

## VIAȚA PUBLICĂ LA NIVEL LOCAL: O SINTEZĂ A CAUZELOR NEIMPLICĂRII POPULAȚIEI

### PUBLIC LIFE AT THE LOCAL LEVEL: A SYNTHESIS OF THE CAUSES OF THE POPULATION NON-INVOLVEMENT

DOI: 10.5281/zenodo.3821970

UDC: 352.07:316(478)

**Sergiu CORNEA**

Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul

E-mail: cornea.sergiu@usch.md

ORCID iD: 0000-0002-0888-5902

**Rezumat:** *Participarea activă a cetățenilor în viața publică locală este una din caracteristicile esențiale ale societăților democratice contemporane. Obiectivul cercetării a fost de a elucida cauzele neimplicării populației în viața publică a colectivităților locale din Republica Moldova.*

*Principala metodă de colectare a datelor a fost analiza de conținut a documentelor și statisticilor oficiale, a actelor normative, sondajelor sociologice și a literaturii științifice.*

*În urma cercetărilor efectuate au fost stabilite următoarele cauze ale neparticipării populației la procesul de administrare a treburilor publice la nivel local: a) populația nu are încredere în puterea locală, iar autoritățile publice locale tratează populația, în cel mai bun caz, doar ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme și incomodități; b) puterea locală nu dispune de suficiente resurse și mijloace pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate; pauperizarea generalizată a avut ca efect diminuarea drastică a prezenței populației active în viața publică locală, mai ales în mediul rural; populația locală nu este informată suficient referitor la modalitățile și posibilitățile de participare la procesul decizional local.*

**Cuvinte cheie:** *participare publică, autorități publice locale, colectivitate locală*

**Abstract:** *The active participation of citizens in local public life is one of the essential characteristics of contemporary democratic societies. The objective of the research was to elucidate the causes of the non-involvement of the population in the public life of the local authorities in the Republic of Moldova.*

*The main method of data collection was the content analysis of official documents and statistics, normative acts, sociological surveys and scientific literature.*

*As a result of the research, were established the following reasons for the non-involvement of the population in the process of administration of public affairs at the local level: a) the population does not trust the local authorities, but the local public authorities consider the population, at best, only as an electorate, and at worst, as a contingent that causes problems and discomfort; b) the local authorities does not have sufficient resources and means to provide the residents with quality public services;*

*widespread impoverishment had the effect of drastically diminishing the presence of the active population in the local public life, especially in the rural areas; the local population is not sufficiently informed about the conditions and possibilities for participation in the local decision-making process.*

**Key words:** *public participation, local public authorities, local collectivity*

## **Introducere**

Într-un model teoretic ideal de funcționare a puterii locale, colectivitatea locală delegă reprezentanții săi pentru a exercita puterea și realizează controlul asupra activității lor. În practica politică a Republicii Moldova populația este slab conectată la procesele de administrare a treburilor publice locale, fiindu-i atribuit de clasa politică autohtonă mai mult rolul de electorat. În pofida axiomei că în colectivitățile locale de dimensiuni mici gradul de implicare a cetățenilor la viața publică este mai înalt, în Republica Moldova atestăm o altă situație – neparticiparea și dezinteresul populației față de treburile publice locale și față de activitatea autorităților publice locale pe care le aleg și care o reprezintă.

Nivelul scăzut al activismului social al populației locale și dezvoltarea slabă a sectorului asociativ la nivel local frânează procesul de includere activă a populației în activitățile de autoadministrare locală, contribuie la menținerea deficitului de funcționari publici la nivel local. Nivelul de trai al populației și politica socială a statului sunt de asemenea natură încât nu stimulează participarea populației la viața publică a colectivităților locale, caracteristică societăților democratice. Evoluția puterii locale în statele democratice contemporane este o dovadă a faptului că numai încrederea locuitorilor în eficiența participării lor la viața publică locală, convingerea că autoritățile publice locale acționează pentru realizarea interesului local comun și sunt responsabile în fața populației, pot contribui la activizarea comunităților locale. Anume din aceste considerente studierea cauzelor neimplicării publice la nivel local este foarte actuală pentru dezvoltarea democratică a Republicii Moldova.

În ultima perioadă, problema participării publice la nivel local nu a fost una de interes major în aria preocupărilor științifice ale cercetătorilor din Republica Moldova. Am identificat doar câteva lucrări care au abordat tangențial acest subiect vital pentru afirmarea societății democratice în Republica Moldova.

Pornind de la premisa că lista acțiunilor pentru asigurarea dezvoltării durabile este prea consistentă pentru a fi realizată doar de administrația locală și având în vedere faptul că colectivitățile locale nu dispun de resurse financiare suficiente pentru inițierea acțiunilor de dezvoltare durabilă, T. Șaptefrăți consideră că în aceste împrejurări autoritățile administrației publice trebuie să fie sprijinite de cetățeni. Implicând cetățenii, autoritățile publice locale contribuie la: partajarea responsabilităților privind dezvoltarea locală; responsabilizarea locuitorilor referitor la problemele colectivității locale; eficientizarea procesului decizional local; diminuarea stărilor conflictuale; sporirea încrederii populației

față de autoritățile publice locale; schimbarea perspectivei populației asupra activității autorităților locale; crearea unui sistem eficient de monitorizare și control al politicilor de implementare a politicilor publice locale. Autoarea oferă și o prezentare succintă a nivelurilor de participare a cetățenilor la procesul de dezvoltare durabilă al comunității (Șaptefrați, 2005).

Analizând participarea cetățenilor la procesul de administrare publică, V. Fotescu consideră că autoritățile publice „ignoră cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor”. Cu toate că au fost întreprinse activități complexe privind transparența instituțională, încă nu se poate vorbi despre un dialog productiv între autoritățile publice și cetățeni, constată autorul (Fotescu, 2015, p. 179).

R. Atamusov a abordat problema necesității raționalizării și sistematizării fundamentelor științifice privind participarea publică, care se prezintă sub două aspecte de bază: a) direcționarea unui flux continuu de informații de la autoritățile locale către comunitate și b) implicarea cetățenilor în procesul decizional. Interesul mare față de colaborarea autorităților administrației cu societatea civilă, în viziunea sa, a fost întotdeauna un indicator funcțional al unei societăți dezvoltate (Atamusov, 2015).

V. Cornea, analizând participarea cetățenilor la elaborarea strategiilor de dezvoltare locală, identifică, de rând cu factorii explicativi ai participării / neimplicării, consacrați în literatura de specialitate, și factorii specifici. Autoarea se referă în special la respectarea superficială de către autoritățile publice a procedurilor ce implică și cetățeni în dezbateri sau procese de luare a deciziilor și volumul excesiv de mare al documentelor pentru care se solicită opinia cetățenilor (Cornea, 2019 , pp. 38-39).

În prezentul studiu ne propunem să elucidăm problema existenței / inexistenței premiselor pentru asumarea responsabilității de către populația Republicii Moldova privind autoadministrarea treburilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale* și să analizăm factorii care influențează neimplicarea populației în viața publică locală.

### **Metodologia cercetării**

Principala metodă de colectare a datelor a fost analiza de conținut a documentelor și statisticilor oficiale, a documentelor juridice și a literaturii științifice. Interpretarea datelor sondajelor sociologice Barometrul Opiniei Publice a oferit un suport factologic considerabil în realizarea cercetărilor.

### **Rezultate**

**1. Constatări preliminare.** Participarea activă a cetățenilor în viața publică locală este considerată unul din elementele esențiale ale societăților democratice contemporane. Participarea publică potrivit definiției adoptată de

Banca Mondială, este procesul prin care cetățenii influențează deciziile care le afectează calitatea vieții (Bhatnagar & Williams, 1992, p. 177).

În materie de participarea publică, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a propus, în funcție de tipul de interacțiune dintre autoritatea publică și cetățean, trei nivele de ierarhizare:

a) Informarea, care presupune că procesul politicilor publice este suficient de transparent pentru ca cetățenii să obțină informația necesară pentru a vedea în ce măsură autoritățile își respectă promisiunile, pentru a fi capabili să analizeze ce se întâmplă în diverse sectoare de politică publică și să evalueze consecințele acestora asupra lor. Este o comunicare într-un singur sens, dinspre instituție înspre public.

b) Consultarea, în cadrul căreia cetățenii reacționează, din proprie inițiativă sau la invitația autorității publice, la propunerile de soluții alternative și / sau decizii publice, iar reacția cetățenilor este luată în considerare de către autoritatea publică în procesul de luare a deciziei finale. Este o comunicare în dublu sens, autoritatea publică cerând și publicul oferind informații.

c) Participarea activă, care permite cetățenilor să devină parteneri în luarea deciziilor privind politicile publice. Este un dialog constructiv, de colaborare între autoritatea publică și cetățeni (OECD, 2001, pp. 2-3).

Efectele pozitive ale participării publice sunt următoarele: oferă cetățenilor posibilitatea de a influența procesul decizional, contribuie la includerea cetățenilor în viața socială și politică, contribuie la adoptarea unor decizii bazate pe raționamentul și interesul public, încurajează competențe și aptitudini civice, și nu în ultimul rând, conferă legitimitate deciziilor adoptate de autoritățile publice locale (Grigorovici, 2013, p. 11).

Participarea publică este influențată de mulți factori care depind atât de autoritățile publice locale, cât și de locuitori sau grupurile de interese, precum și de mediul politic, economic, social și spiritual existent în societate.

**2. Cadrul normativ privind participarea publică.** Participarea publică este un factor important al dezvoltare socio-economice al colectivităților teritoriale locale. Cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora, în cadrul procesului decizional, potrivit legislației în vigoare, au dreptul la următoarele acțiuni:

a) de a participa, în condițiile *Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008*, în procesul decizional;

b) de a solicita și primi informație referitor la procesul decizional, inclusiv de a primi proiectele de decizii, în condițiile legii privind accesul la informație;

c) de a propune autorităților administrației publice locale inițierea elaborării și adoptării deciziilor;

d) de a prezenta autorităților administrației publice locale recomandări referitoare la proiectele deciziilor supuse discuțiilor.

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit

este consacrat prin Constituția Republicii Moldova, art. 109. Acest principiu este inclus și în *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006*, care în art. 8 prevede următoarele: „în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral”.

Legea mai prevede că orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local și de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional. De asemenea, legea oferă posibilitatea locuitorilor de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii, precum și de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Elaborarea deciziei administrative reprezintă un amplu proces de culegere, înregistrare, transmitere și prelucrare a informațiilor. Pentru stimularea participării cetățenilor la procesul decizional este de o mare importanță elaborarea unui cadru normativ privind stabilirea regulilor procedurale minime aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale. La baza unei astfel de reglementări trebuie puse următoarele principii: a) informarea prealabilă a populației locale asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile publice locale, b) consultarea populației locale în procesul de elaborare al proiectelor de decizii, c) participarea nemijlocită a populației locale la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

Această scurtă trecere în revistă a cadrului normativ existent privind participarea populației în viața publică locală ne permite să constatăm că în Republica Moldova, la moment, există condiții legale de implicare a populației în procesele administrative, sociale, economice și culturale care au loc la nivelul colectivității locale din care fac parte.

**3. Cauzele neparticipării publice la nivel local.** Participarea publică la nivel local este influențată de mulți factori, teoria contextului fiind preferată în analiza efectelor participării (Cornea, 2018, p. 106 ). Astfel, participarea publică depinde atât de autoritățile puterii locale, cât și de locuitori sau grupurile de interese, dar și de mediul politic, economic, social și spiritual existent în societate la o anumită etapă de dezvoltare. În același timp constatăm că una din principalele probleme ale participării publice în statele postsovietice ține de insuficiența culturii politice participative, sub acest aspect, una din întrebările esențiale privind participarea publică poate fi formulată astfel: cine ar trebui implicat în procesele de elaborare și implementare de politici publice locale și cine este implicat *de facto* în aceste procese? Studiile existente arată că există mari diferențe între grupurile sociale în ceea ce privește probabilitatea ca ele să participe și participarea lor reală la nivel local (Vries, 2007, p.45).

Cu toate că URSS și-a încetat existența acum trei decenii, regimul sovietic a lăsat o amprentă puternică asupra psihologiei și reflexelor comportamentale în societățile post-sovietice. Esența democrației sovietice, bazată pe principiile „centralismului democratic” se reducea la următoarele: votarea unanimă „pro” pentru unicul candidat existent, selectat și confirmat prealabil „de sus”. Una dintre consecințele inevitabile ale „centralismului democratic” a fost instaurarea „verticalei puterii”. Fiecare „șef” (nacealnic) din sistemul administrativ era plasat în funcție de un șef superior, deci, cel care l-a numit putea să și-l demită. Astfel, nici un funcționar nu era autonom în acțiunile sale, deoarece se afla în subordinea unui șef, de care era totalmente dependent. Deoarece realitatea sovietică nu a oferit niciun altfel de exemplu, sovieticii din fragedă copilărie erau obișnuiți cu faptul că lucrurile pot fi doar așa, deoarece nu putea fi altfel: deasupra oricărui șef există un alt șef, mai mare, care, „dacă ceva nu merge”, trebuia să „corecteze” subordonatul (Roshhin, 2019).

Aceasta fiind starea de lucruri, nu este deloc întâmplător faptul că în cadrul sondajului „Barometrul Opiniei Publice” (BOP) realizat semestrial de Institutul de Politici Publice din Chișinău un număr mare de respondenți regretă destrămarea URSS. În cadrul sondajelor BOP realizate în perioada 2010-2018 un număr considerabil de respondenți și-au afirmat atitudinea pozitivă față de fostul regim comunist. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Ce atitudine aveți față de fostul regim comunist (de până la 1990) din Moldova?” este prezentată în Tabelul 1. După trei decenii de la prăbușirea regimului sovietic un număr atât de mare de aprecieri pozitive denotă faptul că mecanismele funcționării democrației, mai ales la nivel local, nu se manifestă plenar în Republica Moldova.

Tabelul 1: Atitudinea populației Republicii Moldova față de fostul regim comunist (de până la 1990)

Perioada	Pozitivă	Negativă	Sunt indiferent
Mai 2010	38.6%	34%	27.4%
Octombrie 2016	57%	23.6%	19.4%
Noiembrie 2018	47.1%	23.8%	29.1%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice <http://bop.ipp.md> (accesat la 13.03.2020).

La întrebarea „Ați dori sau nu reconstituirea URSS și a sistemului socialist?”, peste 40 % din respondenți, în ultimul deceniu, după cum se vede din datele prezentate în Tabelul 2 au răspuns afirmativ.

Dincolo de impactul rețelelor de socializare și a posturilor propagandistice rusești, care au o mare influență în Republica Moldova, problemele existențiale ale populației amplificate de complicațiile inerente perioadei de tranziție, corupția și incapacitatea elitelor politice de a governa și a defini foarte clar strategiile de dezvoltare a societății moldovenești contribuie la dezvoltarea

stărilor de nostalgie față de regimul sovietic.

În condițiile în care aproape 50 % din populație își dorește reconstruirea unui sistem sovietic, invalidat de logica dezvoltării societale și pentru reconstruirea căruia nu există premise obiective, pune mari semne de întrebare cu privire la edificarea unui sistem de organizare a puterii locale, susținut de activismul social al populației, mai ales, în condițiile în care 80 % din respondenții sondajului BOP din ultimii cinci ani consideră că Republica Moldova nu este guvernată de voința poporului (Anexa I). În acest context, mai menționăm și faptul că peste 70 % din populația în vârstă de 55 ani și mai mult nu are oportunități de a participa în viața economică și socială și, respectiv, nu valorifică oportunitatea pentru îmbătrânire activă și sănătoasă; doar una din zece persoane în vârstă se implică în viața socială (Buciuceanu-Vrabie, 2016, p. 1).

Tabelul 2: Atitudinea populației Republicii Moldova față de ipotetica reconstituire a URSS și a sistemului socialist

Perioada	Aș dori	Nu aș dori	Nu știu / Nu pot aprecia	Nu răspund
Noiembrie, 2009	40.3%	32.2%	18.5%	9%
Octombrie, 2016	47.5%	30.5%	20%	1.9%
Noiembrie, 2018	40.4%	29.7%	26%	3.8%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice <http://bop.ipp.md> (accesat la 13.03.2020).

Urmare a celor menționate *supra*, considerăm că în procesul de elaborare a politicilor publice locale cercetătorii, dar și decidenții politici, trebuie să răspundă, cu predilecție, la o întrebare fundamentală: este pregătită și își dorește populația asumarea responsabilităților pentru autoadministrarea treburilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale*?

Gradul de încredere al populației în autoritățile locale (primăria), potrivit sondajele sociologice BOP, chiar dacă este mai mare comparativ cu alte autorități și instituții (poziția a doua, după Biserică), oscilează în jurul la 50 %. În același timp, este îngrijorător faptul că un număr considerabil de respondenți au bifat opțiunile „nu prea am încredere” și „nu am deloc încredere”. De exemplu, în sondajul din ianuarie 2019, cota lor a fost de 57 % (situația, pentru perioada ianuarie 2001 – decembrie 2019 este prezentată în Anexa II).

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală, decât față de populația locală care i-a ales. Alegerile în consiliile locale și raionale pe liste de partid au adus la crearea unor „parteneriate de interese” între elitele politice locale și

afaceriștii locali, care sunt atât de bine integrate, încât a devenit foarte dificil de a face diferența între aceste grupuri: în autoritățile decizionale locale, de multe ori, prevalează și sunt promovate interesele partidului și/sau de grup. La nivelul local a avut loc fuziunea între reprezentanții puterii locale, oamenii de afaceri locali și funcționarii din organele desconcentrate ale puterii statale. Aceste grupări au acaparat patrimoniul local și raional, instaurând relații de clan. De facto, în cadrul alegerilor locale are loc inversiunea resurselor dobândite în mod fraudulos de către elitele locale din banii destinați pentru diferite proiecte de dezvoltare locală în putere publică reală. Mecanismul alegerilor locale pe liste de partid poate funcționa, mai degrabă, în municipii și localitățile urbane mari, doar la acest nivel s-ar putea contura o arenă reală pentru luptele politice.

Și nivelul scăzut al participării populației la alegerile locale, comparativ cu cele parlamentare, poate fi considerat un indicator sigur al importanței acordate de locuitorii scrutinurilor respective: rata participării la alegeri reprezintă o dovadă elocventă a atitudinii cetățeanului față de cele două niveluri ale puterii publice: statale și locale. În Republica Moldova, după cum se vede din datele privind activismul electoral prezentate în Tabelul 3, prezența la urne este mai mare la alegerile parlamentare: rata medie de participare la alegerile parlamentare este de 62,93 %, iar la cele locale este de 53,92 %, situație care confirmă gradul înalt al neîncrederii populației față de puterea locală, deși rata de încredere față de „primărie”, potrivit sondajelor, rămâne la cote înalte.

Tabelul 3: Rata participării la alegerile parlamentare și locale (în %)

	Scrutin	Rata part.
I	Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994	79,31
II	Alegerile locale din 16 aprilie 1995	60,02
III	Alegerile parlamentare din 22 martie 1998	69,12
IV	Alegerile locale generale din 23 mai 1999	61,28
V	Alegerile parlamentare anticipate din 25 februarie 2001	67,52
VI	Alegerile locale generale din 25 mai 2003	58,58
VII	Alegerile parlamentare din 6 martie 2005	64,84
VIII	Alegerile locale generale din 3 iunie 2007	52,25
IX	Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009	57,54
X	Alegerile parlamentare din 29 iulie 2009	58,5
XI	Alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010	63,37
XII	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011	54,59
XIII	Alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014	55,6
XIV	Alegerile locale generale din 14 iunie 2015	49,02
XV	Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019	50,6
XVI	Alegerile locale generale din 20 octombrie 2019	41,7



Sursa: <http://www.cec.md>, <http://www.e-democracy.md> (accesate la 12.03.2020)

Și în alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 rata participării pe circumscripțiile uninominale a fost puțin mai redusă comparativ cu rata participării pe circumscripția națională: 50,14 % contra 50, 57 %.

În sondajele BOP organizate în perioada 2002-2011 a fost măsurată percepția populației locale privind influența pe care o are asupra procesului decizional local și, după cum se poate lesne de observat din datele prezentate în Tabelul 4, un procent relativ mic al respondenților a exprimat convingerea că pot influența hotărârile importante (într-o măsură mare și foarte mare) care se iau la nivelul localității lor. Cu regret, la sondajele ulterioare această problemă nu a mai fost studiată, dar din datele tangențiale disponibile situația nu s-a îmbunătățit.

Tabelul 4: Percepția populației privind influențarea procesului decizional local (în %)

2002	aprilie	9	2007	mai	23
	noiembrie	13		noiembrie	18
2003	mai	11	2008	aprilie	15
	noiembrie	17		octombrie	16
2004	mai	9	2009	martie	19
	noiembrie	25		noiembrie	27
2005	februarie	-	2010	mai	28
	decembrie	16		noiembrie	16
2006	aprilie	-	2011	mai	23
	noiembrie	23		noiembrie	-

Sursa: Barometrul Opiniei Publice. <http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156> (accesat la 24.10.2016).

Lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului ș.a.

Transparența activității instituțiilor administrației publice locale constituie o caracteristică fundamentală a societății democratice. Transparența în activitatea organelor administrației publice locale este o condiție esențială pentru antrenarea populației în activitățile publice la nivel local. Implicarea populației în procesul decizional local are o deosebită importanță pentru activitatea autorităților puterii locale, deoarece cu cât populația este mai informată despre activitatea lor, cu atât este mai mare încrederea în puterea locală aleasă de către cetățeni. Având încrederea deplină a populației autorităților locale le va fi mai simplu să adopte decizii oportune, dar nepopulare, iar lipsa de transparență a procedurilor administrative va bloca inițiativele de participare a populației în procesul de soluționare democratică a problemelor de interes public local. Instrumente utile

pentru asigurarea interacțiunii cetățenilor cu autoritățile publice ar putea fi site-urile web ale acestora. Din păcate, site-urile autorităților publice oferă un grad de interacțiune foarte limitat (Cornea, 2011, p. 14).

Cu toate că au fost elaborate mai multe acte normative în domeniu, lipsa de transparență a procesului decizional predomină încă la nivelul administrației publice locale. Din păcate, autoritățile publice locale nu sunt nici suficient pregătite, nici interesate să aplice această lege. Pe de altă parte, cetățenii nu au, încă, experiența de a „lupta” cu autoritățile publice de toate nivelurile. Ideea necesității firești a contribuabilului de a fi informat de autoritățile publice asupra felului cum sunt folosiți banii publici nu este încă unanim acceptată. O problemă stringentă a populației ar trebui să fie lupta împotriva „secretomaniei” în materie de decizii referitor la viața colectivităților teritoriale locale și, mai ales, modul în care sunt folosiți banii publici.

În aceste condiții, nu-i de mirare faptul că la la întrebarea „Credeti că Republica Moldova este guvernată de voința poporului?” din cadrul sondajelor BOP, marea majoritate a respondenților au dat un răspuns negativ. Este îngrijorător faptul că numărul acestora, în ultimii cinci ani a urcat și gravitează în jurul cotei de 80 %, iar numărul celor care consideră că Republica Moldova este guvernată de voința poporului oscilează dramatic de la 4.1 % în noiembrie 2015 la 26.6 % în aprilie 2017, după care cade sub 10 % în noiembrie 2017 până în ianuarie 2019, urmând ca în decembrie 2019 să urce până la 6.9 % (Anexa I).

Un număr limitat de respondenți ai sondajelor BOP, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa IV (media pentru perioada noiembrie 2001 – decembrie 2019 este 1,05 %), văd drept soluție pentru a îmbunătăți situația social – economică din țară extinderea drepturilor administrației locale ca soluție de îmbunătățire a situației social – economice.<sup>1</sup> Deducem că populația nu sesizează legătura directă existentă dintre nivelul său de trai și calitatea serviciilor publice oferite la nivel local, nu percepe autoritățile publice ca pe un factor care ar contribui la ameliorarea calității vieții în localitate. Acest atavism sovietic de a percepe autoritățile publice locale doar ca executor al comandamentelor puterii statale constituie un obstacol considerabil pentru consolidarea democrației locale în Republica Moldova.

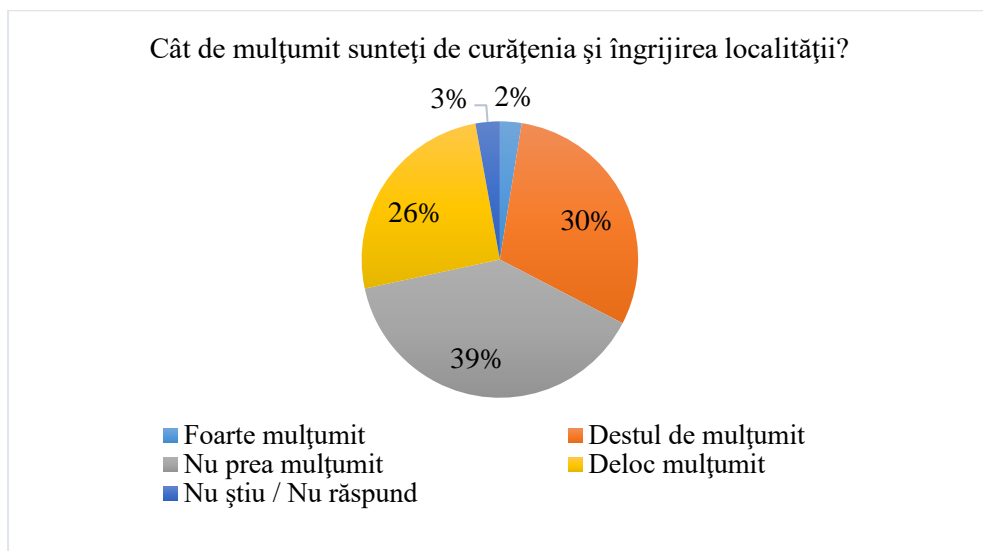
În sondajele BOP, atitudinea populației față de activitatea autorităților administrației publice locale din localitățile de reședință a respondenților a fost cuantificată doar o singură dată, în mai 2011, fiind considerată, propabil, de către organizatorii sondajului drept una neesențială. Potrivit datelor aceluși sondaj, la întrebarea „Cum apreciați activitatea administrației publice din localitatea dvs. în ultimii 4 ani?” doar 4,2 % din respondenți au acordat calificativul „foarte bine”,

<sup>1</sup> Întrebarea a fost formulată în felul următor: „Ce credeți că ar trebui de întreprins pentru a îmbunătăți situația social-economică din Republica Moldova?” În tabel au fost incluse doar variantele de răspuns „în primul rând”.

„bine” – 28,5%, „nici bine, nici rău” – 40,6 %, „rău” – 14,6 %, „foarte rău” – 6,4 %, iar 5,7 % nu au răspuns la întrebare.

Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor potrivit sondajelor BOP realizate în perioada noiembrie 2001- decembrie 2019 nu este unul înalt. După cum se vede din datele conținute în Diagrama 1, sunt mulțumiți de curățenia și îngrijirea localității („foarte mulțumit” și „destul de mulțumit”), în medie, doar o treime din populație.

Diagrama 1: Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localităților



Sursa: Barometrul Opiniei Publice <http://bop.ipp.md> (accesat la 28.03.2020).

Populația nu tratează administrația publică locală nici drept sursă credibilă de informare. La întrebarea „Care este sursa de informare în care aveți cea mai mare încredere?”, Administrația publică locală este surclasată de „zvonuri” și de „sondajele de opinie publică”. Doar un număr infim din respondenți tratează autoritățile administrației publice locale drept sursă de informare demnă de încredere: media pentru perioada noiembrie 2004 – decembrie 2019 este de 0,45 % din totalul respondenților (aceste date sunt prezentate în Anexa III).

Datele prezentate *supra* sunt o dovadă elocventă a faptului că încrederea populației în autoritățile publice locale nu este la o cotă care ar anima încadrarea populației mai activ în activitățile publice locale și că populația pune la îndoială capacitățile și posibilitățile autorităților publice locale de a le soluționa problemele și a le oferi servicii publice acceptabile.

Unul dintre factorii care limitează implicarea cetățenilor în viața publică locală este pauperizarea generalizată a populației. Fenomenul sărăciei influențează dramatic toate dimensiunile existenței sociale, iar problemele

existențiale pentru cetățenii care trăiesc la limita sărăciei prevalează asupra tuturor celorlalte probleme ale vieții sociale. Potrivit datelor sondajelor BOP, sărăcia se află în top-ul problemelor de care populația este îngrijorată cel mai mult populația Republicii Moldova. Peste 50 % din respondenți, potrivit datelor aceluiași sondaje, consideră că printre cele mai importante probleme ce trebuie rezolvate în Republica Moldova (în primul rând) sunt: dezvoltarea economiei și ridicarea nivelului de trai.

Un factor esențial care determină nivelul de bunăstare al populației este și mediul de reședință. În Republica Moldova continuă să existe diferențe esențiale între nivelul sărăciei din zonele urbane și rurale. Peste 80 % din toți cei săraci provin din mediul rural (Cornea, 2017, p. 367).

Aceste fenomene sociale influențează negativ procesul de implicare a cetățenilor în viața publică locală. De aceea, afirmarea democrației la nivel local în Republica Moldova depinde, în mare măsură, de promovarea și garantarea drepturilor sociale ale populației. Fără crearea unor condiții decente de trai și dezvoltare socială, mai ales în mediul rural, soarta democrației moldave e incertă. Poporul pauperizat și flămând, poate fi foarte ușor manipulat și redirecționat de la cursul anevoios spre democrație. Sărăcia sordidă subminează puterea de orice natură ar fi ea, cauzând mereu instabilități și făcând democrația aproape imposibilă (Benceci, 2003, p. 102).

## Discuții

Ilustrul jurist român Paul Negulescu (1903-1904, p. 136-137), la începutul sec. XX, referindu-se la dezinteresul populației de a participa la viața publică locală menționa următoarele:

Se observă la noi puțină viață ce au comunele și județele, dezinteresarea tuturor oamenilor mai de seamă de a se ocupa de asemenea interese, consiliile noastre județene și comunale fiind compuse în marea majoritate a cazurilor din oameni de a treia sau a patra mână. Cauza acestei nepăsări a elementelor celor mai inteligente, mai culte și mai pline de energie pentru asemenea chestiuni, provine din lipsa de importanță a unei atare ocupațiuni. S-ar putea remedia dându-se avantaje.

Constat cu regret că afirmațiile distinsului profesor sunt actuale și la începutul sec. XXI. Miza implicării în procesul decizional local, care nu produce efecte imediate și sesizabile pentru locuitori, este una ne semnificativă, de aceea și se atestă participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional local.

Și interacțiunea slabă a aleșilor locali cu populația impune în mod imperios reformarea mecanismului electoral local, care ar avea ca efect scoaterea de sub incidența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. În acest sens, propunem să fie menținută procedura actuală de alegere a primarului, dar modalitatea de alegere a consilierilor locali ar trebui schimbată.

Sistemul de alegere a consilierilor pe listele partidelor politice îi face responsabili față de partid și în special, față de liderul local al partidului. Alegerile în consiliul local ar trebui să desfășurate prin scrutin uninominal, fiecare candidat prezentând propriile soluții pentru rezolvarea problemelor existente și viziunile strategice de dezvoltare a colectivității locale. Astfel, fiecare sat din comună, cu respectarea principiului proporționalității va avea reprezentanții săi în consiliul local. Pentru alegerile în autoritățile decizionale de nivelul doi sistemul mixt ar fi o variantă de compromis.

### **Concluzii**

Este cunoscut faptul că în Republica Moldova se atestă un nivel scăzut al participării publice la nivel local. Există mai multe explicații ale fenomenului neimplicării cetățenilor în rezolvarea problemelor locale și în procesul decizional local. În urma cercetărilor efectuate am stabilit următoarele cauze ale neparticipării populației la procesul de administrare a treburilor publice la nivel local:

- Relațiile dintre populație și puterea publică locală sunt, în mare măsură, deteriorate. Populația nu are încredere în puterea locală, iar autoritățile publice locale tratează populația, în cel mai bun caz, doar ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme și incomodități.

- Puterea publică locală nu dispune de suficiente resurse și mijloace pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate.

- Pauperizarea generalizată, șomajul, migrația, depopularea, îmbătrânirea au avut ca efect diminuarea drastică a prezenței populației active în viața publică locală, mai ales în mediul rural.

- Populația locală nu este informată suficient referitor la modalitățile și posibilitățile de participare la procesul decizional local; oamenii nu au certitudinea că pot schimba lucrurile, adică nu pun mari speranțe pe faptul că ei ar putea influența procesul decizional local.

### **Referințe bibliografice:**

1. Atamusov, R. (2015). Participarea societății civile în gestionarea politicilor publice în Republica Moldova. *Revista Militară. Studii de securitate și apărare*, 1 (13), pp. 68-76.
2. Benceci, D. (2003). Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). *Moldoscopie*, Partea XXI.
3. Bhatnagar, B. & Williams, A.C. (1992). *Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change*. Washington, D.C.: World Bank.

4. Buciuceanu-Vrabie, M. (2016). *Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016)*. Disponibil la: [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/43\\_Policy\\_Paper\\_II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf) (accesat la 21.03.2020).
5. Cornea, S. (2017). *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: Concept mecanisme, soluții*. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei Carol I.
6. Cornea, V. (2011). Politico-institutional communication: challenges and impacts. *Journal of Danubian Studies and Research*, 1 (1), pp. 11-17.
7. Cornea, V. (2018). The Sources of Distortion of Local Public Interest. Hințea, C.M., Moldovan, B.A., Radu, B.V., Suciuc, R.M. (ed), *Transylvanian International Conference in Public Administration: Cluj-Napoca, Romania, 2-4 November 2017*, Cluj-Napoca: Accent, pp.101-114.
8. Cornea, V. (2019). Fiabilitatea și legitimitatea strategiilor de dezvoltare locală. *Buletinul Științific al Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul: Științe Sociale*, 2 (10), pp. 34-41.
9. Fotescu, V. (2015). Participarea cetățenilor la procesul de administrare publică. *Studiul Artelor și Culturologie: istorie, teorie, practică*, 3 (26), pp. 173-179.
10. Grigorovici, Iu. (2013). *Participarea cetățenească și e-guvernarea. Rezumatul tezei de doctor*. București. Disponibil la: [http://doctorat.snsa.ro/sites/default/files/doctorat/grigorovici/Rezumat %20Iulia%20Grigorovici.pdf](http://doctorat.snsa.ro/sites/default/files/doctorat/grigorovici/Rezumat%20Iulia%20Grigorovici.pdf) (accesat la 12.03.2014).
11. *Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*.
12. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 administrația publică locală*.
13. Negulescu, P. (1903-1904). *Tratat de drept administrativ român*. București, Tipografia Gutenberg.
14. OECD, (2001). Engaging citizens in policy making: information, consultation and public participation. *OECD Public Management Policy Brief*, nr. 10, 2001.
15. Roshhin, A. (2019). *Strana utrachennoj e`mpatii. Kak sovetskoe proshloe vliyaet na rossijskoe nastoyashhee*. Moskva: E`kсмо (Рощин, А. (2019). *Страна утраченной эмпатии. Как советское прошлое влияет на российское настоящее*. Москва: Эксмо).
16. Șaptefrați, T. (2005). Forme și metode de participare a cetățenilor la dezvoltarea durabilă a comunităților. *Administrarea Publică*, 4 (48), pp. 14-23.
17. Vries, M. S. De (2007). Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. *Administrație și management public*, nr. 8, pp. 42-51.

**Anexe:**

Anexa I

Răspunsurile respondenților sondajelor BOP la întrebarea „Credeti că Republica Moldova este guvernată de voința poporului?”

Perioada	Da	Nu	Nu știu	Nu răspund
Aprilie 2006	29.1%	56.7%	0%	14.3%
Noiembrie 2006	26.8%	55.1%	16.9%	1.2%
Mai 2007	20.3%	63.7%	14.6%	1.4%
Noiembrie 2007	24.6%	59.2%	14.6%	1.5%
Aprilie 2008	21.9%	59.7%	16.9%	1.5%
Octombrie 2008	21.2%	51.5%	24.1%	3.2%
Martie 2009	27.6%	59.4%	12.1%	0.8%
Iulie 2009	28.1%	59.7%	11.4%	0.7%
Noiembrie 2009	24.5%	56.8%	15.8%	2.9%
Mai 2010	19.6%	67.4%	13%	0%
Noiembrie 2010	19.3%	64%	14.9%	1.9%
Mai 2011	22.1%	60.4%	15.4%	2.1%
Noiembrie 2011	11.8%	78.5%	9%	0.8%
Mai 2012	14.9%	76.5%	7.9%	0.6%
Noiembrie 2012	19.3%	71%	8.8%	0.9%
Aprilie 2013	11.7%	81.5%	6%	0.7%
Noiembrie 2013	13.3%	82.1%	4.1%	0.5%
Aprilie 2014	13.8%	78.5%	6.1%	1.5%
Noiembrie 2014	16.7%	72.4%	8.8%	2.2%
Aprilie 2015	11.4%	81.4%	7%	0.2%
Noiembrie 2015	4.1%	90.4%	4.4%	1.1%
Aprilie 2016	6.6%	89.7%	3.4%	0.3%
Octombrie 2016	6.1%	86.2%	7.3%	0.4%
Aprilie 2017	26.6%	68.6%	3.9%	1%
Noiembrie 2017	7.2%	86.2%	5.9%	0.7%
Mai 2018	10.7%	84%	5%	0.2%
Noiembrie 2018	9.1%	83.7%	5.8%	1.4%
Ianuarie 2019	8.6%	80.9%	9.8%	0.7%
Decembrie 2019	16.9%	75.6%	6%	1.5%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice. <http://bop.ipp.md> (accesat la 13.03.2020)

Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP  
 (2001-2019)

Perioada	Foarte multă încredere	Oarecare încredere	Nu prea am încredere	Nu am deloc încredere	Nu știu	Nu răspund
Ianuarie 2001	2.9%	30.4%	31.2%	31.5%	4.1%	0%
Noiembrie 2001	5.3%	39.4%	31%	19.1%	2.9%	2.3%
Aprilie 2002	10.4%	46%	27.2%	13.8%	1.5%	1.1%
Noiembrie 2002	8%	43.7%	26.3%	15.5%	5.3%	1.2%
Mai 2003	7.6%	39.2%	32%	17.3%	2.9%	0.9%
Noiembrie 2003	10.8%	40.7%	25.8%	16.4%	4.9%	1.4%
Mai 2004	3%	43.8%	25.1%	19.2%	6.4%	2.5%
Noiembrie 2004	7.5%	46.2%	26.3%	13.4%	5.2%	1.4%
Februarie 2005	8.7%	46%	29%	12.9%	1.9%	1.5%
Decembrie 2005	7.8%	35.5%	30.3%	21.2%	4.7%	0.5%
Aprilie 2006	6.8%	35.4%	34.6%	18.9%	2.3%	2%
Noiembrie 2006	6.9%	42.8%	29.5%	16.5%	2.6%	1.7%
Mai 2007	8.4%	38.9%	30.6%	16%	4.4%	1.6%
Noiembrie 2007	5.9%	44.3%	27.1%	19.5%	2%	1.3%
Aprilie 2008	8.2%	36.1%	30.6%	20.7%	2.5%	1.9%
Octombrie 2008	6.5%	43.6%	34.7%	11.7%	1.6%	1.8%
Martie 2009	9.1%	37.4%	31.4%	18.9%	2%	1.2%



Iulie 2009	8.8%	35.2%	31%	21%	2.3%	1.6%
Noiembrie 2009	10.6%	45.5%	23.6%	14.3%	3.6%	2.5%
Mai 2010	9%	42.8%	28.7%	16.2%	1.7%	1.6%
Noiembrie 2010	6.6%	41.2%	27.4%	20.2%	3.4%	1.2%
Mai 2011	10.2%	36.5%	28.9%	21.1%	2.4%	1%
Noiembrie 2011	11.6%	39%	26.6%	21.2%	1.4%	0.3%
Mai 2012	13%	45.1%	27%	13.6%	0.9%	0.3%
Noiembrie 2012	10.3%	36.4%	29.3%	21.9%	1.7%	0.3%
Noiembrie 2013	8.9%	37.6%	28.4%	23.8%	1.1%	0.2%
Aprilie 2014	14.7%	38.8%	24.3%	20.7%	0.8%	0.7%
Noiembrie 2014	14.3%	41.4%	24.5%	17.2%	1.3%	1.4%
Aprilie 2015	8.4%	34.1%	29.8%	25.7%	1.7%	0.3%
Noiembrie 2015	8.2%	44.4%	23.3%	22.6%	0.6%	0.9%
Aprilie 2016	10%	37%	22.8%	27.6%	2%	0.7%
Octombrie 2016	4.5%	33.1%	29.1%	31.9%	1.2%	0.1%
Aprilie 2017	8.3%	33.3%	34.2%	22.6%	0.6%	0.9%
Noiembrie 2017	6.8%	33.7%	25.4%	30.7%	3.4%	0%
Mai 2018	10%	37.1%	31.3%	19.9%	1.5%	0.3%
Noiembrie 2018	3.9%	36.7%	22.9%	31.6%	4%	0.9%
Ianuarie 2019	5.3%	32.8%	25.1%	31.9%	4%	0.9%
Decembrie 2019	17.1%	40%	22.7%	17.1%	2.8%	0.3%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice. <http://bop.ipp.md/ro/result/table#> (accesat la 12.03.2020)

## Anexa III

## Perceperea de către populație a administrației publice locale ca sursă de informare credibilă

Perioada	Zvonuri	Sondaje	APL
Noiembrie 2004	0.6%	0.2%	0%
Februarie 2005	1.3%	0.9%	0%
Decembrie 2005	0.7%	1.1%	0%
Aprilie 2006	0.5%	1.4%	0.1%
Noiembrie 2006	0.7%	0.4%	0.2%
Mai 2007	0.8%	0.4%	0.1%
Noiembrie 2007	2.1%	1.2%	0.7%
Aprilie 2008	0.5%	0.5%	1%
Octombrie 2008	0.4%	0.4%	0.9%
Martie 2009	0.6%	0.2%	0.2%
Iulie 2009	0.2%	0.2%	0.1%
Noiembrie 2009	0.1%	0.3%	0.3%
Mai 2010	0.4%	0.1%	0.3%
Noiembrie 2010	0%	0.3%	0.2%
Mai 2011	0.1%	0.2%	0.5%
Mai 2012	3.9%	0.3%	0.3%
Noiembrie 2012	0.1%	0%	0%
Aprilie 2013	0.1%	0.3%	0.2%
Noiembrie 2013	0.2%	0.6%	0.1%
Aprilie 2014	4.3%	0.5%	2%
Noiembrie 2014	1%	0.6%	1.4%
Aprilie 2015	0.7%	0.7%	0.5%
Noiembrie 2015	0.8%	0.9%	0.5%
Aprilie 2016	0.9%	0.3%	0.3%
Octombrie 2016	0.6%	0%	0.1%
Aprilie 2017	1.4%	0.9%	1.1%
Noiembrie 2017	0.5%	0.3%	0.2%
Mai 2018	0.3%	1%	1.1%
Noiembrie 2018	0.7%	0.1%	0%
Ianuarie 2019	0.3%	0.1%	0.1%
Decembrie 2019	0.7%	0.8%	1.8%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice. <http://bop.ipp.md/ro/result/table> (accesat la 28.03.2020).

Anexa IV

Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației  
 publice locale ca soluție a îmbunătățirii situației social-economice din  
 Republica Moldova

Perioada	%	Perioada	%
Noiembrie 2001	0.7%	Noiembrie 2010	0.7%
Aprilie 2002	0.4%	Mai 2011	1.1%
Noiembrie 2002	1.2%	Noiembrie 2011	1%
Mai 2003	0.7%	Mai 2012	2.9%
Noiembrie 2003	0.6%	Noiembrie 2012	1.3%
Mai 2004	0.8%	Aprilie 2013	0.9%
Noiembrie 2004	1%	Noiembrie 2013	1.1%
Februarie 2005	1.2%	Aprilie 2014	0.5%
Decembrie 2005	1.3%	Noiembrie 2014	1.4%
Aprilie 2006	0.6%	Aprilie 2015	0.9%
Noiembrie 2006	1.1%	Noiembrie 2015	0.8%
Mai 2007	0.8%	Aprilie 2016	0.9%
Noiembrie 2007	1.1%	Octombrie 2016	0.3%
Aprilie 2008	1.3%	Aprilie 2017	0.8%
Octombrie 2008	2.3%	Noiembrie 2017	0.6%
Martie 2009	0.9%	Mai 2018	2.1%
Iulie 2009	1.6%	Noiembrie 2018	0.4%
Noiembrie 2009	1.2%	Ianuarie 2019	0.5%
Mai 2010	0.7%	Decembrie 2019	2.1%

Sursa: Barometrul Opiniei Publice Republica Moldova. <http://bop.ipp.md/ro/result/table> (accesat la 28.03.2020).