națională de Integritate
<b>APC</b>	Administrație Publică Centrală
<b>APL</b>	Administrație Publică Locală
<b>BNS</b>	Biroul Național de Statistică
<b>CEC</b>	Comisia Electorală Centrală
<b>IS</b>	Indicatori santinelă
<b>MF</b>	Ministerul Finanțelor
<b>UE</b>	Uniunea Europeană
<b>VDEB</b>	Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului

# SUMAR

Acest raport prezintă rezultatele celui de-al doilea exercițiu de monitorizare al Asociației "ADEPT" privind avansarea reformei de descentralizare prin intermediul indicatorilor santinelă (IS). Metodologia presupune o analiză și viziune diferită asupra contextului economic, politic și social în care se realizează reforma. Acest instrument este utilizat pentru a evalua procese care sunt dificil de studiat în întregime și necesită o abordare indirectă. Exercițiul analitic reprezintă o continuare a efortului de monitorizare privind avansarea reformei de descentralizare în Republica Moldova inițiat în cadrul Programului "Comunitatea Mea".

Raportul face referință în principal la primul semestru al anului 2022, datele colectate fiind analizate prin comparație cu aceeași perioadă din anii precedenți. De asemenea, pentru o serie de IS sunt prezentate ultimele date anuale disponibile pentru anul 2021.

Documentul de față oferă o imagine generală comparativă în dinamică despre recentele evidențe privind descentralizarea în Republica Moldova. Studiul conține date oficiale și concluzii echidistante despre avansarea reformei de descentralizare administrativă și poate servi factorilor de decizie din Republica Moldova drept sursă de informare și de consultare pentru ulterioare studii aprofundate pe dimensiunile pe care acesta le cuprinde.

## CONTEXT

Procesul descentralizării puterii la nivel local depinde de un șir de factori: cadrul legal propice, voința politică și susținerea din partea societății. Aceste condiții pot fi considerate drept bază pentru asigurarea accesului la un volum suficient de resurse financiare, existența unui număr critic de resurse umane în APL, bine instruite, integre și suficiente de bine motivate să ofere servicii publice de calitate și să susțină reforma descentralizării. La rândul lor, factorii menționați depind de contextul politic intern, care în primul semestru al anului 2022 a suferit schimbări dramatice din cauza destabilizării situației regionale și a adversităților climaterice.

Astfel, în primul semestru al anului 2022, guvernarea și APL-urile s-au văzut nevoite să facă față unor provocări imprevizibile – criza refugiaților, criza energetică, creșterea galopantă a inflației, manifestarea nemulțumirii populației de pe urma scăderii semnificative a nivelului de trai, etc. Crizele imprevizibile s-au pliat pe situația sanitară complicată din cauza COVID-19 și seceta cumplită, care a amenințat securitatea alimentară a Republicii Moldova. Factorii menționați au avut un potențial suficient pentru a devia, într-o anumită măsură, atenția guvernării de la problemele descentralizării, canalizând-o în albia soluționării problemelor prezente, generate de multiplele crize menționate. Contextele nefavorabile, cum se întâmplă adesea, creează premise pentru noi oportunități de dezvoltare, realizarea cărora poate avea loc într-o perspectivă mai apropiată sau mai îndepărtată. Așa s-a întâmplat și în cazul destabilizării situației regionale din preajma Republicii Moldova. Drept răspuns la provocările menționate, Republica Moldova s-a învrednicit de statutul de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană. Cu această ocazie autoritățile moldovene s-au văzut nevoite să răspundă la un vast chestionar al Comisiei Europene, elucidând aspecte ale situației din diverse domenii ale vieții publice, inclusiv, referitoare la starea democrației locale, a descentralizării puterii la nivel local.

În consecință, Comisia Europeană a formulat un șir de recomandări pentru Republica Moldova de implementarea cărora depinde începutul propriu-zis al negocierilor pentru aderarea la UE. Printre recomandări figurează, în mod expres, și consolidarea capacității de a realiza reformele și de a oferi servicii publice de calitate, inclusiv prin intensificarea implementării reformei administrației publice, evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice. Răspunzând îndemnului Comisiei Europene, Guvernul a elaborat un Plan de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, care prevede elaborarea și

aprobarea, până în decembrie 2022, a unei Strategii noi de reformă a administrației publice la nivel central și local. Potrivit planului, Strategia urmează să se refere în mod special la calitatea resurselor umane, a atragerii cadrelor competente și stimularea funcționarilor publici profesioniști, inclusiv prin intermediul reformei salariale. Evident, reforma salarială presupune majorarea considerabilă, în acest sens, a resurselor financiare, care pot fi găsite, inclusiv, în urma optimizării și organizării administrativ-teritoriale, lucru la care s-a referit conducerea de vârf a Republicii Moldova. O astfel de reformă poate fi realizată până la alegerile locale generale ordinare din octombrie-noiembrie 2023, soarta acesteia depinzând exclusiv de voința politică a conducerii de vârf, fără să existe impedimente de ordin constituțional, așa cum prevede Hotărârea Curții Constituționale nr.10 din 19.02.2002.

Ținând cont de contextul special din primul semestru al anului 2022 raportul de față dedicat indicatorilor de santinelă s-a axat preponderent pe evoluțiile din domeniul descentralizării prin prisma resurselor financiare și a celor umane, în special asigurarea integrității acestora.

# INDICATORI SANTINELĂ MONITORIZAȚI

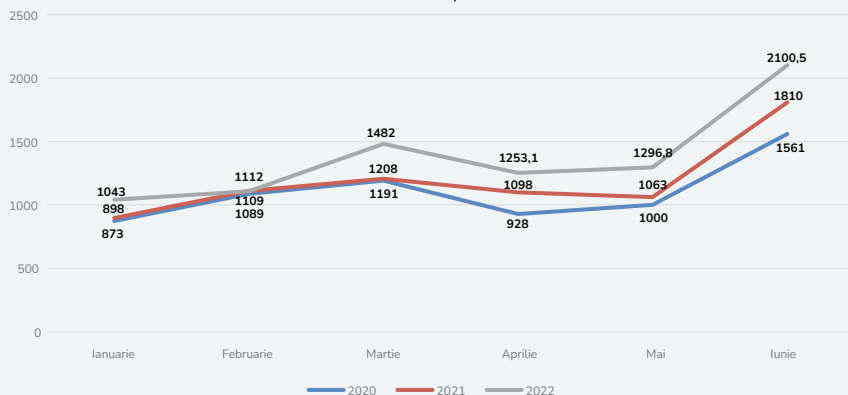
Reforma de descentralizare reprezintă un subiect sensibil pentru Republica Moldova, progresele pe care le înregistrează autoritățile în vederea avansării acesteia sunt insuficiente pentru a crea capacitate administrativă și funcțională la nivel local. Indicatorii santinelă prezentați în continuare se referă la o abordare mai largă a contextului economic, politic și social în care este implementată această reformă. În termeni generali, descentralizarea presupune capacitatea proprie de gestionare a domeniilor de activitate prin îmbinarea eficientă a resurselor necesare, iar indicatorii santinelă oferă o viziune primară asupra proceselor din care aceasta este formată. Astfel, această abordare nu oferă răspunsuri sau concluzii la anumite schimbări care pot fi observate dar inițiază o platformă pentru cercetare detaliată ulterioară.

## 1. Disponibilitatea resurselor APL pentru îndeplinirea atribuțiilor

Procesul de descentralizare reprezintă acțiunile de repartizare a competențelor în prestarea serviciilor publice acelor autorități publice care au cele mai potrivite capacități, precum și de asigurarea lor cu resursele necesare pentru realizarea acestor competențe. Disponibilitatea resurselor financiare suficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor acordate APL-urilor prin lege reprezintă factorul esențial în procesul de descentralizare. Deoarece în perioada precedentă nu au fost operate modificări semnificative ale cadrului legal care ar facilita progresul pentru reforma descentralizării, resursele financiare disponibile la nivel local, în primele șase luni ale anului 2022, rămân practic neschimbate, situație atestată și în ultimii ani. Modificările la [Legea bugetului de stat pentru anul 2022](#) au fost efectuate în luna mai, fiind majorată valoarea transferurilor de la bugetul de stat către bugetele unităților administrativ-teritoriale, pentru a compensa creșterea tarifelor la gazele naturale, combustibil solid, normelor financiare pentru alimentarea copiilor din grădinițe și elevilor din clasele I-IV.

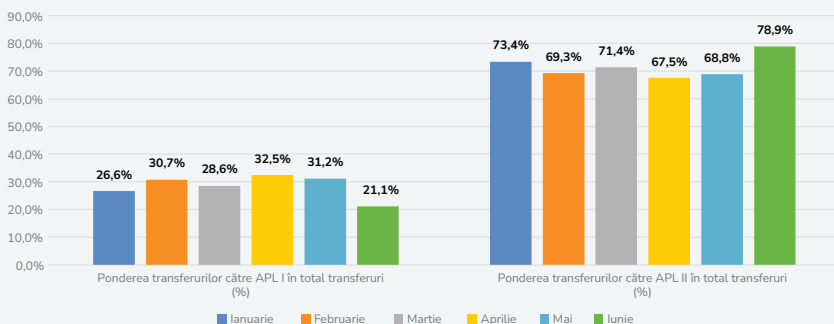
## 1.1 Suma transferurilor către APL

Valoarea totală a transferurilor de la Guvern către APL  
(atât I, cât și II, mil. lei)



În general, comparativ cu anii precedenți, în anul 2022 se observă o creștere a transferurilor de la Guvern către APL. Cele mai semnificative creșteri a transferurilor sunt observate în lunile martie și iunie. Explicația rezidă în faptul că există situații când transferurile cu destinație generală întârzie, acestea fiind recuperate în lunile martie și aprilie. În iunie are loc achitarea concediilor pentru angajații din domeniul educației.

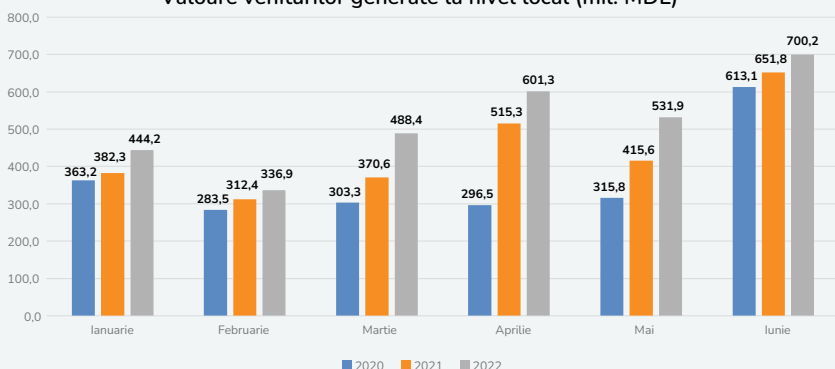
Ponderea comparativă a transferurilor lunare către APL I și APL II  
în trimestrul I 2022 (%)



## 1.2 Valoarea veniturilor generate la nivel local

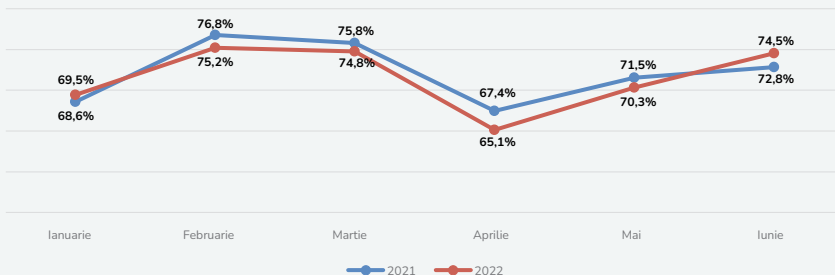
În primul semestru al anului 2022 veniturile generate la nivel local per general au crescut comparativ cu aceleași luni ale anilor precedenți. Dinamica lunară pentru primele semestre ale ultimilor trei ani, este determinată în mare parte de calendarul bugetar-fiscal care setează veniturile provenite din impozitele și taxele achitate. O creștere substanțială este observată în luna martie 2022, cu 31,7% mai mare comparativ cu aceeași lună a anului 2021. Acest fapt este datorat încasărilor mult mai mari (cu 42,6 mln.lei) la impozitul pe venitul persoanelor juridice, care a fost achitat în bugetul UTA Gagauzia.

Valoare veniturilor generate la nivel local (mil. MDL)



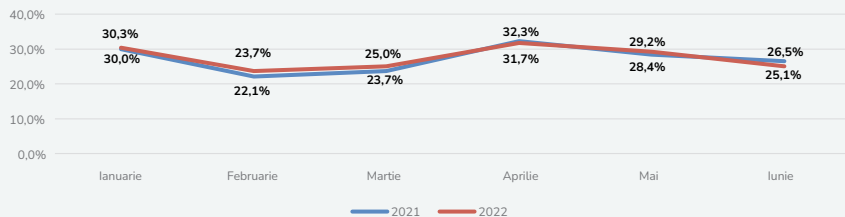
## 1.3 Ponderea transferurilor de la bugetul de stat și a veniturilor generate la nivel local în totalul veniturilor APL

Ponderea transferurilor guvernamentale în totalul veniturilor APL (%)



Transferurile guvernamentale reprezintă partea de finanțe considerabilă pentru bugetele locale. Acestea sunt destinate preponderent îndeplinirii atribuțiilor în domeniul educației și al infrastructurii rutiere, dar și al echilibrării posibilităților financiare ale APL în exercitarea competențelor proprii.

Ponderea veniturilor locale în totalul veniturilor APL



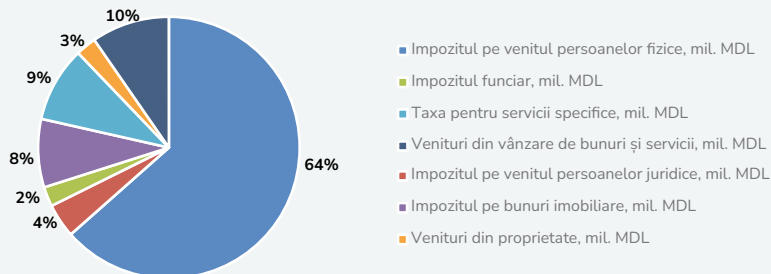
Fluctuațiile lunare dintre veniturile locale și transferurile guvernamentale se datorează nivelului diferit de încasare a veniturilor în bugetul local, precum și a calendarului efectuării cheltuielilor acoperite din contul transferurilor cu destinație specială.

În general, fluctuațiile menționate sunt cauzate de creșterea veniturilor persoanelor fizice în fiecare an, și din cauza inflației, inclusiv. Totodată, luna martie este termenul limită de plată a impozitului pe venitul persoanelor juridice. În martie-aprilie se depun masiv declarațiile și se achită impozitul pe venit de către cetățeni.

## 1.4 Surse de venituri generate la nivel local

Veniturile generate la nivel local reprezintă sursa de bază pentru dezvoltarea localităților, însă valoarea acestora nu este una substanțială și nu este în măsură să asigure cheltuielile financiare pentru îndeplinirea atribuțiilor legale ale APL. În perioada de referință modificări ale legislației în măsură să influențeze procesul de descentralizare nu au fost operate. În primul semestru al anului 2022, similar cu anii precedenți, cea mai mare pondere a veniturilor locale o reprezintă impozitul pe venitul persoanelor fizice ~64 la sută, urmat de venitul din vânzare de bunuri și servicii ~ 10%. Actualmente, impozitul pe bunurile imobiliare are o pondere puțin peste 8% în totalul veniturilor din impozitele locale, existând posibilitatea ca APL-urile să majoreze cota maximă a impozitului pe bunurile imobile care nu au valoare cadastrală (modificarea legislației din decembrie 2020). Aceasta ar putea reprezenta o sursă de venit mai mare, însă majoritatea primăriilor nu fac uz de această posibilitate, pentru că nu este una populară.

### Surse de venituri generate la nivel local în primul trimestru al anului 2022, %

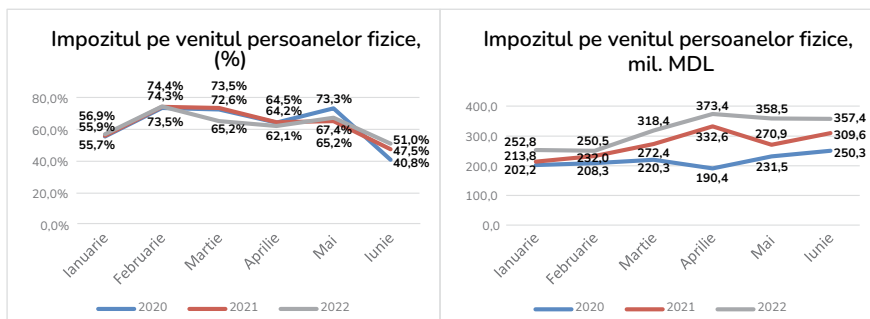


Sursa: Portalul de Vizualizare a Datelor cu privire la Executarea Bugetului

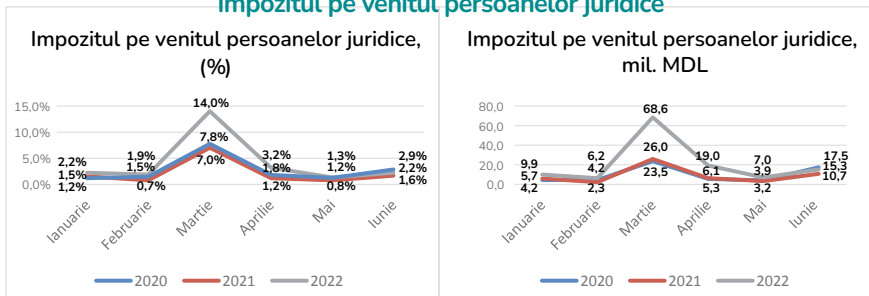
De exemplu, se observă o scădere a veniturilor din proprietățile APL-urilor, în luna martie 2022 comparativ cu anii precedenți, aceasta indicând de fapt lipsa încasărilor din dividende. O altă categorie de venituri pentru care se observă o creștere sunt veniturile din proprietate care comparativ cu anii precedenți înregistrează creșteri semnificative. Aceasta este determinată de creșterea cuantumului minim pentru chiria unui m2 de spațiu dat în chirie, creșterea normelor financiare pentru alimentarea copiilor în grădinițe, și respectiv, majorarea plății părintești pentru grădiniță, creșterea tarifelor la resursele energetice, și respectiv, creșterea valorii serviciilor comunale refacturate arendașilor de către instituțiile publice.

În continuare sunt prezentate date comparative detaliate pentru sursele de venituri proprii din primul semestru al anului 2022.

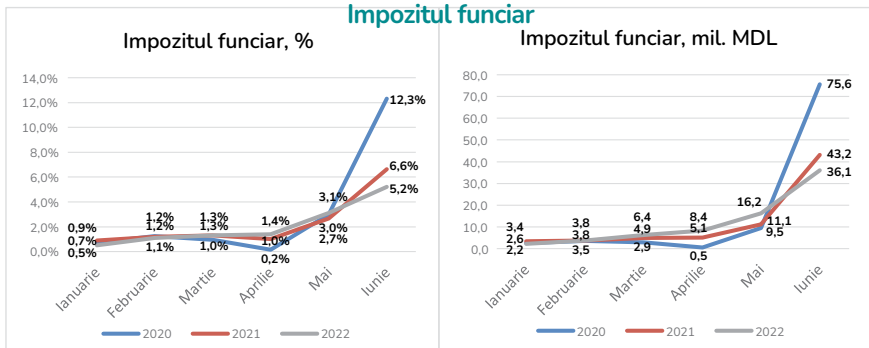
### Impozitul pe venitul persoanelor fizice



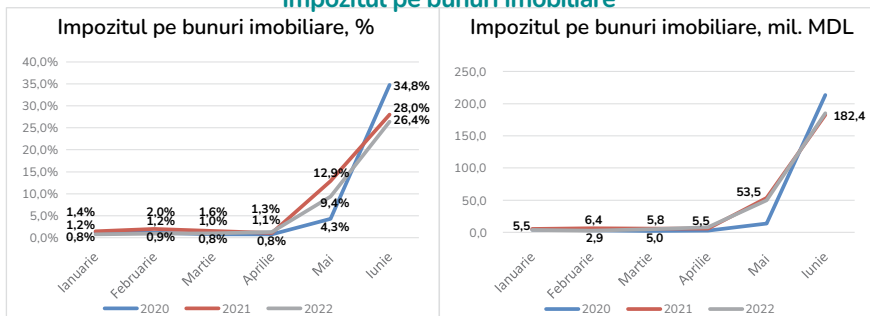
### Impozitul pe venitul persoanelor juridice



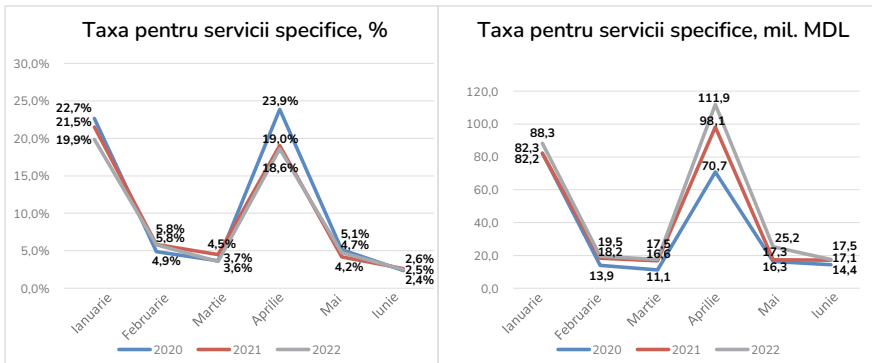
### Impozitul funciar



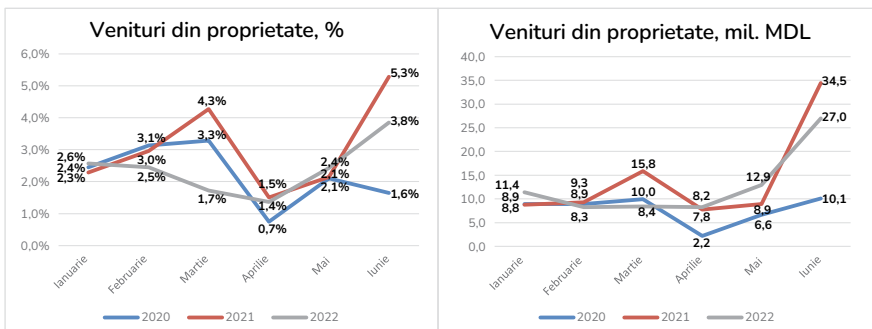
### Impozitul pe bunuri imobiliare



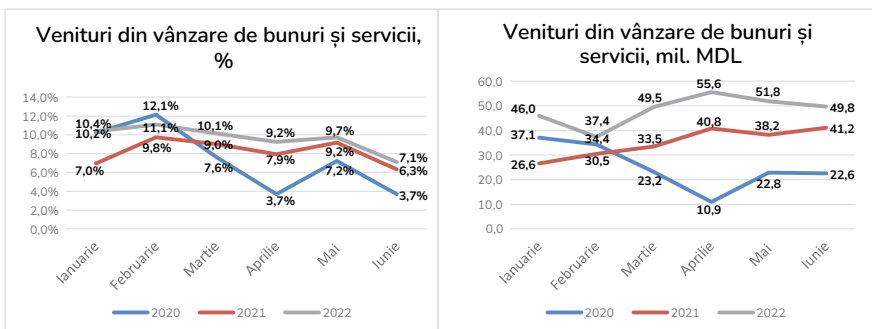
## Taxa pentru servicii specifice



## Venuri din proprietate



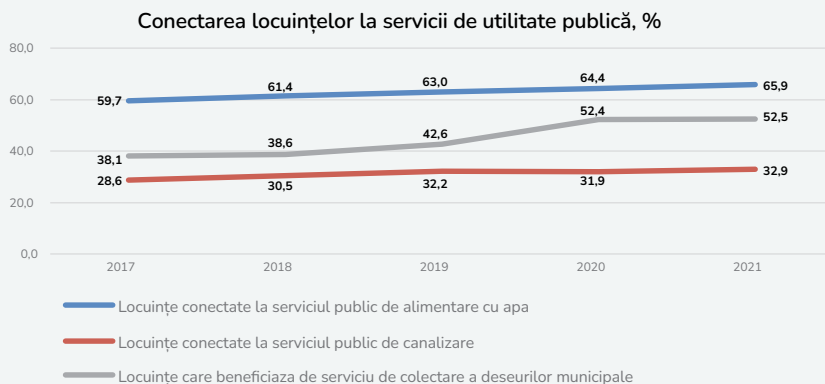
## Venuri din vânzare de bunuri și servicii



## 2. Corespunderea serviciilor prestate la nivel local cu necesitățile cetățenilor

### 2.1 Asigurarea cetățenilor cu servicii de utilitate publică

Descentralizarea serviciilor publice reprezintă unul din principiile de bază ale administrării publice locale prevăzută în cadrul legal aferent care reglementează acest domeniu. În conformitate cu Legea serviciilor publice de gospodărie comunală din 2016, serviciile de utilitate publică prestate cetățenilor se organizează și se administrează cu respectarea unei serii de principii, printre care: autonomia locală, descentralizarea, antrenarea și consultarea populației în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea infrastructurii edilitare, și altele. Pentru evaluarea avansării reformei de descentralizare indicatorul santinelă face referință la asigurarea cetățenilor cu servicii de utilitate publică și indică perspectiva generală asupra acestui proces. Dezvoltarea acestor servicii de infrastructură edilitară presupun cheltuieli considerabile, iar bugetele locale nu dispun de resurse financiare adecvate necesităților de acoperire, cel puțin, a cheltuielilor minime pentru menținerea serviciilor respective. Datele anuale furnizate de Biroul Național de Statistică indică trendul de dezvoltare și răspândire a acestor servicii, însă nu permit evaluarea calității sau a performanței.



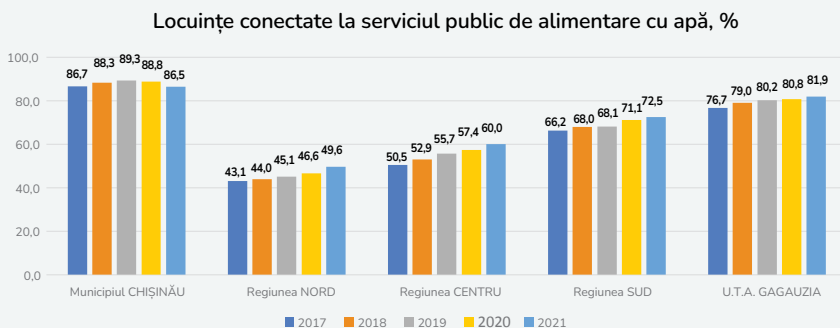
Sursa: Biroul Național de Statistică

Evidențele pe țară privind acoperirea cu servicii din perspectiva locuințelor care beneficiază de aceste trei servicii, reflectă un trend general ascendent, însă destul de moderat. În 2021 65,9% din locuințe au beneficiat de serviciul public de alimentare

cu apă și doar 32,9% de servicii de canalizare. În ultimii cinci ani, cea mai vizibilă performanță se observă în extinderea serviciului de evacuare a deșeurilor. De la 38,1% de locuințe beneficiare la 52,5%, o creștere de aproximativ 14 p. p., însă în ultimul an creșterea a fost ne semnificativă. Cea mai evidentă creștere de aproape 10 p. p. a fost în anul 2020, la un an de la desfășurarea alegerilor locale generale. Este adevărat că managementul deșeurilor în acea perioadă a devenit o prioritate atât pentru autoritățile centrale și locale, cât și pentru comunitatea partenerilor de dezvoltare.

Datele accesibile la nivel național privind rata conectării locuințelor la cele trei servicii de utilitate publică nu sunt suficiente pentru ca indicatorii santinelă desemnați în baza lor să poată fi utilizați pentru o studiere mai detaliată. Dezagregarea datelor nu doar pe ani, dar și pe regiuni de dezvoltare, în maniera în care poate fi desprinsă din datele BNS, oferă o imagine evident diferențiată pentru acoperirea și progresele înregistrate pentru cele patru regiuni delimitate convențional.

Strategia de alimentare cu apă și sanitație pentru anii 2014-2028, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 199 din 20.03.2014, stabilește politica națională de dezvoltare a sectorului de alimentare cu apă și de canalizare, iar unul din elementele cheie ale acesteia o reprezintă regionalizarea. Datele prezentate mai jos indică faptul că factorul regional este unul determinant în dezvoltarea continuă a serviciilor, cu toate că nu reprezintă o constrângere din punct de vedere al disponibilității apei. Prezența serviciilor nu este suficientă în condițiile în care nu există o evaluare a performanței în baza unor criterii bine definite. Un pas important a fost realizat în anul 2019 prin aprobarea Legii privind calitatea apei potabile însă, deocamdată, procesul de implementare este unul anevoios.



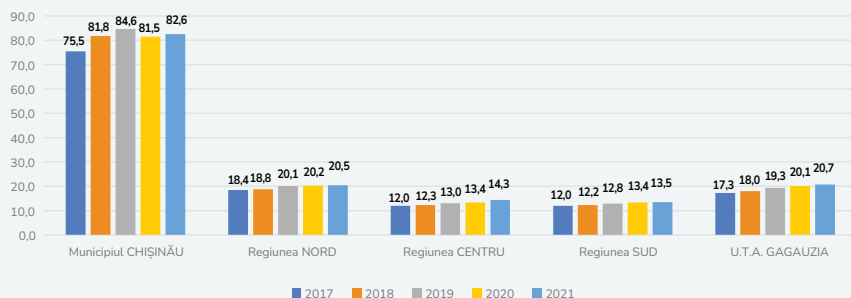
Sursa: Biroul Național de Statistică

Ponderea locuințelor conectate la surse de alimentare cu apă centralizate este mai mare în regiunile de Sud, inclusiv U.T.A. Găgăuzia, fapt care se datorează surselor de apă de suprafață disponibile, ceea ce nu este un avantaj pentru zona de nord, unde în

majoritatea cazurilor populația este aprovizionată cu apă din surse subterane. În anul 2021, de exemplu, numărul locuințelor conectate la apă în Regiunea de Sud era de (72,5%), cu 22,9 p. p. mai mare decât în Regiunea de Nord (49.6%).

Spre deosebire de disponibilitatea serviciului de alimentare cu apă, cel de canalizare este mai răspândit în regiunea de nord a țării și U.T.A. Găgăuzia. În 2021, în Regiunea de Sud (13,5%) și Centru (14,3%) ponderea locuințelor dotate cu conectare la serviciul public de canalizare nu depășea 15% din totalul locuințelor.

Locuințe conectate la serviciul public de canalizare, %

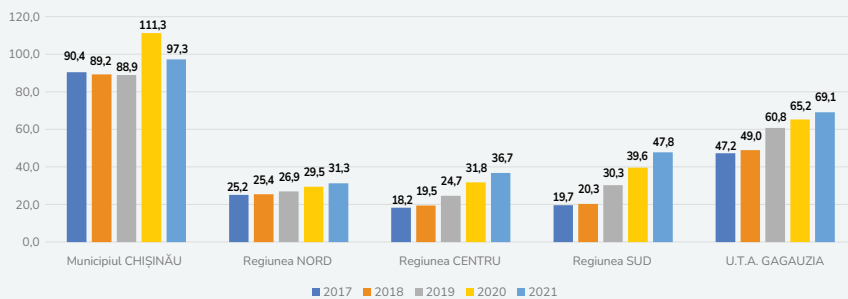


Sursa: Biroul Național de Statistică

Serviciul de evacuare a deșeurilor, similar cu cel de aprovizionare cu apă și sanitație, este evident mai dezvoltat în Municipiul Chișinău, fapt care în mare parte este cauzat de profilul urban al localităților, dar și perioadei de timp mai mare în care acesta s-a dezvoltat. În ultimii trei ani progrese evidente în acoperirea cu acest serviciu au fost înregistrate în Regiunile Centru și Sud. În 2019, în localitățile din centrul țării (cu excepția municipiului Chișinău) 24,7% de locuințe beneficiau de serviciul de evacuare a deșeurilor, iar în 2021 deja 37,7% – cu 12 p. p. mai mult. O creștere de peste 17 puncte procentuale în aceeași perioadă este observată și în Regiunea de Sud, procentul locuințelor care beneficiază de acest serviciu ajungând la aproape 50%.<sup>1</sup>

1 Explicație: Valoarea de 111.3% pentru Municipiul Chișinău este cauzată de includerea unor tipuri de locuințe care conform statutului reprezintă case de vacanță (nefiind incluse în numărul total de case și apartamente).

### Locuințe care beneficiază de serviciu de colectare a deșeurilor municipale, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

### 3. Soluționarea problemelor sistemice ale autorităților publice locale de către autoritățile publice centrale

În conformitate cu legislația în vigoare autoritățile publice locale sunt au obligația să gestioneze domeniile de activitate atribuite în măsură să satisfacă necesitățile cetățenilor.

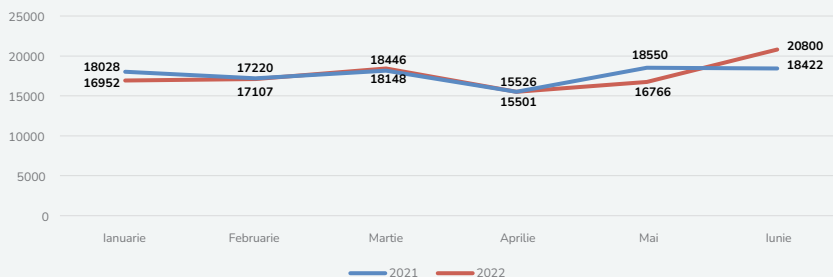
Subiectele abordate în continuare explică un set de probleme sistemice, cum ar fi: lipsa resurselor umane, cauzată de depopularea țării; lipsa posibilităților pentru dezvoltarea capacităților profesionale ale angajaților în sectorul public; metode ineficiente de evaluare a performanței lucrătorilor în administrația publică, etc.

În același timp, sunt remarcate și îmbunătățiri sau remedieri ale unor probleme atestate anterior, de exemplu, în domeniul integrității aleșilor locali, a transparenței privind deciziile aprobate la nivel local, dar și a excluderii factorului politic în administrarea treburilor locale.

#### 3.1 Asigurarea controlului legalității actelor aprobate de APL

Autonomia decizională reprezintă un garant al decentralizării, aceasta presupune clar că APL au dreptul de a adopta liber decizii, în condițiile legii, și fără intervenții din partea altor autorităților publice. Acest drept de care dispun APL-urile în gestionarea treburilor locale este condiționat de o serie de principii, dintre care o importanță deosebită este acordată transparenței în procesul decizional. Începând cu 2018 deciziile luate la nivel local, dar și intențiile de acțiune ale autorităților, obligatoriu urmează a fi publicate în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu termenii stabiliți prin lege. Astfel, este asigurată transparența activității autorităților care nu dispun de sisteme proprii de publicare a deciziilor în format electronic, oferindu-se o platformă de informare și feedback pentru cetățeni, prin posibilitatea de notificare a deciziilor către Cancelaria de Stat. Este necesar de remarcat că datele prezentate pentru acest indicator sunt parțiale și oferă doar dinamica lunară și totalul actelor publicate. Cancelaria de Stat prezintă anual date care fac referință la partea calitativă a indicatorului: actele locale incluse cu întârziere sau notificările înaintate din partea părților interesate, precum cetățeni, autorități publice, primari, consilieri. De asemenea, în cazul proceselor de judecată, prezintă informații cu privire la deciziile instanțelor judecătorești. Aceste date vor fi disponibile pentru raportul următor de monitorizare, deoarece Registrul nu oferă asemenea date deschise.

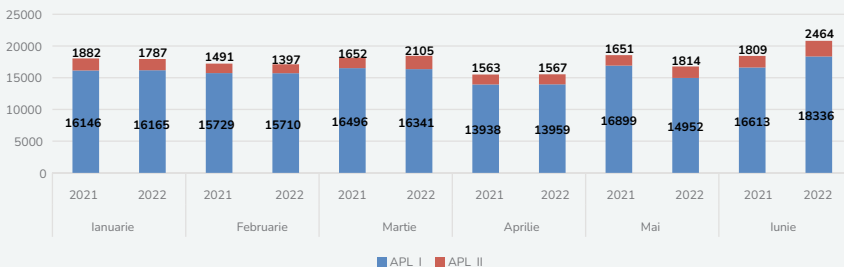
### Numărul total de acte incluse în Registrul actelor locale în semestrul I, pentru anii 2021 și 2022



Sursa: Registrul actelor locale

În primul semestru al anului 2022, pe platformă au fost făcute publice 105597 de acte locale cu 272 de acte mai puține decât în perioada similară a anului precedent. Dinamica publicării datelor în registru are o legătură, inclusiv, cu calendarul financiar.

### Dinamica lunară comparativă pentru APL I și APL II a numărului de acte locale publicate în Registrul actelor locale, în semestrul I pentru anii 2021 și 2022



Sursa: Registrul actelor locale

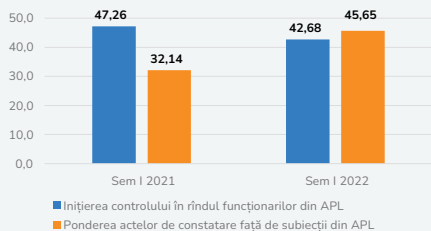
În conformitate cu atribuțiile pe care le are APL de nivelul întâi este firesc ca numărul actelor aprobate să fie mult mai mare, în raport cu APL-urile de nivelul II. Este de remarcat aici că comparativ cu anul precedent, în anul 2022 în lunile martie și iunie actele locale ale APL II publicate au crescut.

## 3.2 Asigurarea integrității aleșilor locali

Calitatea actului de guvernare la nivel local depinde și de integritatea aleșilor locali. Pentru a elucida mai bine această situație, indicatorul santinelă permite prezentarea informațiilor despre cum autoritățile centrale soluționează problemele

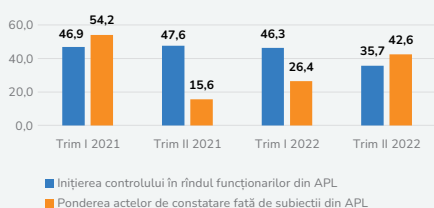
sistemice la nivel local, în contextul menționat – cum este asigurată integritatea primarilor și consilierilor locali, președinților și/sau vicepreședinților de raion. Aici ne referim la cazurile de presupusă îmbogățire ilicită a aleșilor locali, admiterea conflictelor de interese sau a incompatibilităților, respectiv, cum sunt acestea soluționate de organele competente. Legislația în vigoare stabilește că alesul local trebuie să declare atât la asumarea funcției publice cât și anual, pe parcursul exercitării funcției publice, averea și interesele personale. Prin intermediul inspectorilor de integritate, Autoritatea Națională de Integritate este responsabilă de verificarea și soluționarea unor astfel de litigii.

Asigurarea integrității aleșilor locali în Sem. I, 2021 vs 2022



Sursa: Autoritatea Națională de Integritate

Asigurarea integrității aleșilor locali în Trim I și II, 2021 vs 2022



Sursa: Autoritatea Națională de Integritate

averii (aproximativ cu 40% mai puține ca prima jumătate a anului trecut), 43% au vizat funcționarii din APL, cu circa 4% mai puține ca în semestrul I din 2022. O deosebire dintre cele două semestre ar fi și faptul că subiecții vizați la această categorie în 2022 sunt doar din cadrul APL I.

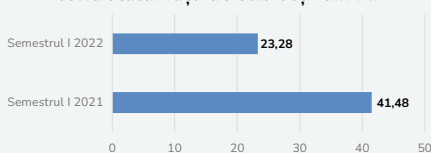
În octombrie 2021 au fost aprobate o serie de modificări în legislația din domeniul integrității, prin care s-a extins numărul subiecților care cad sub incidența controlului averilor și al intereselor personale “asupra membrilor de familie, părinților/socilor și copiilor majori ai persoanei supuse controlului. Dacă persoana supusă controlului se află în concubinaj cu o altă persoană, verificarea se va extinde și asupra averii acestei persoane”.

Reieșind din cele menționate și examinând raportul pentru semestrul întâi al anului 2022 prezentat de ANI, pot fi constatate câteva aspecte concludente. Astfel, în primul semestru al anului curent se observă câteva diferențe față de perioada similară a anului trecut privind numărul acțiunilor de control al averii și intereselor subiecților din APL. Din numărul total de 82 procese-verbale (PV) privind inițierea controlului

Cât privește ponderea actelor de constatare în raport cu subiecții din APL, se atestă o creștere de 14% față de perioada similară a anului trecut. Această deosebire ar putea fi influențată de noile modificări în legislație, inspectorii de integritate având la îndemână un spectru mai larg al subiecților supuși examinării, inclusiv, conform gradelor de rudenie, și pot invoca suficiente motive în favoarea întocmirii actelor de constatare. Această tendință ar putea continua și în semestrul II.

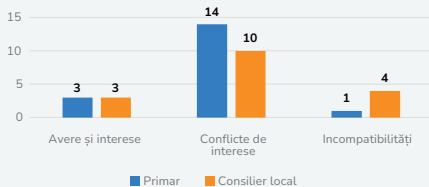
Referitor la ponderea PV de refuz în inițierea controlului, în semestrul I din 2022 au fost raportate 262 de procese-verbale de refuz în inițierea controlului, dintre care 61 au vizat subiecții din APL I și APL II. Comparativ cu perioada similară a anului trecut ponderea este de 23%, în 2022, față de 42%, în 2021, din numărul total de PV de refuz al inițierii controlului. Diferențele, probabil, pot fi influențate de expirarea termenului de prescripție, alegerile locale noi, organizate în unele localități din țară sau din alte motive.

**Ponderea PV de refuz în inițierea controlului față de subiecții din APL**



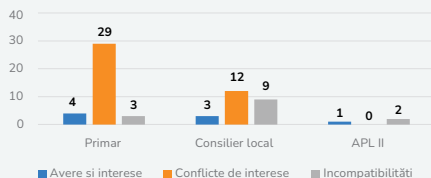
Sursa: Autoritatea Națională de Integritate

**Inițierea controlului, pe regimuri juridice, Sem. I 2022**



Sursa: Autoritatea Națională de Integritate

**Acte de constatare ale încălcărilor, pe regimuri juridice, Sem. I 2022**



Sursa: Autoritatea Națională de Integritate

Un aspect la fel de important este și regimul juridic al încălcărilor în privința cărora s-au sesizat inspectorii de integritate, conflictele de interese prevalând în semestrul I, atât în cazul primarilor, cât și în cel al consilierilor locali.

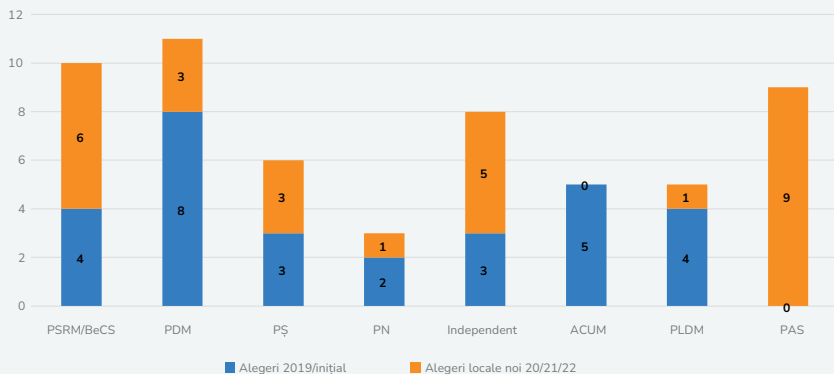
Drept răspuns, au fost întocmite 29 de acte de constatare, în cazul primarilor, și 12 acte de constatare, în cazul consilierilor locali, din numărul total de 81 de acte stabilite pentru conflictele de interese.

### 3.3 Schimbarea apartenenței politice a primarilor pe perioada unui ciclu electoral

Alegerile locale au un statut special printre scrutinele electorale, ele fiind considerate a fi alegeri politico-administrative și nu pur politice. Din aceste considerente partidele politice acordă o atenție specială alegerilor pentru funcția de primar care, spre deosebire de alegerea consiliilor locale, sunt mai mult administrative decât politice. Primarii sunt mai mult manageri, care pun în aplicare deciziile consiliilor locale, chiar dacă majoritatea acestora sunt aleși din partea unor formațiuni politice. Interesul partidelor, atât a celor de guvernământ, cât și a celor de opoziție, pentru alegerile primarilor este dictat de statutul acestora din urmă – lideri ai comunităților, care se bucură, potrivit Barometrului de Opinie Publică (BOP) de cea mai mare încredere a cetățenilor, depășind semnificativ încrederea în alte categorii de demnitari publici – deputați, miniștri, etc. Astfel, primarii, de obicei, favorizează partidele pe care le reprezintă, contribuind la consolidarea branșelor teritoriale ale partidelor și influențând într-o anumită măsură rezultatele alegerilor de toate tipurile. Din considerentele menționate, prezintă interes influența autorităților centrale asupra modalității organizării și alegerii primarilor. În ciclul electoral precedent 2015-2019 (vezi Raportul pentru anul 2021) s-a observat o influență puternică a partidului de guvernământ din acea perioadă asupra realegerii primarilor. Respectiv, fără vreo pricină vizibilă aproximativ ¼ din numărul primarilor aleși la începutul mandatului și-au schimbat afilierea politică, părăsind formațiunile care i-a promovat în funcție și aderând la partidul de guvernământ. În cazul alegerilor noi, pentru suplinirea vacanțelor funcțiilor de primar, candidații partidelor de opoziție erau intimidati sau descurajați să participe la alegerile noi, care erau câștigate preponderent de candidații partidului de guvernământ.

În ciclul electoral curent 2019 – 2023, influența și presiunile din partea autorităților centrale asupra primarilor aleși și a celor realeși în cadrul alegerilor noi nu s-a mai manifestat în vreun fel sau altul. În perioada de referință au avut loc patru scrutine noi, intermediare, de suplinire a vacanțelor funcțiilor de primari. În cadrul acestor alegeri noi au fost realeși 29 (3.2%) de primari din cei 898, aleși în cadrul alegerilor locale generale din 2019. Este de remarcat că în perioada desfășurării alegerilor noi, din actualul ciclu electoral 2019 – 2023, la guvernarea s-au succedat trei partide politice – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), în coaliție cu Partidul Democrat din Moldova (PDM) și Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS). Figura de mai jos atestă că aceste partide nu au fost cumva favorizate în timpul alegerilor noi ale primarilor. În perioada de referință, PSRM a pierdut din cauza părăsirii funcției 4 mandate de primari, aleși la alegerile generale din 2019, câștigând, în schimb, 6 mandate în cadrul alegerilor noi, preponderent când se afla în opoziție. La rândul său, PAS a pierdut 5 mandate de primari, obținute în cadrul blocului ACUM, câștigând, în schimb, 9 mandate în cadrul alegerilor noi, preponderent când s-a aflat în opoziție.

### Schimbarea apartenenței politice a primarilor pe perioada unui ciclu electoral



Sursa: Comisia Electorală Centrală

Per ansamblu, este de menționat că numărul de mandate obținute în cadrul alegerilor noi ale primarilor de către opoziție și candidații independenți reprezintă aproximativ 2/3 din numărul total de primari realeși. Astfel, din cele 6 mandate obținute în cadrul alegerilor noi ale primarilor, PSRM a obținut 4 pe când se afla în opoziție. La ultimele alegeri noi din trimestrul II al anului 2022, partidul de guvernământ PAS a obținut doar un mandat în cele opt circumscripții în care s-au desfășurat alegerilor noi ale primarului.

alegeri.md Alegeți Partide Persoane Autorități Căutare

## Alegeri locale noi din 29 mai 2022

#	Localitatea	Abr. 20 octombrie 2019	Primarul ales	Abr.
1	s. Hagimus, r-nul Căușeni	PLDM Anatolie Iepure	Veaceslav Cucerovschi	PLDM
2	s. Moara de Piatră, r-nul Drochia	PPȘ Vera Cutrani	Valentina Bejenaru	BeCS
3	s. Glinjeni, r-nul Fălești	PDM Piotr Gafinciu	Viorel Zarja	PN
4	com. Ghetova, r-nul Orhei	PLDM Oleg Stavila	Anastasia Svetlicinî	PPȘ
5	com. Horodiște, r-nul Rezina	CI Dorel Iurcu	Dorel Iurcu <sup>11</sup>	PAS
6	s. Zăicani, r-nul Rîșcani	PDM Vladimir Tăbîrța	Victor Tăbîrța	BeCS
7	s. Zastîncă, r-nul Soroca	PDM Pavel Covaloiuc	Valeriu Covaloiuc	BeCS
8	s. Tătărești, r-nul Strășeni	CI Oleg Panuș	Vladimir Celeev	PPO

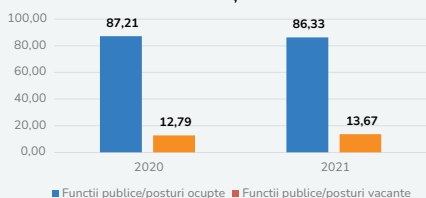
Sursa: Portalul [www.alegeri.md](http://www.alegeri.md)

### 3.5 Performanța resurselor umane la nivel local

Din perspectivă metodologică acest indicator santinelă privind performanța resurselor umane la nivel local încearcă să prezinte evidența privind intențiile de soluționare a problemelor sistemice ale APL. Obiectivul fundamental al descentralizării este transferul competențelor și resurselor de la nivelul central de administrare către autoritățile publice locale.

O descentralizare eficientă a competențelor și sarcinilor este direct dependentă de capacitatea și calitatea resurselor umane antrenate în gestionarea treburilor locale. În general, serviciul public în Republica Moldova de-a lungul timpului s-a confruntat cu o serie de probleme de diferit ordin, iar disponibilitatea resurselor financiare pentru salarizarea corespunzătoare a fost cea mai pronunțată problemă.

Nivelul de ocupare a funcțiilor și posturilor vacante în Administrația Publică Locală, %

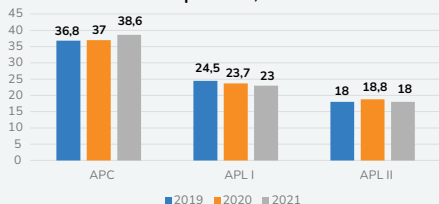


Sursa: Cancelaria de Stat

Raportul prezentat de către Cancelaria de Stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2021, prezintă o serie de date care arată ușoare îmbunătățiri la unele capitole privind performanța serviciului public, cu toate acestea peste 10% din funcțiile și posturile vacante rămân a fi neocupate. În anul 2020 vacanțele funcțiilor numărau 5972 de unități iar

în 2021 deja 6743. Este de remarcat faptul că serviciul public în ultimele perioade a fost supus unor moratorii de angajare care au creat incapacitate de suplinire a personalului.

Ponderea femeilor în funcțiile de demnitate publică, %

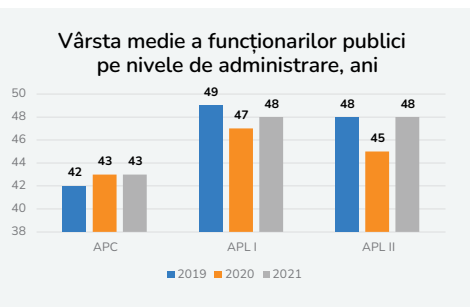


Sursa: Cancelaria de Stat

Din perspectiva de gen, în anul 2021, numărul femeilor în toate categoriile de personal din administrația publică a constituit 20,107 (47%), cel al bărbaților era de 22,463. O diferență semnificativă este atestată pentru ocuparea funcțiilor cu statut special, în care femeile sunt reprezentate în proporție de doar 20% comparativ cu alte funcții publice în care ponderea acestora este

de peste 70%. De asemenea, o sub reprezentare a femeilor este caracteristică pentru funcțiile de demnitate publică, doar 31,2% din funcții fiind ocupate de femei în anul

2021. Tendințele din ultimii trei ani arată o creștere nesemnificativă doar pentru APC, nivelul unu și doi de administrare rămân aproape intacte.



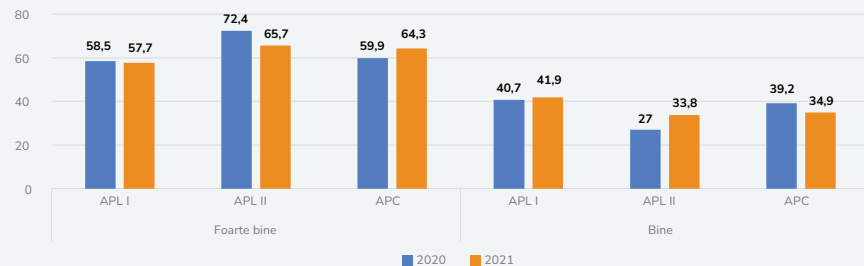
Sursa: Cancelaria de Stat

Datele raportului mai arată că din perspectiva de vârstă, la începutul anului 2021 vârsta medie a funcționarilor publici a constituit 45 de ani. Dezagregate pe nivele de administrare, în ultimii trei ani, datele nu arată o diferență semnificativă. În administrația publică centrală se atestă valori mai mici de 43 de ani (pentru ultimii doi ani) comparativ cu cea locală.

O altă componentă importantă pentru a evalua sistemul de resurse umane în serviciul public o reprezintă nivelul de capacitate al acestora, nivelul de educare și evaluare. În anul 2021 au fost instruiți sub 50% din funcționarii publici debutanți, majoritatea acestora din APC. Din totalul de 403 debutanți în APL în anul 2021 doar 145 au beneficiat de instruire. Per general ponderea funcționarilor publici instruiți în anul 2021 a scăzut considerabil comparativ cu anul precedent de la 48% în 2020 la doar 16% în 2021. Rata generală de instruire pentru funcționarii publici a constituit 43% în 2021 comparativ cu cea de 63% în anul 2020. Astfel, performanța resurselor umane pe acest segment a avut de suferit.

Evaluarea anuală a performanțelor funcționarilor publici nu înregistrează valori similare anual, cumulativ funcționarii evaluați cu calificativele "foarte bine" și "bine" a fost de 99,3%.

Date comparative pe nivele de administrare pentru calificativele „Foarte bine” și „Bine”, %



Sursa: Cancelaria de Stat

Tabloul general privind evaluarea funcționarilor publici păstrează proporții similare pentru ultimii doi ani. Cei mai mulți funcționari evaluați cu calificativul "foarte bine" la nivel local fac parte din APL de nivelul doi, chiar dacă în anul 2021 se remarcă o descreștere de la 72,5% la 65,7%.

## Notă metodologică

Un indicator santinelă (IS) este un „semnalizator” al proceselor complexe care sunt dificil de studiat în întregime. Indicatorii santinelă nu măsoară un rezultat – în schimb, ei semnalează faptul că se produc niște schimbări majore într-un sistem complex și că este necesară o analiză suplimentară a situației. Astfel, un indicator santinelă facilitează monitorizarea și comunicarea despre procesele complexe, cum ar fi reforma de descentralizare. Cu toate acestea, în calitate de semnalizator, acest tip de indicator oferă informații incomplete. Prin urmare, un indicator santinelă ar trebui utilizat doar pentru a iniția discuții suplimentare, observații sau analize. Abordarea ADEPT utilizată pentru monitorizarea progresului privind reforma și procesele care derivă din reformă este complexă și presupune din perspectiva subiectelor: resurse umane, transparență, servicii de utilitate publică, integritate, schimbarea factorului politic. Intenția respectivă este bazată pe procesul amplu și interdisciplinar al reformei dar și limitarea resurselor de date deschise, ușor de accesat și compilat datele – aceasta fiind una din condițiile de bază a metodologiei de monitorizare prin intermediul IS. Indicatorii santinelă monitorizați au la bază următoarele principii: Relevanța indicatorilor la întrebările santinelă, pentru a surprinde contextul economic sau politic al reformei descentralizării; Ușurința în obținerea rapidă și continuă a datelor din surse publice; Durabilitatea surselor de informare, necesare pentru a asigura sustenabilitatea procesului. În vederea monitorizării gradului de avansare a reformei descentralizării au fost identificați o serie de indicatori santinelă care răspund la următoarele întrebări:

- **Întrebare santinelă 1:** Dacă resursele disponibile autorităților publice locale sunt suficiente pentru îndeplinirea funcțiilor acordate.
- **Întrebare santinelă 2:** Dacă serviciile prestate și activitățile desfășurate de către autoritățile publice locale răspund necesităților cetățenilor.
- **Întrebare santinelă 3:** Dacă autoritățile publice centrale soluționează problemele sistemice ale autorităților publice locale.

Datele colectate pentru monitorizare au dimensiuni diferite, care, în ansamblu, permit evaluarea progresului real bazat pe date care definesc disponibilitatea resurselor de diferit tip (financiare, umane, instituționale), necesare îndeplinirii atribuțiilor delegate conform cadrului de reglementare a reformei de descentralizare. Procesul de descentralizare avansează pe măsură ce principiile pe care aceasta se bazează sunt respectate. Indicatorii de santinelă, analizați în acest raport, ilustrează tabloul general privind respectarea acestor principii în activitatea Administrațiilor Publice Locale.

## Matricea indicatorilor

Nr.	Indicator santinelă	Sursa	Frecvența	Nivelul de bază	Posibile implicații și analize
-----	---------------------	-------	-----------	-----------------	--------------------------------

**Întrebare santinelă 1: Dacă resursele disponibile autorităților publice locale sunt suficiente pentru îndeplinirea funcțiilor acordate**

1.1	Suma transferurilor de la APL (transferuri cu destinație generală și specială)	Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului	lunar	2019	În caz de schimbare semnificativă vor fi analizate cauzele modificărilor legislative
1.2	Suma veniturilor generate local	Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului	lunar	2019	În caz de schimbare semnificativă vor fi analizate cauzele modificărilor legislative
1.3	Ponderea transferurilor de la bugetul de stat și a veniturilor generate la nivel local în totalul veniturilor generate de APL	Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului	lunar	2019	În caz de schimbare semnificativă vor fi analizate cauzele modificărilor legislative
1.4	Surse de venituri generate la nivel local	Portalului de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului	lunar	2020	În caz de schimbare semnificativă vor fi analizate cauzele modificărilor legislative

**Întrebare santinelă 2: Dacă serviciile prestate și activitățile desfășurate de către autoritățile publice locale răspund necesităților cetățenilor**

2.1	Satisfacția oamenilor față de serviciile publice locale și încrederea în Instituțiile statului	Barometrul Opiniei Publice	bianual		Indicator proxy care arată tendințele APL în domeniul prestării serviciilor locale
2.2	Asigurarea cetățenilor cu servicii de utilitate publică	Datele Biroului Național de Statistică	anual	2019	Indicator de măsurare a progresului privind asigurarea cetățenilor cu servicii de utilitate publică

Nr.	Indicator santinelă	Sursa	Frecvența	Nivelul de bază	Posibile implicații și analize
<b>Întrebare santinelă 3: Dacă autoritățile publice centrale soluționează problemele sistemice ale autorităților publice locale</b>					
3.1	Asigurarea controlului legalității actelor aprobate de APL	Cancelaria de Stat; Registru actelor locale	lunar; anual	2019	Indicator proxy de măsurare a avansării transparenței la nivel local și a actului decizional
3.2	Integritatea funcționalilor din domeniul APL	Rapoartele anuale ale Autorității Naționale de Integritate	trimestrial; anual	2020	Indicator de măsurare a calității actului de guvernare la nivel local
3.3	Schimbarea preferințelor politice ale cetățenilor într-un ciclu electoral	Datele Comisiei Electorale Centrale	bianual	2019	Indicator proxy de măsurare a tendințelor de schimbare a preferințelor politice la nivel local
3.4	Performanța resurselor umane la nivel local	Datele Cancelariei de Stat	anual	2019	Indicator de măsurare a potențialului și caracteristicilor resurselor umane
3.5	Capacitatea de atragere a granturilor	Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului	anual	2019	În caz de schimbare semnificativă vor fi analizate programele guvernamentale de suport sau din alte surse

Următoarele rapoarte privind Indicatorii Santinelă vor fi realizate trimestrial, în termen de două luni de la sfârșitul trimestrului, pe măsură ce datele privind bugetele APL vor fi făcute publice. De asemenea, indicatorii (proxy) pentru care datele sunt disponibile cu o periodicitate anuală sau semestrială se vor analiza și prezenta pe măsura actualizărilor realizate de către instituțiile responsabile de publicarea acestora.

## Concluzii

Monitorizarea avansării reformei de descentralizare reprezintă un exercițiu complex dar și limitat din punct de vedere al seturilor de date disponibile, care sunt publicate deseori doar cu o anumită periodicitate anuală. Datele despre executarea bugetelor locale furnizate lunar de către Ministerul Finanțelor prin intermediul portalului de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului rămâne a fi principala sursă pentru studiul de față.

Conform indicatorilor santinelă monitorizați printre concluziile studiului merită de menționat următoarele:

### **Disponibilitatea resurselor APL pentru îndeplinirea atribuțiilor**

Factorul esențial al procesului de descentralizare constă în volumul resurselor financiare pentru îndeplinirea atribuțiilor legale atribuite APL-urilor. Deoarece în perioada precedentă n-au fost operate modificări semnificative ale cadrului legal care ar facilita progresul pentru reforma descentralizării, resursele financiare disponibile la nivel local în primele șase luni ale anului 2022 au rămas practic neschimbate față de aceeași perioadă a anilor trecuți.

Totuși, comparativ cu anii precedenți, în anul 2022 se observă o creștere a transferurilor de la Guvern către APL. Transferurile sunt destinate în mare parte pentru îndeplinirea atribuțiilor în domeniul educației și infrastructurii rutiere, dar și echilibrării posibilităților financiare ale APL în exercitarea competențelor proprii.

### **Coresponderea serviciilor prestate la nivel local cu necesitățile cetățenilor**

Gradul de asigurare la nivel național cu servicii de utilitate publică (alimentare cu apă, canalizare și colectarea deșeurilor municipale), în prima jumătate a anului 2022 a cunoscut un trend general ascendent, însă moderat. Cele mai vizibile progrese în ultimii ani au fost înregistrate la dezvoltarea serviciului public de alimentare cu apă și extinderea serviciului de evacuare a deșeurilor, în timp ce serviciile de canalizare avansează lent.

Datele accesibile la nivel național privind rata conectării locuințelor la cele trei servicii de utilitate publică nu sunt suficiente pentru ca indicatorii santinelă desemnați în baza lor să poată fi utilizați pentru o studiere mai detaliată.

Dezagregarea datelor nu doar pe ani, dar și pe regiuni de dezvoltare, în maniera în care poate fi desprinsă din datele BNS, oferă o imagine evident diferențiată pentru acoperirea și progresele înregistrate de cele trei servicii de utilitate publică. Strategia de alimentare cu apă și sanitație pentru anii 2014-2028 stabilește politica națională de dezvoltare a sectorului de alimentare cu apă și de canalizare, iar unul din elementele cheie ale acesteia o reprezintă regionalizarea.

Serviciul de evacuare a deșeurilor, similar cu cel de aprovizionare cu apă și sanitație, este evident mai dezvoltat în municipii, fapt care în mare parte este cauzat de profilul urban al localităților, dar și perioadei de timp mai mare în care acesta s-a dezvoltat.

### **Soluționarea problemelor sistemice ale autorităților publice locale de către autoritățile publice centrale**

Începând cu 2018 deciziile luate la nivel local, dar și intențiile de acțiune ale autorităților, obligatoriu urmează a fi publicate în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu termenii stabiliți prin lege. Astfel, este asigurată transparența activității autorităților care nu dispun de sisteme proprii de publicare a deciziilor în format electronic, oferindu-se o platformă de informare și feedback pentru cetățeni, prin posibilitatea de notificare a deciziilor către Cancelaria de Stat. Datele prezentate pentru acest indicator sunt parțiale și oferă doar dinamica lunară și totalul actelor publicate.

Cât privește asigurarea integrității aleșilor locali, comparabil cu aceeași perioadă din 2021, se constată o reducere a numărului de procese-verbale privind inițierea controlului averii în raport cu subiecții din APL, în schimb a crescut ponderea actelor de constatare în raport cu reprezentanții administrației publice locale. Aceste lucruri pun în evidență faptul că a sporit calitatea verificării averilor și s-a redus influența factorului politic în raport cu aleșii locali.

Influența și presiunile din partea autorităților centrale asupra primarilor aleși și a celor realeși în cadrul ciclului electoral curent 2019 – 2023 nu s-a mai manifestat în vreun fel sau altul. În perioada de referință au avut loc patru scrutine noi, intermediare, de suplینire a vacanțelor funcțiilor de primari.

Referitor la funcțiile vacante din cadrul APL și APC se atestă o insuficiență a resurselor umane, acesta devenind o problemă națională care afectează mai multe domenii de activitate. Problema nu se rezumă doar la lipsa cadrelor cât și la capacitatea de salarizare a acestora de către administrația centrală sau locală.

În contextul angajării autorităților centrale de a elabora noua Strategie de reformă a administrației publice la nivel central și local, este oportun ca

elaborarea documentului respectiv să aibă loc cu implicarea reprezentanților APL și a organizațiilor de profil specializate pentru a răspunde adecvat la necesitățile administrației locale, creșterii calității serviciilor publice, identificarea indicatorilor de performanță obiectivi, armonizarea raporturilor cu administrația centrală. Strategia urmează să reflecte în mod special problema atragerii, motivării, ridicării capacității resurselor umane, asigurarea integrității acestora.

*Acest efort de monitorizare realizat își propune să popularizeze un mecanism simplu de utilizat de către mass-media și cetățeni pentru a verifica gradul de avansare a reformei de descentralizare. Indicatorii santinelă pot arăta, dincolo de insuficiența resurselor în activitatea APL, și capacitatea financiară sau umană în realizarea reformei. Indicatorii santinelă pot fi utilizați și la alte aspecte ale societății pentru a extrage problemele esențiale și a estima impactul preliminar al unor procese, înainte de a le studia mai mult, în complexitatea lor.*