

## Sumar Executiv

Acest raport aduce în atenția celor interesați o bază solidă de date noi, cantitative și calitative, furnizate de grupuri de cetățeni, comunități și persoane care au fost invitați să reflecte asupra calităților și obstacolelor nivelului local al guvernării. Autorii au consultat și referențiat o literatură bogată de surse secundare, documentându-se asupra bazei social-economice și de alt gen care vizează perspective asupra agendei de dezvoltare și a evoluțiilor democratice.

Evaluarea a inclus, pe lângă recoltarea de evaluări subiective asupra funcționării puterilor locale și un instrument de măsurare a unor variabile prin intermediul unui Indice al Dezvoltării Locale, un indice compozit, creat pe baza indicatorilor care reflectă diverse criterii de măsurare a guvernării democratice: R – reprezentare, P – participare, D – delegare, L – legitimitate, I – implicare, T – transparență, S – solidaritate și RR – răspundere (accountability).

Atașate unor evoluții dinamice la nivel local și național, aceste criterii de evaluare pot să reflecte o paletă de răspunsuri ale cetățenilor mult mai pertinentă, mai credibilă și mai nuanțată asupra calității guvernării la nivel local, variind în intensitate între 0 (cel mai prost indicator) și 1 (cel mai bun indicator). Fiecare dintre acești sub-indicatori este măsurat ca sume medii ale acestor indicatori, valoarea cărora pot evalua criteriile menționate mai sus. Indicele Democrației Locale (IDL) este valoarea ponderată a valorilor medii pentru fiecare dintre componentele incluse în această analiză.

Situația democrației locale este estimată la 0.45 pe o scală de intensitate între 0 și 1, în medie mai puțin decât jumătate dintre respondenți au evaluat democrația din RM la nivel local în baza celor 8 aspecte (componente) incluse în acest raport. Cea mai înaltă rată este atribuită Solidarității, ceea ce ar demonstra în opinia autorilor ”loialitatea respondenților față de localitatea lor”, urmată de Legimitate – cu 0.52 p. Cea mai joasă rată – 0,17 este atribuită indicatorului de Participare, ceea ce confirmă rata foarte joasă de participare a populației în cadrul comunităților comunitare, urmată la mică distanță de RR – răspundere (accountability) – cu 0,28 și Transparență – 0.33.

Puterile locale dețin de jure atribuții de legiferare de importanță locală, se bucură de condiții în care pot exercita autonomia organizațională, aplică competențe legale de a-și administra propriile modele de dezvoltare în mod autonom, inclusiv în ceea ce privește utilizarea finanțelor și bugetelor locale sub proprie răspundere în scopul necesităților de dezvoltare al comunităților lor, având dreptul de a iniția acțiuni în toate domeniile de interes local. Potrivit cadrului legal existent în Republica Moldova, autoritățile locale de nivelul I și II dispun de capacitatea legală și dreptul de a soluționa toate problemele de interes local în beneficiul populațiilor din numele cărora au sunt alese.

Totodată, Moldova este un caz notabil de ”regionalism politizat”, ceea ce reflectă situația în care un conflict etnic a fost reglementat printr-un proces asumat de devoluție politică, încheindu-se prin înființarea unei autonomii speciale pentru o comunitate etnică a găgăuzilor, care populează o regiune a țării. Autoritățile statului folosesc această reușită a unei devoluții politice în UTAG ca un instrument prin care ar putea și celălalt conflict teritorial, un ”conflict înghețat”, asociat cu regiunea transnistreană, pentru care însă Curtea Constituțională a RM folosește mai recent termenul de ”teritoriu ocupat”. De fapt, unul din cele mai grave obstacole în calea reintegrării acestei regiuni în corpul statului protejat de Constituția Republicii Moldova se referă la prezența trupelor militare ruse și a menținerii în regiune a unor importante stocuri de muniții și tehnică de luptă, accesibile administrației nerecunoscute de la Tiraspol.

Din anul 2014, Republica Moldova poate observa ușor o schimbare radicală a condițiilor existente pe teren. Exporturile din regiunea transnistreană s-au re-orientat rapid spre piața comună a UE și piața internă a Republicii Moldova, ca urmare a semnării DCFTA, iar Acordul de asociere semnat între UE și RM au deschis noi beneficii politice și economice pentru toți cetățenii țării, inclusiv ai cetățenilor moldoveni rezidenți ai regiunii transnistrene. Aceste schimbări pot fi înțelese ca o promisiune de accelerare a politicilor de reintegrare a populației și economiei din regiune în spațiile comune, administrate în mod suveran de către autoritățile Republicii Moldova, chiar dacă măsura costurilor politice încă urmează să fie înțeleasă și acceptată, ori nu.

Reforma sistemului de administrație publică, centrală și sub-națională, este o parte esențială a procesului de modernizare și aproximare la standardele UE și de internalizare a lor în legislația țării. Cu sprijinul UE, din luna octombrie 2015, Guvernul RM a desfășurat o evaluare profundă a sistemului de administrație publică, pe baza raportării acestuia la principiile de bună guvernare OECD, cu participarea directă a SIGMA. Orice reformă de asemenea anvergură are nevoie de viziune și de voință politică. Este evident, însă, că succesul reformării guvernului central depinde în egală măsură de ameliorarea situației economice, dar și de avansarea procesului de descentralizare.

Asigurarea unei autonomii bugetare reale, eficiente și sustenabile pentru toate localitățile țării reprezintă pilonul politicilor de descentralizare implementate de guvern. Viabilitatea autorităților locale, capacitatea administrativă și financiară a unităților administrativ-teritoriale se caracterizează, în particular, de măsura bazei fiscale, potențialul de generare a veniturilor și taxelor locale, ca pare din veniturile totale ale bugetelor locale. Numai câteva localități își pot permite să afirme că întrunesc aceste criterii, dispun de venituri proprii, în timp ce discrepanțele urmărite între regiunile de dezvoltare sunt excesiv de mari.

Un alt criteriu se referă la capacitatea instituțională de a face față necesităților populației pe baza personalului specializat și bine instruit. În acest moment, 769 de autorități locale (sau 85% din totalul pe țară) dispun de un personal care angajează nu mai mulți de 6 funcționari publici, iar 24% - angajează doar 4, dintre care primarul, secretarul, inspectorul fiscal, inginerul cadastral și contabilul. Este evident că, în acest fel, marea majoritate a primăriilor din Republica Moldova nu sunt capabile să exercite o bună parte din atribuțiile recunoscute de legislație, iar alocarea resurselor bugetare, inclusiv în ceea ce privește contractarea unor servicii unor alți prestatori, pare complicat dacă nu total imposibil în condițiile actualei legislații.

Multe competențe ale autorităților locale sunt limitate de calificările modeste ale personalului ori de obstacole menținute din inerția în legislație, cu ar fi – detașarea atribuțiilor de menținere a ordinii publice sau de impunere a unor amenzi pentru diverse tipuri de infracțiuni – de atribuțiile autorității locale. Chiar dacă puterile locale se bucură de mult mai multă încredere decât guvernul central, aceste puteri locale mai mult de făcut pentru a reține și merita această încredere a cetățenilor. Înainte de toate, autonomia locală cere acestor puteri mai multe capacități și responsabilități în procesul de gestionare a treburilor publice. Este adevărat că anumite tipuri de acțiuni administrative sunt inhibitate de de amânarea sau chiar sabotarea procesului de descentralizare reală a finanțelor locale. Există numeroase cazuri în care administrațiile raionale impun plafoane de cheltuieli chiar și atunci când puterile locale acumulează venituri suplimentare din taxele colectate sub răspunderea lor, folosind în acest scop instrumente administrative de constrângere a inițiativelor locale.

Există și practica consultării autorităților locale în ultima etapă de adoptare a unor noi legi, atunci când conceptul și proiectele acestor legi sunt demult elaborate, iar efortul de corectare al unor deficiențe conceptuale este, politic vorbind, mult mai costisitoare. Primăriile atrag interesul și încrederea populației datorită faptului că sunt întitulate să furnizeze servicii esențiale pentru locuirea în comunități (housing), ceea ce le conferă un rol vital. Primarul unei localități este creditat cu mai multă încredere, după cum reiese din datele sondajului efectuat, decât Președintele RM, și cu este mult mai popular decât șeful executivului ori șeful legislativului. Evaluarea autorilor descoperă variații pozitive în termeni de satisfacție față de munca depusă de autoritățile locale.

Sondajul național efectuat de autori ilustrează o rată de 55% satisfacție printre cei care s-au informat despre activitățile primăriilor. Notăm cu acest prilej că în timp ce încrederea în guvernul central a căzut fulminant în ultimii 16 ani de măsuri sociologice, autoritățile locale se numără în topul primelor 4 instituții preferate de cetățeni. Dar, percepția cetățenilor este semnificativ mai negativă atunci când sunt întrebați despre experiența lor personală – cei care au beneficiat de anumite servicii locale sunt mai mulțumiți decât cetățenii pasivi. De regulă, cetățenii sunt mulțumiți de serviciile medicale (70,4%), de școli și puncte medicale, dar și de alte servicii oferite de primării (18.3%).

Printre serviciile oferite de primării, cel mai des cetățenii remarcă cu satisfacție îmbunătățirea serviciilor de furnizare a apei potabile (67%), gaze naturale (65,2%) și 46,7% activități culturale și de divertisment (integrare socială). Cetățenii nu par să fie încântați de alte servicii furnizate la nivel comunitar – serviciile de colectare și procesare a gunoiului menajer, menținerea drumurilor comunitare de acces și de sanitație.

Lipsa resurselor financiare este indicată de către cetățeni drept cea mai grabă problemă cu care se confruntă autoritățile locale în administrarea treburilor de interes comunitar. În acest fel, 52,6% dintre cetățeni împărtășesc poziția formulată de autoritățile locale după care vina pentru lipsa de progres în procesul descentralizării finanțelor și baza modestă a economiei locale este externalizată altor actori (guvernul central).

Raportul încorporează o bază solidă de interviuri și opinii colectate în cadrul unor focus grupuri. Cetățenii au exprimat sentimente mixte față de fenomenul alegerilor în general. Marea preocupare a lor față de alegeri ține de lipsa unei cauzalități clare dintre programele electorale și rezultatele obținute de politicieni și partide. Pentru mulți, modelul democratic este mai degrabă un model de natură ideală, iar până la atingerea lui, societatea trebuie să se dezvolte economic, să creeze condiții de creștere a veniturilor populației și a clasei de mijloc. Fără atingerea unui nivel rezonabil de prosperitate, cetățenii consideră că baza culturii democratice va continua să fie slabă, iar alegerile nu vor contribui, prin exercițiul lor, la selectarea unor lideri capabili să se conducă de principii democratice.

Activitatea autorităților publice locale este puternic influențată de majoritatea parlamentară. Partidele politice decid în felul lor asupra mecanismelor de alocare a resurselor financiare pentru diverse proiecte de dezvoltare, iar rezultatele sunt influențate mai degrabă de afilierea politică a puterilor locale decât de politicile publice, elaborate de

acestea în scopul rezolvării unor probleme de interes major pentru comunități. Observăm astfel o reputație dubioasă a partidelor politice, care nu-și îndeplinesc anumite funcții fundamentale pe care mulți dintre cetățeni le-ar fi așteptat. Potrivit datelor sondajului național și al cercetării percepției subiective, lipsa de încredere în partidele politice este aproape universală, iar membrii partidelor politice aderă la acestea numai pentru a-și atinge diverse scopuri personale.

Nu a fost simplu ca respondenții să facă o distincție clară între politicienii locali și centrali, dar s-a remarcat totuși că cei locali sunt mai abordabili, mai ușor de consultat, sau mai aproape de necesitățile importante lor. Totodată, cetățenii recunosc că sunt foarte puțin implicați în diverse activități legate de procesul decizional. De obicei, aceștia participă la anumite dezbateri convocate de adunări locale, în care s-au abordat teme și proiecte de dezvoltare comunitară. Asemenea metodă de consultări reprezintă o formă instituționalizată de participare a cetățenilor la luarea deciziilor.

Evaluarea a descoperit că autoritățile publice locale nu asigură pe deplin transparența procesului decizional. Informația care este transmisă cetățenilor nu pare să fie suficientă pentru a mobiliza o participare conștientă la etapa pregătirii deciziilor de guvernare locală. În plus față de referendumuri, conform legilor existente în Republica Moldova, există și alte forme de participare a cetățenilor la luarea deciziilor: consultări publice, audieri publice, participarea în cadrul unor întâlniri convocate de consiliile locale, după cum și acțiuni de protest. Cetățenii de rând înțeleg că au drepturi legate de participare la consiliile locale. În această privință, cca 69,3% dintre respondenți sunt convinși că pot sau probabil au acest drept de a asista la orice ședință publică a consiliului local. Numai 19,2% au declarat că nu sunt sigur sau probabil nu au dreptul de a participa la ședințele consiliilor locale. Cca 11,9% dintre respondenți nu au știu ce să răspundă. În același timp, respondenții au admis că nu participat aproape niciodată în procesul de luare a deciziilor.

Participarea în procesul luării deciziilor de interes local este foarte nesatisfăcătoare. Peste 90% dintre respondenți nu participă la nici un fel de acțiuni legate de procesul decizional de interes comunitar. Pe de altă parte, consultările publice și audierile, care reflectă o formă mai instituționalizată de comunicare cu cetățenii, au atras un număr mai mare de respondenți, care au admis că au participat (17% - consultări și 19% - audieri).

Notăm de asemenea și faptul că într-un studiu recent asupra situației societății civile am putut remarca că cele mai cunoscute mecanisme de promovare a inițiativelor de interes democratic, folosite de ONGuri, sunt: dezbaterile, conferințele, întruniri la nivel național (89,2%), reflectarea în presă a problemelor de importanță comunitară (78,5%), elaborarea de studii, strategii, proiecte de lege (66,9%), lansarea unor campanii locale (57,7%) și naționale (52,3%) împreună cu alte organizații ale societății civile.

Cele mai eficiente și mai populare mecanisme pentru organizațiile neguvernamentale sunt cele care ținesc influențarea unor politici și programe ale autorităților locale. În cadrul sondajului efectuat de autori privitor la finanțarea ONGurilor, peste 40% dintre respondenți nu au știu cum sunt finanțate aceste asociații, 17,5% consideră că cea mai mare parte a fondurilor ar trebui să provină din partea guvernului central, 175% dintre respondenți susțin că fondurile ar trebui să fie primite din partea organizațiilor internaționale, urmat de finanțări din surse private (12,3%). Aproape 10% din cetățeni consideră că finanțarea ar trebui să provină din partea cetățenilor interesați în promovarea unor scopuri (legislația 2% venituri), iar 10,1% consideră că finanțarea organizațiilor neguvernamentale trebuie să fie acoperită din bugetele municipale. În acest context, se cuvine să menționăm următoarele 2 chestiuni:

Mass media regională este influențată direct de standardele mass media naționale. Media națională prezintă realitățile societății moldovenești dintr-un punct de vedere conceptual de ansamblu. Spre deosebire de presa națională, presa locală reflectă un spectru mult mai divers de chestiuni importante și sensibile pentru cetățenii de rând, provocând și stimulând totodată comunitățile către care se adresează la căutarea unor soluții adecvate. Mass media locală este reprezentată de regulă de presa scrisă. Mass media locală și regională, conform datelor existente, nu a devenit încă un fenomen de masă în Republica Moldova.