



**„SITUAȚIA DEMOCRAȚIEI LOCALE
ȘI GRADULUI DE IMPLEMENTARE
A DOCUMENTELOR DE POLITICI
ÎN DOMENIUL DESCENTRALIZĂRII
DIN REPUBLICA MOLDOVA”**

RAPORT DE MONITORIZARE

CHIȘINĂU, 2018



„SITUAȚIA DEMOCRAȚIEI LOCALE ȘI GRADULUI DE IMPLEMENTARE A DOCUMENTELOR DE POLITICI ÎN DOMENIUL DESCENTRALIZĂRII DIN REPUBLICA MOLDOVA”

RAPORT DE MONITORIZARE

AUTORI:

Viorel FURDUI, doctor în drept

Alexandru OSADCI, magistru

Viorel RUSU, lector universitar superior, drd în drept



Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM) este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 800 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova.

Web: www.calm.md



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.



Organizația Obștească Promo-LEX este un ONG public, ce urmărește principiile democrației participative, monitorizează și identifică cazurile de încălcare a drepturilor omului în Moldova, Promo-LEX este una dintre cele mai importante organizații de monitorizare a reformelor judiciare și conduce astăzi platforma ONG-urilor din Moldova ale Forumului Parteneriatului Estic.

Web: www.promolex.md

Adresa de contact:

Str. Columna 106A, Chisinau, Republica Moldova (secretariatul)

tel. (+373 22) 22-35-09, fax (+373 22) 22-35-29, mob. +37379588547,

info@calm.md, www.calm.md

„ Această publicație este realizată de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) și IDIS “Viitorul” cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei.

Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene.”



CUPRINS

I. SUMAR.....	6
II. INTRODUCERE.....	7
III. PROCESUL DE CONSULTARE/AVIZARE ȘI DIALOGUL INSTITUȚIONALIZAT	10
IV. STATUTUL ALESULUI LOCAL	15
V. DESCENTRALIZAREA ȘI AUTONOMIA FINANCIARĂ	19
VI. TUTELA ȘI CONTROLUL ADMINISTRATIV ASUPRA APL	28
VII. ORGANIZAREA, STRUCTURA, STATELE DE PERSONAL ȘI SALARIZAREA ÎN APL	34
VIII. REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ	37
IX. CONCLUZII GENERALE	40
X. RECOMANDĂRI ȘI PROPUNERI	44
XI. ANEXE	
Anexa nr. 1 <i>Gradul de implementare a Foii de parcurs privind implementarea Recomandării 322 și a angajamentelor Republicii Moldova în domeniul democrației locale, semnată de către Consiliul Europei, Guvernul Republicii Moldova și CALM, la 8 iulie 2016</i>	53
Anexa nr. 2 <i>Gradul de implementare a planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018</i>	55
Anexa nr. 3 <i>Gradul de implementare a Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020</i>	58
Anexa nr. 4 <i>Recomandarea CALRCE nr. 322 din 2012 privind democrația locală și regională în Republica Moldova</i>	60
Anexa nr. 5 <i>Foaia de parcurs privind implementarea Recomandării nr. 322/2012 p și a angajamentelor Republicii Moldova în domeniul democrației locale și regionale, semnată de către Consiliul Europei, Guvernul Republicii Moldova și CALM, la 8 iulie 2016</i>	63
Anexa nr. 6 <i>Rezoluția CALRCE nr. 470/2017 privind cazul primarului mun. Chișinău (RUS)</i>	72
Anexa nr. 7 <i>Rezoluția și recomandările CALRCE din 27.03.2018 privind situația aleșilor din Republica Moldova (RUS)</i>	74
Anexa nr. 8 <i>Recomandarea CALRCE nr. 328/2016 privind Dreptul autorităților locale</i>	77

I. SUMAR

Descentralizarea, democrația locală și consolidarea autonomiei locale reprezintă unul din domeniile destul de controversate, confuz și restanțier din cadrul procesului de reforme din Republica Moldova. Deși este un domeniu extrem de important în contextul modernizării și dezvoltării țării, importanța acestui domeniu a fost întotdeauna în umbră și subestimat, în raport cu alte domenii precum justiția, drepturile omului, dezvoltarea economică etc. În rezultat, din cauza unui sistem politic, administrativ, financiar, economic etc. extrem de centralizat, deja decenii, reformele din Republica Moldova nu avansează simțitor practic nici într-un domeniu, considerate prioritare.

De aceea, unul din obiectivele principale ale prezentului studiu, în afară de o evaluare strict tehnică a principalelor documente de politic sub aspectul realizării lor, este de a scoate în relevanță probleme principale de ordin conceptual și strategic, care în prezent se atestă în domeniul descentralizării și democrației locale. De a le analiza într-o anumită ordine logică și și critică, precum și de a propune direcțiile de soluționare a acestor probleme tuturor celor interesați și în primul rând, instituțiilor statului responsabile de acest domeniu.

În special, în studiu sunt abordate următoarele probleme fundamentale actuale:

- Evaluarea generală a implementării principalelor documente de politici din domeniu descentralizării/democrației locale;
- Procesul de implicare, consultare și dialog instituțional între autoritățile centrale și cele locale în calitate de element fundamental pentru succesul reformelor;
- Statutul alesului local și diminuarea lui în ultima perioadă de timp;
- Controlul administrativ excesiv asupra APL: accentuarea și rolul său în împiedicarea activității normale a APL;
- Structura, statele de personal și salarizarea în cadrul APL: cauzele și barierele prin-

cipale în asigurarea APL cu specialiști calificați;

- Reforma administrativ – teritorială: locul ei în reformarea sistemului APL
- Evaluarea tehnică a principalelor documente de politici în vigoare din domeniul descentralizării și democrației locale: Strategia descentralizării/planul ei de acțiuni, Strategia Reformei Administrației Centrale/planul ei de acțiuni și Foia de parcurs (anexele 1-3).

De asemenea, studiul conține un șir de anexe, care cuprind principalele documente (rezoluții, recomandări) ale Consiliului Europei care completează imaginea privind situația din domeniul dat. Precum și sunt anexate mai multe documente ale CALM, care conțin propunerile concrete privind redresarea situației pe majoritatea domeniilor problematice constatate atât în prezentul raport, cât și în rapoartele respective a Consiliului Europei.

Studiul dat este realizat de către grupă de experți ai CALM, participanți activi ai procesului decizional din ultimii 15 ani din domeniul dat, care activează nemijlocit și de muți ani în domeniul dat, inclusiv la nivel științific și academic.

Prezenta lucrare depășește cadrul unui simplu raport tehnic de monitorizare, deoarece încearcă să analizeze în profunzime, în mod critic dar obiectiv problemele și cauzele apariției lor, oferind tuturor celor interesați, dar în principal autorităților statului, o imagine obiectivă și profundă asupra situației existente în domeniul democrației locale din Republica Moldova.

Sperăm că concluziile, recomandările și propunerile elaborate de către autorii acestui studiu, vor fi tratate în modul adecvat și vor fi luate în considerație de către factorii decizionali pentru a fi elaborate și adoptate cele mai adecvate decizii în vederea depășirii tuturor problemelor cronice cu care se confrunta acest domeniu și de a asigura avansarea, continuitatea și sustenabilitate reformelor din acest domeniu.

II. INTRODUCERE

Edificarea unui sistem de administrație publică centrală și locală modern și eficient, reprezintă una din prioritățile fundamentale ale Republicii Moldova. Sistemul actual de administrație publică dovedindu-se a fi unul total depășit, extrem de politizat și absolut inefectiv. Iar blocajele/incapacitatea/ineficiența vădită în implementarea corespunzătoare a reformelor care durează deja decenii, precum și modul cum au reacționat instituțiile statului la deverse provocări/probleme majore din ultimul timp (de ex. furtul miliardului, privatizări dubioase, referendumuri etc.), confirmă cu lux de amănunte că în Republica Moldova sistemul administrativ este unul absolut nefuncțional și necesită o reclădire profundă, din temelie.

Trebuie de menționat că în perioada de referință s-au întreprins unele evoluții în domeniul reformei administrației publice centrale, iar scopul declarat fiind consolidarea eficienței, profesionalismului și a capacităților administrației publice; sporirea motivației și atractivității funcției publice, precum și reducerea influenței politice în cadrul sistemului administrației publice. În acest sens, ministerele au fost reduse de la 16 la 9, mai multe servicii publice/agenții au fost comasate sub umbrela Agenției Servicii Publice (nou create) și au fost introduse funcțiile neafiliate politic ale Secretarilor Generali și Secretarilor de Stat (șef de minister și șef de sector). Începerea reformei administrației publice centrale reprezintă un fapt salutar în însă, efectele acestor reforme urmând să apară și să fie evaluate în timp. Totodată, o obiecție importantă care poate fi adusă procesului dat de reformă a administrației centrale, în contextul prezentului raport, poate servi faptul că există importante neajunsuri privind transparența și implicarea largă a tuturor actorilor interesați în procesul de luare a deciziilor din domeniul dat (de exmplul APL/CALM și reprezentanții săi). De asemenea, în cadrul acestui proces de reformă, se pare că nu s-a luat în considerație principiul descentralizării, prevăzut expres în aceeași Strategie privind reforma administrației publice.

În același timp, o altă latură a reformei administrației publice – cea locală, trezește îngrijorare, incertitudine și confuzie. În acest sens, situația democrației locale și descentralizării, alături de justiție, drepturile omului și libertatea mass-media, a fost și rămâne unul din cele mai importante domenii, în care sistematic s-au constatat probleme și restanțe majore în raport cu angajamentele Republicii Moldova pe plan intern (implementarea documentelor de politici) și extern, implementarea recomandărilor partenerilor de dezvoltare. Iar reacția autorităților statului a fost întotdeauna mai mult una formală și declarativă.

În acest sens, pe parcursul ultimilor 6 ani, pe domeniul descentralizării și autonomiei locale au fost adoptate o serie de acte normative și de politici extrem de importante. În speță, pot fi menționate: Strategia Națională de Decentralizare 2012-2018 (adoptată prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată în anul 2016); Foaia de parcurs în vederea realizării Recomandării 322 al Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (semnată între Guvern și Consiliul Europei la 08.07.2016) și Strategia Reformei Administrației Publice (aprobată de guvern pe data de 25.07.2016).

Adoptarea acestor documente, precum și anume realizări în domeniul descentralizării, care au avut loc în rezultatul unei deschideri reciproce și cooperări între Guvern și CALM pe parcursul anului 2016, a avut un efect benefic și a fost apreciat mult atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Aceste progrese au creat o speranță și a unui fundament conceptual/vizionar necesar pentru continuarea cu succes a reformelor în domeniul dat și recuperare a restanțelor acumulate în implementarea documentelor/angajamentelor menționate mai sus. Mai mult ca atât, putem afirma că spre sfârșitul anului 2016 și începutul anului 2017 (februarie), Republica Moldova, la capitolul progrese în domeniul democrației locale, putea fi considerată un succes

și exmepļu, la nivel regional și în cadrul țărilor parteneriatului estic.

Însă, începând cu al doilea trimestru al anului 2017 se constată o schimbare radicală de atitudine și deteriorare semnificativă a situației generale din APL, blocaj în relația APC-APL/CALM, lipsa de consecvență și continuitate din partea autorităților competente ale statului privind recuperarea restanțelor și implementarea angajamentelor pe domeniul descentralizării și autonomiei locale, presiuni asupra aleșilor locali și reprezentanților lor, etc. De fapt, se constată că tot elanul și progresele din perioada anterioară practic au fost spulberate prin acțiuni și blocarea tuturor proceselor de descentralizare. Iar, pe majoritatea domeniilor ale democrației și autonomiei locale, în perioada examinată se atestă regrese sau restanțe importante în astfel de domenii precum: statutul alesului local, consolidarea autonomiei financiare, controlul administrativ, dialogul instituționalizat etc. Acest fapt este confirmat și de către ultimele rapoarte/rezoluții ale Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE) privind situația democrației locale din 2017 și 2018. În acest sens este semnificativ și merită toată atenția faptul că diverse aspecte ale situației democrației locale din Republica Moldova au devenit o preocupare și îngrijorare a structurilor Consiliului Europei și obiectul mai multor rapoarte/rezoluții consecutive din ultimul timp, anume datorită evoluțiilor negative ce au avut loc pe parcursul ultimei perioade.

Această deteriorare a situației și schimbare radicală de atitudine față de procesul de descentralizare și reforma APL pare că se încadrează în contextului politic și internațional complicat, în care a ajuns Republica Moldova în anul 2017, drept urmare a schimbării sistemului electoral și acutizării luptei politice în perspectiva alegerilor parlamentare din 2018. Drept urmare a trecerii la sistemul electoral mixt, pe de o parte, rolul și importanța administrației publice locale a crescut esențial, fiind intensificat controlul administrativ, politic, financiar, judiciar etc., asupra

acesteia. Pe de altă parte, toate reformele, angajamentele și măsurile care urmau să consolideze democrația și autonomia locală din Republica Moldova, deja tradițional (metodă folosită de toate guvernarile anterioare) au fost lăsate în umbră și chiar blocate, deoarece implementarea lor efectivă conducea spre consolidarea autonomiei locale, întărirea autorităților locale, care deveneau mai independente și mai puternice din punct de vedere organizatoric și financiar. Ceea ce în final reducea din posibilitatea presiunilor și controlului politic și administrativ asupra aleșilor locali. Acest control politic și administrativ, cum se constată în ultimele rapoarte ale Consiliului Europei, în Republica Moldova fiind unul excesiv (recomandarea 322/2012) și care blochează dezvoltarea/inițiativa locală (n.a).

Astfel, în prezent se constată că termenele de implementare a documentelor de politici, reformelor/angajamentelor asumate de către Republica Moldova în mare parte deja au expirat sau expiră în anul 2018. Este semnificativ și caracteristic pentru Republica Moldova faptul că și documentele de politici care au fost prelungite ca termen de aplicare, din cauza că nu au fost implementate nici 50% (fapt confirmat oficial) și așa și rămân în continuare neimplementate în cea mai mare parte. În acest sens, sunt acumulate restanțe noi și majore la implementarea documentelor respective de politici și a reformelor necesare în domeniul democrației locale și descentralizării. Spre exemplu, Strategia Națională de Descentralizare, adoptată în anul 2012 și prelungită în anul 2016 expiră în anul 2018, cu șanse mici de a fi dusă până la capăt. La rândul său, foaia de parcurs privind implementarea Recomandării 322 a CALRCE, semnată în anul 2016, este deja depășită în totalitate ca termene de realizare. Plus, majoritatea acțiunilor prevăzute de Strategia reformei administrației publice, pe domeniul reformei APL de asemenea sunt în întârziere.

Această situație afectează negativ starea generală a lucrurilor din APL, precum și eforturile autorităților statului în vederea restabilirii

credibilității și imaginii Republicii Moldova în raport cu partenerii de dezvoltare. De aceea, actualmente se impune, de rând cu restabilirea unei comunicări efective și instituționalizate permanente, de a identifica și analiza profund problemele principale care împiedică avansarea procesului de consolidare a autonomiei locale și refomei APL, precum și de a întreprinde acțiuni concrete de soluționare a lor.

Totodată, trebuie de menționat că în ultima perioadă de timp (februarie-martie 2018) se observă unele tendințe pozitive și deschidere din partea Guvernului în ceea ce privește restabilirea comunicării și dialogului instituționalizat cu CALM, în calitate de reprezentant al autorităților locale din Republica Moldova. În acest sens, a avut loc o ședință comună a Guvernului cu consiliul de administrare al CALM și a început o comunicare sistematică, inclusiv prin crearea unui grup de lucru comun intersectorial și revigorarea activității comisiei paritare. Acest fapt este salutar deoarece, pe de o parte, cele mai bune rezultate pe domeniul democrației locale au fost dobândite anume în perioada anului 2016, atunci când a existat o comunicare destul de bună între Guvern și CALM. Totodată, anume lipsa de dialog și comunicare efectivă dintre Guvern și CALM, din ul-

tima perioadă, a condus la apariția unor blocaje și degradarea situației din domeniul dat. Acest fapt a afectat negativ deopotrivă, starea lucrurilor în APL, realizarea documentelor de politici și angajamentelor internaționale, dar și imaginea Republicii Moldova pe plan intern și extern.

Prin urmare, scopul prezentului raport este de a scoate în evidență și de a analiza principalele probleme și restanțe acumulate în ultima perioadă de timp, ale procesului de descentralizare și consolidare a autonomiei locale din Republica Moldova, prin prisma experienței acumulate și implicării plenare directe a autorilor în toate procesele ce au loc în acest domeniu, precum și prin monitorizarea realizării implementării principalelor documente de politici naționale și angajamente internaționale asumate de autoritățile Republicii Moldova. Pentru ca în final să ofere autorităților statului, partenerilor de dezvoltare, societății și tuturor celor interesați de domeniul dat, o imagine obiectivă asupra situației existente pe domeniul democrației locale și a propune direcții/măsuri concrete, în vederea depășirii situației existente, recuperării restanțelor acumulate și avansare în procesul de descentralizare și consolidare a unei autonomii locale reale în Republica Moldova.

III. PROCESUL DE CONSULTARE/AVIZARE ȘI DIALOGUL INSTITUȚIONALIZAT

Comunicarea și dialogul instituțional efectiv între Guvernarea Centrală și cea Locală reprezintă unul din elementele fundamentale, care trebuie să asigure un proces solid, continuu și efectiv al reformelor și de implementare a documentelor de politici și tuturor angajamentelor externe, din domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Principalul factor al democrației locale sunt anume relațiile dintre nivelurile administrației publice - locale și centrale. Acesta este un punct crucial pentru înțelegerea importanței dialogului național între administrațiile publice centrale și locale.

De asemenea, obligația de consultare a autorităților locale și a asociațiilor lor reprezentative a fost consacrată atât în convenții internaționale, cât și în legislația națională a Republicii Moldova. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de către Republica Moldova în 1997 și în vigoare din 1 februarie 1998, prevede la articolul 4, pct. 6, că *colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră adecvată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc direct*. Referitor la resursele financiare ale colectivităților locale, art. 9, pct. 6, stipulează că *autoritățile locale trebuie să fie consultate de o manieră adecvată asupra modalităților de atribuire a resurselor redistribuite ce le revin*. În acest context, trebuie menționată și rezoluția Congresului Autorităților Locale și regionale a Consiliului Europei nr. 328 din 2012, care oferă o interpretarea foarte clară și necesară a prevederilor Cartei, privind sensul, conținutul și formele unei consultări efective între Guvern și Autoritățile Locale.

La rândul său, obligația de a consulta autoritățile locale și structurile lor asociative este expres prevăzută și de legislația Republicii Moldova:

- **Legea cu privire la descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 (art. 3,8, 16)**

- **Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006: art. 6 și 81)**

- **Legea cu privire la finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 (art. 3)**

Însă, în pofida normelor și prevederilor legale menționate mai sus, constatăm deficiențe în aplicarea corespunzătoare conform literei și mai ales a spiritului acestor norme fundamentale naționale și internaționale, fiind în continuare constatate cazuri când se elaborează politici și/sau se adoptă acte normative de o importanță majoră pentru administrația locală, fără ca să fie consultate și implicate efectiv autoritățile locale și CALM, în calitate de reprezentantul acestora.

Cu regret, pe parcursul întregii perioade de independență a Republicii Moldova, un dialog real, efectiv, instituționalizat, permanent, în sensul Cartei Europene a Autonomiei Locale și buzelor practice, între puterea centrală și cea locală, a lipsit cu desăvârșire. În mare parte, un astfel de dialog fiind formal și mimat, iar importanța lui pentru calitatea procesului decizional așa și a rămas neînțeleasă de către guvernanți. Comunicarea între puterea centrală și cea locală în Republica Moldova a purtat un caracter nesistemic, ocazional, haotic și foarte mult a depins de relații/elemente subiective ale factorilor de decizie de la putere.

O excepție pozitivă de la constatarea de mai sus, poate fi considerat anul 2016, care din punct de vedere al deshiderii pentru dialog și comunicare din partea Guvernului a fost unul destul de promițător. Anume datorită acestui fapt, anul 2016 poate fi considerat unul din cele mai de succes, fiind adoptate mai multe decizii de ordin strategic și conceptual fără precedent. De exemplu: acordarea dreptului CALM de a participa la ședințele Guvernului, acordarea dreptului APL de a schimba destinația terenurilor agrico-

le, recunoașterea dreptului APL de a se adresa la Curtea Constituțională și de a contesta actele normative ale Parlamentului și Guvernului, care încalcă principiile autonomiei locale; descentralizarea parțială a fondului rutier; semnarea trilaterală (Guvern, CALM și Consiliul Europei a foii de parcurs privind implementarea Recomandării 322/2012 a Congresului Autrităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, etc.

Însă, începând cu anul 2017 situația s-a schimbat drastic și chiar s-a înregistrat un regres semnificativ în acest domeniu. De la relații de cooperare promițătoare și care au dat efecte bune, pe parcursul anului 2016 și începutul anului 2017 s-a ajuns în perioada imediat următoare practic la blocarea comunicării instituționalizate, neglijarea totală a inițiativelor și propunerilor CALM și chiar încercări de a discredita CALM și conducerea CALM prin campanii organizate în mass-media afiliată unor cercuri guvernamentale (începând cu luna iunie 2017).

Una din cauzele deteriorării comunicării între Guvernare și CALM poate fi considerată schimbarea sistemului electoral și creșterea rolului administrației publice locale în cadrul noului sistem electoral mixt, precum și a necesității unui control politic și administrativ mai accentuat asupra APL. În acest sens, CALM fiind un promotor fidel al politicilor de descentralizare și de reducere a oricărui control asupra APL, în conformitate cu litera și spiritul principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării.

O altă cauză a deteriorării dialogului între puterea centrală și CALM poate fi considerată reacția și poziția principială a CALM în problema intensificării masive a dosarelor penale, arestărilor și altor forme de intimidări a aleșilor locali, care s-au intensificat pe parcursul anului 2017. Printre cele mai răsunătoare: cazul primarilor de Taraclia, Basarabeasca, Cimișlia și mun. Chșinău, precum și cazul președintelui raionului Dubăsari. În această situație CALM, conform mandatului său, a trebuit să ia o poziție fermă referitoare la

aceste cazuri, precum și să informeze principalii parteneri internaționali despre aceste cazuri.

Plus la acestea, în perioada respectivă CALM și-a expus îngrijorarea profundă privind reforma administrativ-teritorială anunțată de Guvern și elaborată în grabă, fără o suficientă transparență și fără consultare largă a APL și a tuturor actorilor interesați.

Toate cele menționate mai sus ridică mari întrebări privind eficacitatea, continuitatea și sustenabilitatea mecanismului existent de dialog, precum și compatibilității lui cu standardele Uniunii Europene și a Consiliului Europei.

În special, printre elementele concrete și problematice principale care au afectat și afectează negativ edificarea unui mecanism de comunicare efectiv și sustenabil se constată:

1. Formatele legale de consultare între Guvern și CALM/APL au fost neglijate în totalitate și/sau nu au fost puse în aplicare în modul curespunzător.

Astfel, comisia paritară, care este principalul instrument prevăzut de Lege, care urma să asigure comunicarea și dialogul instituționalizat între Guvern și APL, nu a funcționat. Pe parcursul anului 2017 această structură esențială nu a fost convocată niciodată. În pofida faptului că anume anul 2017 a fost unul decisiv în vederea asigurării implementării strategiei descentralizării și altor angajamente din domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Este ca nicideodată necesară o comunicare efectivă pentru a discuta și stabili de comun acord acțiunile concrete și prioritare care urmau a fi realizate până la sfârșitul anului 2018 (anul când expiră majoritatea documentelor și angajamentelor).

Mai mult ca atât, recent a apărut o inițiativă de a lichida în fond această comisie, iar atribuțiile ei să fie transferate către o altă structură - Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice. Ceea ce în opinia CALM reprezintă un

regres enorm, care generează îngrijorări profunde. Deoarece, procesul de descentralizare este unul foarte complex și continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora. Acest proces depășește cu mult cadrul unei reforme a administrației publice și de aceea necesită un format de dialog permanent între autoritățile locale și cele centrale pe marginea a multiplelor și diverselor aspecte de ordin organizatoric, social, financiar, economic etc.

De aceea, prin lichidarea comisiei paritare, de fapt are loc diluarea și diminuarea rolului autorităților publice locale și asociațiilor sale reprezentative, prin această ”operațiune” juridică, fiind eliminate/neutralizate instrumentul real de realizare a principiului parității și colaborării între autoritățile centrale și cele locale, precum și neglijarea altor principii legale fundamentale ale autonomiei locale, precum cel ale colaborării și și lipsei de subordonare între autoritățile centrale și locale. Prin substituirea comisiei paritare cu Consiliul respectiv, care este dominat de autoritățile centrale, este evidentă transformarea dialogului într-un monolog, în care opinia reprezentanților APL nu va mai avea nici o putere. În opinia CALM, această intenție reprezintă un regres enorm pe domeniul democrației locale și descentralizării, lăsând în urmă un gol legislativ și instituțional enorm în ceea ce privește asigurarea unui mecanism real, permanent și viabil de dialog între autoritățile centrale și locale, în baza principiilor de colaborare și paritate.

Totuși, trebuie de menționat că, în urma discuțiilor din ultima perioadă de timp între Guvern și CALM, guvernul și-a manifestat disponibilitatea de a-și revizui această poziție, de a forma un grup de lucru pentru comunicarea operativă și de a păstra Comisia Paritară, fiind revizuit în comun cu CALM statutul, componența și modul de funcționare a ei, astfel ca această structură să devină una cu adevărat funcțională.

2. Modul de consultare și implicare a CALM/APL în procesul decizional

De multe ori autoritățile locale și CALM află despre adoptarea unor acte, documente de politici și modificări operate **doar atunci când actul normativ este publicat pe site-ul Parlamentului sau deja în monitorul oficial**, când este deja prea târziu de a mai schimba în mod radical ceva în conceptul și structura actului normativ.

Însă, o astfel de abordare din partea autorităților centrale, contravine principiilor și cadrului legal (național și internațional) care guvernează domeniul democrației locale și APL, inclusiv sensul și normele Cartei Europene a Autonomiei Locale ce se referă la consultarea efectivă.

În general, problemele legate de implicarea și consultarea efectivă a autorităților publice locale și ale CALM-ului pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) Excluderea și desconsiderarea reprezentanților CALM/APL în cadrul procesului decizional național și de elaborarea de politici și acte normative. De exemplu, recenta reformă a administrației publice centrale a fost adoptată fără o consultare și participare din partea CALM/APL. De asemenea, nici un reprezentant al CALM/APL nu participă de la etapele inițiale la elaborarea cadrului legal privind noul sistem de salarizare, domeniul gestionat de Ministerul Finanțelor. În rezultat, aceste documente, în forma actuală, conțin mai multe lacune și scăpări la capitolul administrație locală și aplicarea principiului de descentralizare. În aceeași ordine de idei, menționăm că pe lângă Guvern și alte autorități centrale, există o serie de comitete, consilii, structuri (interministeriale, de coordonare, etc.) care sunt responsabile de elaborarea politicilor și direcțiilor de politici care vizează direct APL, dar în cadrul cărora nu participă nici într-o formă CALM/APL. Astfel, sunt continuate practicile de elaborare a unor politici, fără a fi implicați și întrebați în modul corespunzător cei pe care aceste politici și acte le vizează.

b) Confundarea transparenței decizionale cu obligația legală de a consulta efectiv și în modul corespunzător autoritățile locale și asociațiile sale reprezentative. De regulă, reprezentanții administrației centrale aduc ca argument plasarea pe situl său a anumitor proiecte de acte, considerând ca acest lucru este echivalent cu consultarea. Însă, în cazul dat este o confundare a transparenței decizionale cu obligația expresă a Legii de a consulta autoritățile locale și asociațiile sale reprezentative. Plasarea/ publicarea pe site a informației sau proiectelor de acte nicidecum nu poate fi considerată drept consultare, deoarece, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Rezoluția nr. 328/2012 a CALRCE, Legea privind administrația publică locală, Legea descentralizării administrative menționate mai sus, expres prevăd că consultarea trebuie să fie efectivă, în modul corespunzător și în termene utile! Mai mult ca atât, art. 8 din Legea privind descentralizarea administrativă prevede expres obligația Cămarilor de stat și a autorităților centrale de a organiza astfel de consultări.

Astfel, cum menționează și experții Consiliului Europei, consultarea autorităților locale nu ar trebui să se limiteze la a cere un simplu avis. Pentru a asigura o consultare reală, Legea ar trebui să se concentreze pe criteriile stabilite de Carta Europeană a autonomiei locale, adică a se prevedea o perioadă de timp rezonabilă pentru consultare, o procedură formală de consultare și care să se aplice tuturor problemelor abordate de către guvern care prezintă interes pentru colectivitățile locale.

c) Consultarea formală a CALM-ului și a autorităților locale. În asemenea cazuri, chiar dacă opinia CALM este cerută, de cele mai multe ori argumentele sănătoase pe care le aduce asociația în avizele sale sunt în mod nemotivat omise și nu sunt măcar incluse în tabele de divergențe care să ajungă pe mesele deputaților și în comisiile speciale ale Parlamentului.

În același context, deși administrația publică centrală continuă practica de a solicita opiniile

CALM, în mod normal sunt stabilite termene destul de scurte de la 3 până la 5 zile (deși similare cu instituțiile/ministerele guvernamentale). Datorită specificului său organizațional și procedurilor interne de consultare a membrilor, CALM nu reușește să consulte membrii săi într-un timp atât de scurt în conformitate cu practicile stabilite – prin expedierea pachetului de informații relevant tuturor membrilor (peste 800) prin care se solicită opinia lor. Având în vedere numărul mare de autorități locale, numărul de domenii și competențe, este rațional ca ele să fie consultate pentru o perioadă ceva mai lungă de timp, decât procedura obișnuită în cadrul autorităților centrale, în plus, și includerea autorităților locale și a structurilor asociative din stadiul inițial și permiterea autorităților locale și structurilor lor asociative să aibă un proiect legislativ alternativ, care să țină seama de principiul subsidiarității, de nevoile și interesele locale.

În același timp, continuă și chiar se consolidează practici destul de răspândite, când instituțiile administrației publice centrale evită trimiterea proiectelor finale de acte normative care au un impact mare asupra administrației publice locale și apoi este destul de dificil de apreciat care măsuri și acte au fost aprobate și care opinii ale autorităților locale au fost luate în considerare și care nu.

În rezultat, efortul logistic, uman și financiar enorm pus la elaborarea actelor respective este pus în pericol prin adoptarea de acte normative/legislative vulnerabile sub aspectul constituționalității prin prisma principiilor autonomiei locale și descentralizării.

d) Consultarea are loc la o etapă finală a procesului legislativ sau de luare a deciziilor.

Astfel APL sunt consultate la etapa pre-finală, atunci când conceptul și documentul de politici sau act normativ este deja elaborat. Astfel CALM, după consultarea APL membre, dă avize la diferite proiecte de legi și acte normative. De regulă, sunt luate în considerație doar propuneri neesențiale și la etapa finală sunt promovate în

temei interesele autorităților centrale și structurilor subordonate acestora. Ca exemplu ar servi proiectele Legii cu privire la sistemul de adrese, privind serviciul de pompieri și salvatori, privind monumentele de for public, etc.

În același context, de *cele* mai multe ori avizul CALM este cerut deja de comisia de specialitate din parlament, sau în cel mai bun caz de către Cancelaria de stat, când proiectul legii este deja aprobat de guvern. CALM consideră că asociația și autoritățile publice locale trebuie să fie implicate în procesul de luare a deciziilor și de elaborare a proiectelor de acte normative chiar de la faza inițială, prin discuții prealabile, includerea în componența grupurilor de lucru, etc.

e) Lipsa în genere a oricărei forme de implicare și consultare a opiniei APL. În aceste cazuri, așa cum s-a menționat și mai sus, opinia APL este ignorată în genere, CALM și membrii săi aflând despre existența unor acte normative de o importanță majoră pentru APL doar atunci când actul normativ este publicat în Monitorul Oficial sau pe site-ul Parlamentului. Spre exemplu, reforma recentă a guvernului, trezoreriilor, inspectoratelor fiscale, instanțelor judecătorești etc., care sunt de o importanță majoră pentru APL, nu a fost consultată sub nici o formă cu CALM și autoritățile locale.

În același context, anumite acte legislative destul de importante nu sunt aduse în atenția CALM, iar despre Legile aprobate în final, CALM află de la unii din deputați (de obicei foști primari). De exemplu, proiectul de lege privind întreprinderile de stat și municipale, proiectul de lege privind serviciul situațiilor excepționale, etc. CALM își prezintă opiniile, dar din cauza obiecțiilor con-

ceptuale și a lipsei de timp, a reușit să intervină doar în etapa finală a examinării în comisiile parlamentare.

f) Adoptarea actelor legislative de către comisiile parlamentare de specialitate, fără a implica și consulta în modul corespunzător opinia CALM și autorităților locale.

De fapt se constată că, cu unele excepții, la nivel Parlamentar lipsește o practică adecvată de consultare și implicare a CALM/APL în dezbaterile proiectelor ce vizează drepturile și interesele lor. În acest sens, majoritatea comisiilor parlamentare nu implică și nu consultă nici într-o formă autoritățile publice locale și CALM în activitatea sa de examinare a actelor legislative. Aceasta în pofida faptului că majoritatea actelor legislative care sunt examinate în comisii vizează direct sau indirect autoritățile locale, indiferent de domeniile de specialitate: social, economic, financiar, cultural etc. Considerăm că implicarea CALM și reprezentanților APL în modul corespunzător și în termene utile ar contribui esențial la calitatea procesului legislativ și ajustarea viitoarelor acte legislative, la principiile și cadrul legislativ în vigoare din domeniul administrației publice locale și descentralizării.

Prin urmare, reieșind din cele menționate, există deficiențe în ceea ce privește informarea și consultarea efectivă de către autoritățile centrale a autorităților publice locale, în timp util și de la etapa inițială în procesul de planificare și de luare a deciziilor, inclusiv prin structurile lor asociative, atunci când problemele și soluțiile sunt conceptualizate, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sânt legate de procesul descentralizării administrative.

IV. STATUTUL ALESULUI LOCAL

Pentru a-și exercita în modul corespunzător mandatul și atribuțiile sale legale, aleșii locali trebuie să beneficieze de un statut juridic adecvat și anumite garanții legale. În Republica Moldova, pe parcursul ultimilor decenii, tradițional administrația publică locală în general, iar aleșii locali, în special, au beneficiat de o influență și poziție destul de puternică, la nivelul comunităților locale.

Aceasta datorită, pe de o parte, adoptării unui cadru legal destul de avansat în domeniul dat, inclusiv Consitutei (1994), a Cartei Europene a Autonomiei Locale, fără careva excepții (1997), precum și mai multor Legi care au dezvoltat prevederile Consitutei și Cartei Europene. Pe de altă parte, până nu demult, primarii, erau unica autoritate publică aleasă direct de către populație, ceea ce constituie un factor suplimentar în consolidarea statutului lor de autoritate publică și ales local.

Trebuie de menționat că autoritățile publice locale (primarii) au beneficiat și beneficiază în continuare de cea mai mare încredere din partea cetățenilor, alături de biserică, în pofida unor neajunsuri majore la capitolul autonomie locală administrativă, organizatorică și financiară, cu care se confruntă tradițional sistemul de APL în Republica Moldova (a se vedea mai jos).

Administrația Publică Locală și aleșii locali, în toate timpurile, au fost obiectul unui interes deosebit din partea clasei politice și a tuturor guvernelor, datorită influenței sale directe asupra populației și importanței sale în primul rând din punct de vedere electoral. În acest sens, puterea centrală, folosind întodeuna diverse metode de influență/presiune asupra aleșilor locali:

Însă, în ultima perioadă de timp, situația aleșilor locali din Republica Moldova s-a agravat simțitor, cunoscând mai multe tendințe îngrijorătoare și negative, atât din punct de vedere teori-

etic, cât și mai ales cel practic. Îngrijorările au fost împărțite și de către structurile Consiliului Europei (CALRCE), prin recente rapoarte și rezoluții.

Principalele involuții ale statutului alesului local pot fi clasificate în câteva categorii:

- Modificarea cadrului legal prin care, în funcțiile de conducător al APL au acces persoanele care nu au deținut statut de ales local și nu au participat la alegerile locale;
- Intentarea dosarelor penale și arestarea/suspendarea aleșilor locali
- Folosirea organelor de control și judiciare în calitate de instrument de presiune asupra aleșilor locali

a) Diminuarea statutului președintelui raionului.

Astfel, la 21 iulie 2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în lectură finală Legea care prevede că președinții raioanelor pot fi aleși din numărul persoanelor care nu fac parte din membrii consiliului raional. Conform acestor norme, în funcția de președinte al raionului deja poate fi numită o persoană care nu a participat la alegerile locale și nu a avut statut de ales local. Această Lege a deschis ușa pentru diminuarea importanței statutului de conducător al APL de nivelu II, în calitate de ales local. A adus o mai mare politicizare/dependență a funcției respective și generează în prezent o confuzie totală în ceea ce privește natura și conținutul statutului de ales local, conducător al APL de nivelu II. Aceste modificări ale legislației, în mare parte, au fost trecute cu vederea de către publicul larg și majoritatea actorilor, deși ele sunt extrem de periculoase și evident contrare principiilor constituționale ale autonomiei locale, descentralizării, democrației locale, eligibilității și statutului de drept.

b) Suspendarea primarului și alegerea noii conduceri. Cazul mun. Chișinău

O altă formă de diminuare a statutului de ales local reprezintă cazul primarului mun. Chișinău, Dorin Chirtoacă, care a fost arestat și ulterior suspendat din funcția de primar general al mun. Chișinău, fără ca pe parcursul deja aproape a unui an să existe vreo decizie judecătorească care ar demonstra vinovăția sa în faptele incriminate. În acest sens, de fapt avem o situație, când o persoană aleasă direct de sute de mii de cetățeni este blocată în exectitarea mandatului său, fiind încălcat și principiul prezumției nevinovăției. Mai mult ca atât, în pofida faptului că a fost organizat și un referendum privind demiterea primarului mun. Chișinău care a eșuat, situația nu s-a schimbat, Dl. Chirtoacă, fiind împiedicat de fapt să revină în funcție. În rezultat, dl. Chirtoacă și-a anunțat decizia de a demisiona din funcție, din cauza imposibilității de a-și exercita în continuare mandatul, urmând ca în mun. Chișinău să fie organizate alegeri anticipate în conformitate cu Legea.

Cazul mun. Chișinău a adus în vizor și alte probleme fundamentale ce țin de democrația locală și statutul alesului local, care au ajuns în vizorul Consiliului Europei (CoE) și Comisiei de la Veneția. În special, în afară de modul de înlăturare prin suspendare a primarului mun. Chișinău, structurile specializate ale CoE au fost îngrijorate de modul cum a fost interpretată Legea în cazul numirii, înlocuitorului său - primarului interimar. Principalele controverse fiind generate de următoarele fapte:

- Dacă o persoană care nu a fost aleasă poate deține și funcția de primar interimar?
- Dacă un viceprimar al cărui mandat a expirat poate deține funcția de primar interimar și poate numi în funcția de primar interimar un alt viceprimar?

c) Folosirea organelor judiciare în calitate de instrumente de presiune. Intentarea dosarelor penale și arestarea aleșilor locali.

În Republica Moldova, aceste instrumente de presiune asupra aleșilor locali au fost folosite practic de toate guvernările din ultimul deceniu. Acesta fiind un instrument de presiune extrem de perfid, antiuman și foarte eficient, în condițiile unei societăți cu un sistem democratic fragil, unde drepturile elementare ale omului nu sunt respectate, cu un sistem administrativ centralizat și extrem de politizat, precum și cu un nivel extrem de jos de credibilitate și eficiență privind sistemul judiciar. Deoarece, în cazul relei voințe, folosirea acestor metode perimite o hărțuire și chiar distrugere a oricărei personalități incommode din anumite motive: subiective sau politice, fiind de regulă afectată viața, sănătatea și bunăstarea, nu numai direct a aleșilor locali, dar în multe cazuri și a celor apropiați.

În ultima perioadă de timp, acest fenomen a luat o amploare îngrijorătoare.

Deși nu există date exprese privind numărul dosarelor intentate, iar majoritatea covârșitoare a aleșilor locali nu pot vorbi deschis, deoarece nu au nici o încredere că vor fi apărați de către justiția din Republica Moldova totuși, din surse neoficiale și din comunicarea cu aleșii locali, rezultă că în privința majorității primarilor și/sau președinților de raion, practic sunt sau au fost intentate dosare penale. Totodată, o confirmare a unor nereguli pe această direcție, reprezintă și faptul că cel puțin 1/3 din aleșii locali (primari, președinți de raioane, consilieri) și-au schimbat afilierea politică.

Printre temeiurile cel mai des folosite și cu o legeritate îngrijorătoare, în procesul de intentare a dosarelor penale față de alșii locali sunt: abuzul în serviciu, depășirea atribuțiilor și neglijența. Prevederile date ale codului penal care pot și sunt interpretate în mod foarte larg și în baza așa numitei ”bănuieli rezonabile”, pot fi aplicate oricărui conducător al APL/ales local sau funcționar public care activează în cadrul APL.

Printre cele mai relevante și sonore exemple din ultimii ani, în sesnul celor menționate mai sus, pot fi menționate:

- Arestul la domiciliu, suspendarea funcției, urmărirea penală a primarului municipiului Chișinău, Dorin Chirtoacă, vicepreședinte al Congresului Autorităților Locale și Regionale a Consiliului Europei, vicepreședinte al Congresului Autorităților Locale din Moldova.
- Acțiuni similare – urmărirea penală a celorlalți doi membri ai Delegației Republicii Moldova la Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei – Dl. Gheorghe Raileanu, Primarul or. Cîmășia, vice-președinte al Congresului Autorităților Locale din Moldova și Dl. Grigore Policinski, președintele r. Dubăsari, vicepreședinte al Congresului Autorităților Locale din Moldova. Dl. Policinski a fost reținut pentru interogări de către Centrul Național Anticorupție, chiar la aeroport, întorcându-se din vacanță. În ziua următoare el a fost eliberat, dar cu impunerea măsurii preventive de a nu părăsi țara.
- Un caz deosebit de alarmant ce s-a întâmplat în perioada de raportare, reprezintă cazul primarului or. Basarabeasca, care a fost acuzat că nu a intervenit într-un caz de abuz sexual asupra copilului din partea părintelui său. Autoritățile locale din primul nivel din Moldova, nu dispun de competențe proprii și instrumente reale în domeniul protecției sociale sau ale ordinii publice. Competențele lor fiind în fond, unele delegate. În acest sens, nici serviciile de asistență socială, nici poliția, nu sunt subordonate direct sau indirect primarului. În același timp, primarul este acuzat de poliție și de procuratură - exact de acele structuri a căror competență este de a interveni în astfel de chestiuni. În rezultat, primarul care nu a avut antecedente penale și care are familie și copii, a fost arestat într-un mod demonstrativ, cu zeci de mascați, pentru 30 de zile.

- Un alt caz relevant care a bulversat întreaga societate și a generat reacții negative din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, în acest context, reprezintă cazul primarului or. Taraclia, care a avut loc în anul 2016. Primarul fiind învinuit că a ordonat tăierea unor arbuști uscați cu încălcarea unor norme legale. În baza acestor invinuiri, a fost intentat un dosar penal, iar primarul ales din primul tur cu votul a circa 60% de locuitori, a fost suspendat din funcție și nevoit să umble prin instanțele de judecată circa 2 ani ca să-și demonstreze nevinovăția.

d) Rolul organelor de control în calitate de impedimente a dezvoltării locale și instrumente de presiune

Problema organelor de control și presiunii exercitate de ele asupra mediului de afaceri și a altor actori din societate a fost și rămâne un subiect extrem de actual și important. În acest sens Guvernul a întreprins anumite măsuri în vederea reformării organelor de control și reducerii presiunii lor, în special asupra mediului de afaceri.

Însă, această problemă este la fel de gravă sau și mai gravă în raport cu autoritățile locale. În Republica Moldova acest sistem de control se constată a fi în totalitate depășit care, în mare parte, a păstrat metodele și abordările din sistemul sovietic totalitar. Iar în condițiile unui deficit enorm de cadre și capacități administrative, controlul excesiv asupra APL aduce prejudicii enorme statutului alesului local, funcționalității APL și constituie un impediment enorm în dezvoltarea locală.

În prezent, există o sumedenie de organe de control, cu competențe generale și speciale de a verifica diferite aspecte ale activității APL din domeniul: administrativ, financiar, mediu, construcții, achiziții publice, social etc. Din acest punct de vedere, APL din Republica Moldova sunt unele din cele mai controlate instituții/organizații. În același timp, capacitatea instituțională a APL de a se apăra și a corespunde tuturor rigoriilor este extrem de limitată din cauza unui sistem de orga-

nizare, salarizare și cadre extrem de centralizat, politizat și depășit. Sub acest aspect, APL sunt limitate în dreptul de a avea o politică proprie de cadre, salarială etc.

Mai mulți reprezentanți ai APL, semnalând situații când activitatea lor practic este blocată din cauză unor controale permanente la care sunt supuse, diverse organe de control perindându-se în continuu pe la primării/consilii raionale.

Printre problemele principale abordate în acest domeniu sunt:

- Cadrul legal confuz și imprecis în domeniul controlului asupra activității APL;
- Numărul mare de organe de control cu competențe care se dublează;
- Capacitatea instituțională redusă a APL de a se apăra, sistemul centralizat și depășit în domeniul politicii de cadre și salarizare; lipsa de specialiști/juriști calificați, interdicții din partea organelor de control de a angaja avocați sau companii de asistență juridică, etc.
- Lipsa unor reguli și termene clare de realizare a acestor controale și/sau neaplicare a lor;
- Interpretările abuzive și incompetența controlorilor în domeniul APL;
- Cerințele exagerate care depășesc limitele obiectului/tematica controlului și amestecul în alte domenii de activitate a APL;
- Relizarea controalelor în baza unor temeuri superficiale și formale;
- Tărăgănarea realizării controalelor;
- Lipsa de responsabilitate din partea organelor de control pentru actele de control abuzive, blocarea activității APL și cazurile pierdute în judecată.

Prin urmare, este evidentă necesitatea unor analize profunde și reforme adecvate în acest dome-

niu, astfel ca sistemul de control să fie modernizat și efektiv. Să devină mult mai simplu, efektiv și să nu blocheze activitatea APL, dar și dezvoltarea locală.

În fine, trebuie de menționat că la capitolul statutul alesului local și situației din democrația locală din Republica Moldova, recent au fost elaborate mai multe rapoarte, adoptată o rezoluție a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE), care a cerut și examinarea acestui caz de către Comisia de la Veneția (Rezoluția nr. 440/2017) și urmează a fi adoptat încă o rezoluție (în martie 2018). În special, în documentele respective se constată:

- a) mai multe încălcări ale Cartei identificate în Rezoluția 420 (2017), care sunt încă valabile, în special în ceea ce privește articolul 8 alineatul (3), articolul 3 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (1), în ceea ce privește condițiile de suspendare a primarului general al Chișinăului și consecințele pe care această situație le are asupra disfuncționării guvernantei locale în capitală;
- b) lipsa în legislație a unui temei juridic clar pentru a suspenda un reprezentant ales local, care derivă și din dispozițiile contradictorii din dreptul intern; același lucru prevalează în ceea ce privește referendumul local de rechemare și condițiile pentru primăria suspendată la campanie;
- c) faptul că un număr mare de cazuri de urmăriri penale au fost efectuate împotriva aleșilor locali invocându-se lupta anticorupție și care pare că depășeste standardele europene;
- d) deteriorarea situației generale a democrației locale din Republica Moldova, în raport cu ultimul raport de monitorizare al Congresului adoptat în 2012.
- e) lipsa unui dialog corespunzător între Guvern și APL/CALM

V. DSECENTRALIZAREA ȘI AUTONOMIA FINANCIARĂ

Coresponderea resurselor financiare și materiale alocate APL cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite, respectiv asigurarea și consolidarea autonomiei financiare pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora, reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova.

Una din problemele și restanțele principale din domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale a fost și rămâne implementarea etapei CONSOLIDAREA BAZEI FISCALE, din cadrul reformei finanțelor publice locale, inițiate în 2015. Chiar dacă pe parcursul anilor 2016 și parțial 2017 au fost realizate unele măsuri în domeniul finanțelor locale, ele nu au schimbat situația într-un mod esențial în ceea ce privește creșterea gradului de autonomie financiară și consolidare a bazei fiscale locale.

În special, constatăm că pe parcursul anului 2016 au fost adoptate unele acte normative importante prin care APL au obținut dreptul de a schimba destinația terenurilor agricole, de a se adresa la curtea constituțională, de a iniția evaluarea bunurilor imobile, de a stabili cote mai ridicate la impozitarea bunurilor imobile, de a decide în privința acordării scutirilor de la impozite pentru unele categorii de persoane. De asemenea, în această perioadă a fost adoptată, o cvazidescentralizare limitată/parțială a resurselor destinate infrastructurii drumurilor, iar în 2018, acordarea orașelor cu statut de municipiu a unor cote mărite din impozitul pe venitul persoanelor fizice (de la 20 la 35%).

Însă, cum s-a menționat mai sus, în pofida acestor măsuri, adoptate pe parcursul anului 2016 și începutul anului 2017, totuși se constată că majoritatea acestor măsuri au purtat mai mult un caracter limitat, izolat, sporadic și fără un impact general important de sistem în domeniul consolidării autonomiei locale financiare. În mare parte, măsurile menționate

mai sus au reprezentat o anumită ajustare/corelare obligatorie, necesară și demult cerută a cadrului legal financiar/fiscal cu principiile și cadrul legal din domeniul descentralizării și autonomiei locale.

Totodată, dacă analizăm situația autonomiei financiare în fond, pe parcursul ultimilor ani, prin prisma criteriilor de bază de apreciere a gradului de autonomie locală financiară: mărimea veniturilor proprii în cadrul bugetelor locale și gradului libertății de a folosi resursele bugetare, observăm că în fond are loc un proces de reducere a autonomiei locale financiare. În acest sens și în mod special se constată:

1. Principalele documente financiare ale statului pentru anul 2018, politica fiscală și vamală, precum și bugetul de stat pentru anul 2018, nu au fost corelate cu documentele de politici și angajamentele autorităților în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale.

La momentul actual, obligațiile și angajamentele autorităților Republicii Moldova, rezultă din următoarele documente de politici și acorduri internaționale în vigoare:

- Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni pentru 2012-2018 (adoptate prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată/prelungită în anul 2016);
- Recomandarea nr. 322 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (din 2012)
- Foaia de parcurs privind implementarea Recomandării nr. 322, semnată între Guvern și Consiliul Europei la 08.07.2016)
- Strategia Reformei Administrației Publice (aprobată de guvern pe data de 25.07.2016).

Toate aceste acte normative, documente de politici și angajamente, conțin obligații și acțiuni concrete în domeniul descentralizării financiare și consolidării bazei fiscale a bugetelor locale.

Astfel, de exemplu, conform 2.1.-2.3 din Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 și modificată prin Legea nr. 168 din 15.07.2016 este prevăzut „consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor”; „reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor”; „consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice”.

La fel, pct. 96 din Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016 și Planul de acțiuni la Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15.12.2016 prevede că „impactul general scontat al modificărilor operate la Legea privind finanțele publice locale și Codul fiscal rezidă în (i) consolidarea, lărgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale, în fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii;

- (ii) stimularea colectării veniturilor proprii de către autoritățile publice locale;
- (iii) transparență, predictibilitate și stabilitate;
- (iv) indicatori de autonomie financiară – îmbunătățire semnificativă.

Astfel se impune crearea unui mecanism prin care competența să fie atribuită odată cu alocarea resurselor financiare suficiente (cum ar fi pachet de lege ce se referă și la competență și la resursele necesare concrete)”. Pct. 33 din Strategia respectivă prevede „dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor”.

Aceleași aspecte sunt elucidate în Recomandarea 322 al Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei din 22.03.2012 și Foaia de parcurs privind implementarea Recomandării 322 și a angajamentelor Republicii Moldova în domeniul democrației locale, semnată de către Consiliul Europei, Guvernul Republicii Moldova și CALM, la 8 iulie 2016.

Termenul de realizare a majorității acestor acțiunilor deja a expirat și se consituie în restanțe importante atât pe plan intern, cât și pe cel extern în raport cu partenerii Republicii Moldova. Astfel, de exemplu, majoritatea acțiunilor prevăzute de Foaia de parcurs urmau a fi realizate în anii 2016-2017. De asemenea, deja urmau a fi realizate majoritatea acțiunilor prevăzute de Strategia Națională de Descentralizare, care expiră în anul 2018.

În acest context, din analiza proiectului legii bugetului de stat, precum și a politici fiscale și vamale pentru anul 2018, constatăm cu regret, lipsa cu desăvârșire a corelării acestor documente financiare cu documentele de politici și angajamentele Guvernului menționate mai sus, din domeniul descentralizării și autonomiei/democrației locale.

Cu alte cuvinte, aceste două cele mai importante documente financiare ale statului, nu prevăd careva măsuri concrete îndreptată spre consolidarea autonomiei financiare, veniturilor proprii și realizarea documentelor de politici menționate mai sus. Aceasta în pofida faptului că anume în anul 2018 expira termenul Strategiei Naționale de Descentralizare cu Planul său de Acțiuni (care a fost deja prelungit odată) și alte documente/angajamente asumate de Republica Mol-

dova în domeniul descentralizării și consolidării democrației locale.

Poziția dată a autorităților statului responsabile de acest domeniu, lipsa de reacție, viziune și soluții la acest capitol, nu poate trezi decât îngrijorare și chiar mirare. Cu atât mai mult ca, anume în anul 2018 urmează a fi elaborat raportul pe țară și adoptată rezoluția Consiliului Europei pe situația democrației locale și implementarea angajamentelor Republicii Moldova în domeniul dat. Descentralizarea financiară fiind unul din domeniile principale, în care se așteaptă rezultate din partea autorităților statului. Trebuie de menționat că CALM a venit cu un set de propuneri concrete privind consolidarea bazei fiscale, însă ele nu au fost discutate și luate în considerație.

2. În Republica Moldova, în loc de descentralizare financiară există semnele unui proces accentuat de centralizare și reducere a autonomiei locale financiare reale.

În acest sens, analiza principalelor documente financiare ale statului pentru anul 2018, dar și a politicilor statului în mai multe domenii, nu numai că confirmă cele menționate mai sus privind lipsa corelării între politicile financiare ale statului cu cele din domeniul descentralizării, dar confirmă și faptul/tendința că în Republica Moldova, în loc de descentralizare financiară, are loc un proces invers: de centralizare tot mai accentuată a veniturilor, manifestat prin descreșterea/reducere constantă a veniturilor locale proprii (autonome financiare) și creșterea celor ale bugetului de stat. Toate aceste tendințe se confirmă prin următoarele fapte:

- a) Proiectul bugetului de stat pentru anul 2018 prevede creșterea veniturilor proprii a bugetelor locale doar cu 1,9 % în raport cu 4, 9% creșterea veniturilor Bugetului de stat (tendință care există de mai mulți ani). Aceste cifre, demonstrează foarte clar o tendință negativă conform căreia decalajul între veniturile bugetului de stat și bugetele locale crește în defavoarea celor lo-

cale. De asemenea, aceasta demonstrează că structura actuală a veniturilor bugetelor locale este una total nepotrivită, depășită și necorelată în raport cu sistemul/cadrul legal actual al competențelor/atribuțiilor și responsabilităților puse pe umerii APL.

- b) Structura actuală a veniturilor APL și lipsa unor schimbări de esență în acest domeniu NU permite consolidarea reală a autonomiei financiare locale autorităților locale. Cauza principală a acestei situații este desconsiderarea totală în procesul decizional național actual, a documentelor de politici și angajamentelor menționate mai sus din domeniul descentralizării și autonomiei locale, precum și trăgănarea etapei a doua a reformei finanțelor publice locale începute din 2015 (etapa consolidării bazei fiscale locale).

3. Continuă practicile de reducere a autonomiei locale financiare

În perioada supusă monitorizării, se atestă o situație extrem de îngrijorătoare. În loc de oferire a unei viziuni cu măsuri concrete de descentralizare financiară și consolidare a bazei fiscale în vederea implementării efective a documentelor de politici adoptate și angajamentelor internaționale asumate, constatăm chiar un proces invers – inițiative și măsuri orientate spre limitarea și/sau chiar reducerea autonomiei locale financiare. Astfel, de exemplu: Ministerul Finanțelor în proiectul bugetului de stat, la politici vamale și fiscale a venit cu propuneri care limitează baza impozabilă a APL (în privința taxelor locale prin acordarea de scutiri și facilități suplimentare) și care limitează mecanismele APL de administrare a impozitelor și taxelor locale, după cum urmează:

- 1) limitarea APL de nivelul I în ceea ce privește evaluarea și reevaluarea bunurilor imobile *din împrumuturi contractate conform legii* (articolul 279 alineatul (6) din Codul fiscal (Art. I pct. 96 din Proiectul de Lege).

Ulterior, la cererea CALM, această limitare urma a fi exclusă;

- 2) gospodăriile țărănești de fermieri au fost scoase din domeniul de administrare a APL (a serviciilor de colectare a impozitelor și taxelor locale ale primăriei) - articolul 286, etc. din Codul fiscal (Art. I pct. 102 din Proiectul de Lege);
- 3) a fost limitată baza impozabilă a taxei locale pentru amenajarea teritoriului (articolul 291 alineatul (1) din Codul fiscal (Art. I pct. 105 din Proiectul de Lege)). De exemplu și întreprinderile individuale și persoanele ce desfășoară activități în sectorul justiției pot avea salariați, în afară de fondatori și persoana abilitată cu desfășurarea activității în sectorul justiției. Încă anul trecut CALM a înaintat noțiunea de salariat¹, în scopul consolidării bazei fiscale privind taxa locală respectivă;
- 4) au fost diminuate veniturile APL prin scutirea de taxele locale pentru amenajarea teritoriului și taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii a unităților comerciale ce activează în piețe (Articolul 295 litera g1) din Codul fiscal (Art. I pct. 109 din Proiectul de Lege);
- 5) inclusiv în contextul controlului excesiv din partea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, despre care vom vorbi într-un capitol aparte, a fost instituită o nouă formă de control și anume „monitorizarea” din partea Cancelariei de Stat, cum autoritățile locale stabilesc unele taxe locale (articolul 297 alineatul (10) din Codul fiscal (Art. I pct. 110 din Proiectul de Lege)). De asemenea, CALM nu o dată a atenționat despre faptul că în practică controlul din partea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat se transformă din control de legalitate în control de oportunitate.

¹ Propunerea CALM: „punctul 101) din articolul 288 se propune în următoarea redacție:

„101) Efectiv de salariați – toate persoanele fizice angajate prin contract individual de muncă ori prin alte tipuri de contracte civile în vederea executării de lucrări sau prestării de servicii pe termen definit sau indefinit;”.

- 6) se târăgănează acordarea dreptului APL de a constata printr-o procedură simplificată valoarea bunurilor imobile (caselor și locuințelor) și astfel de a consolida o sursă importantă de venit la bugetele locale. În prezent, bunurile imobile cu destinație locativă din mediul rural nu au fost niciodată evaluate, iar circa 50% nu sunt nici înregistrate, datorită costurilor enorme a procedurilor. Legea prevede posibilitatea constatării valorii bunurilor imobile în scop de evaluare, realizată de către APL. Ceea ce ar putea conduce la creșterea veniturilor bugetelor locale de circa 10 ori. Însă, în pofida faptului că CALM s-a adresat oficial cu propuneri concrete în acest sens, deja mai mult de 6 luni Ministerul Finanțelor târăgănează oferirea unui răspuns și soluții concrete.
- 7) continuă practica de adoptare a unor acte legislative prin care anumiți agenți economici sunt scutiți de taxe, impozite și plăți care reprezintă venituri exclusive ale bugetelor locale (de ex. cazul MoldTelecom și accesul în localurile proprietate UAT).

De asemenea, rămâne o problemă majoră (un regres) asigurarea financiară a domeniilor și competențelor proprii ale APL, fapt despre care am menționat și anterior.

În legislația fiscală sunt stabilite scutiri de la impozitele și taxele locale pentru anumite categorii de persoane, adică aceste scutiri sunt instituite de APC, dar efectiv ele sunt venituri ratate ale APL. Ca regulă, APC nici nu compensează aceste pierderi la veniturile locale, nici nu acordă dreptul respectiv APL, încălcând autonomia decizională și financiară a APL.

Astfel se impune crearea unui mecanism prin care competența să fie atribuită odată cu alocarea resurselor financiare suficiente (cum ar fi pachet de lege ce se referă și la competență și la resursele necesare concrete), transferurile cu destinație generală să se acorde irevocabil (cu titlu definitiv), după cum este definit chiar în Legea privind finanțele publice locale.

De asemenea, rămâne o problemă majoră prelungirea acțiunii fondului de compensare pentru următorii ani (2018-2019), până la realizarea angajamentelor și măsurilor de consolidare a bazei fiscale locale, menționate mai sus. Potrivit esenței și logicii strategiei de descentralizare (financiară), existența fondului de compensare este strâns legată de realizarea concomitentă (simultană) a măsurilor concrete privind consolidarea bazei fiscale. Însă, în condițiile în care termenul fondului a fost prelungit cu un an și foarte puține măsuri de consolidare a bazei fiscale au fost realizate, atunci cu siguranță urmează ca acțiunea acestui fond să fie prelungită în mod necondiționat.

4. Lipsa de viziune și soluții din partea autorităților vs respingerea/neglijarea propunerilor concrete ale CALM

În contextul documentelor de politici și angajamentelor menționate, CALM, în rezultatul consultărilor cu membrii săi, a înaintat propuneri concrete privind realizarea documentelor de politici menționate, precum și consolidarea municipiilor ca potențiali poli de creștere, în contextul noilor modificări ale legislației în domeniul administrației publice locale:

1. Propuneri privind proiectul Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) pentru perioada 2018-2020, nr. 12 din 25.05.2017;
2. Propuneri la politica bugetar-fiscală pentru anul 2018, nr. 92 din 27.06.2017;
3. Propuneri privind întărirea statutului și rolului municipiilor noi create în Republica Moldova, nr. 68 din 02.06.2017

În mare parte, aceste propuneri de fapt au fost neglijate și desconsiderate și fără a fi cel puțin discutate în modul corespunzător. Aceasta în pofida faptului că toate aceste propuneri și inițiative ar fi putut fi discutate în cadrul Grupului de lucru comun al Ministerului Finanțelor cu reprezentanții CALM, instituit prin Ordinul ministrului Finanțelor nr.144 din 18.11.2016, în vederea instituirii

unui dialog pe problemele apărute din domeniul finanțelor publice locale. Însă, cu regret, această structură promițătoare de dialog instituționalizat la nivelul Ministerului Finanțelor așa și nu a fost pusă efectiv în aplicare. Pe parcursul întregului an 2017, acest grup nu s-a întrunit nici o dată. Chiar dacă CALM s-a adresat de multiple ori și au existat foarte multe motive de a se întruni și de a discuta diverse probleme.

În același timp, Ministerul Finanțelor/Guvernul a prezentat în Parlament politica fiscală și vamală pentru anul 2018, neglijând totalmente propunerile CALM și desconsiderând toate documentele și angajamentele de politici/inter-naționale menționate mai sus. În acest sens, ministerul Finanțelor nu a venit cu o viziune sau soluții proprii pe domeniul descentralizării financiare pentru anul 2018, în pofida expirării în acest an a majorității documentelor de politici și angajamentelor internaționale asumate de Guvern în domeniul decentralizării și autonomiei locale. Aceasta fiind o responsabilitate și obligație directă a Guvernului și Ministerului de resort.

O astfel de abordare din partea ministerului responsabil în primul rând pentru elaborarea și implementarea efectivă a documentelor de politici și angajamentelor internaționale pe domeniul autonomiei locale este greu de explicat în situația în care anume această instituție este obligată să vină cu soluții concrete iar termenul majorității angajamentelor respective a expirat. Considerăm că această situație poate afecta imaginea și pune în dificultate Guvernul Republicii Moldova în raport cu partenerii de dezvoltare și în special cu Consiliul European. Deoarece, democrația locală și consolidarea autonomiei financiare – este unul din domeniile cheie a restanțelor/angajamentelor Republicii Moldova în care s-au promis și se așteaptă progrese reale.

5. În Republica Moldova esența și conținutul autonomiei locale financiare NU este cunoscută și este interpretată contrar sensului și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale și documentelor Consiliului Europei

O problemă fundamentală și importantă actuală constă în lipsa de viziune și interpretările improprii din partea instituțiilor statului responsabile de domeniul financiar, asupra esenței descentralizării financiare și legăturii ei strânse cu mărimea veniturilor proprii ale bugetelor locale.

În acest sens, unele măsuri întreprinse cu caracter mai mult simbolic, formal și de corelare/ajustare la cadrul normativ al descentralizării, sunt prezentate în calitate de măsuri importante de descentralizare financiară. De exemplu, acordarea dreptului APL de a schimba destinația terenurilor agricole, a se adresa direct la Curtea Constituțională sau de a iniția evaluarea bunurilor imobile din cont propriu, sunt niște drepturi firești ale APL, care rezultă din sensul tuturor prevederilor constituționale și legale, inclusiv internaționale, în vigoare pentru Republica Moldova încă de zeci de ani în urmă. În același sens, creșterea limitelor maxime ale impozitului pe imobil până la 0,4% din baza impozabilă nu poate fi considerată o măsură reală de descentralizare financiară în sensul recomandărilor Consiliului Europei, privind acordarea unor surse de venit suplimentare către APL deoarece, nu reprezintă o sursă suplimentară, nu aduce schimbare de sistem și efectele ei sunt foarte izolate și limitate, referindu-se mai mult la mun. Chișinău.

De asemenea, modificarea mecanismului de repartizare a fondului rutier și a a resurselor destinate infrastructurii drumurilor reprezintă un pas important și pozitiv. Însă, sub aspectul autonomiei locale financiare, această măsură nu se încadrează în categoria consolidării veniturilor proprii. Deoarece aceste resurse, la moment sunt considerate venituri ale statului și sunt alocate către bugetele locale prin transferuri cu destinație specială, care au un regim juridic cu

totul altul decât veniturile proprii și cu destinație generală, pe care APL pot să le folosească liber și în conformitate cu prioritățile sale. Dacă resursele pentru infrastructura drumurilor ar fi fost alocate prin transferuri cu destinație generală, atunci am putea vorbi cu adevărat despre creșterea gradului de autonomie locală, apariția unei surse de venituri proprii și progrese reale pe această direcție.

În aceeași ordine de idei, în mod eronat, drept progres în consolidarea autonomiei locale financiare, este interpretat faptul creșterii nominative a bugetelor locale într-o anumită perioadă de timp. Creșterea bugetelor locale din ultimii ani, în mare parte se referă la componența destinată acoperirii funcțiilor delegate și care sunt asigurate/finanțate de la bugetul de stat prin intermediul unor transferuri cu destinație specială. Cum s-a menționat mai sus, aceste transferuri, de regulă, nu au nimic în comun cu autonomia locală financiară și nicidecum nu se încadrează în noțiunea de venituri proprii ale APL. Anume, evoluțiile sau involuțiile în domeniul veniturilor proprii ale bugetelor locale servesc drept acel indicator care vorbește despre creșterea sau reducerea gradului de autonomie locală financiară. La acest capitol, cum s-a demonstrat mai sus, în Republica Moldova are loc un regres evident și descreștere a gradului de autonomie locală. Cota veniturilor proprii din bugetele locale fiind înlocuită prin surse venite de la bugetul de stat cu destinație specială.

6. Rolul mun. Chișinău în distorsionarea deciziilor și politicilor publice naționale în domeniul autonomiei locale financiare

Unul din aspectele problematice în avansarea democrației locale din Republica Moldova reprezintă faptul că la baza tuturor estimărilor și deciziilor luate pe acest domeniu se iau datele și informația legată de mun. Chișinău. Ceea ce creează o imagine generală distorsionată și exagerat de pozitivă/optimistă asupra situației reale din toată țara, contrar realităților existente în alte localități decât mun. Chișinău. Acest lucru influențează negativ informarea corectă a fac-

torilor de decizie și calitatea deciziilor valabile pentru toate comunitățile locale din țară.

Mai mult ca atât, politicile și deciziile luate doar în baza situației din mun. Chișinău (pe diferite domenii, inclusiv pe cel financiar), în mare parte nu sunt funcționale și rămân doar pe hîrtie.

Aceasta deoarece mun. Chișinău, din punct de vedere administrativ, politic, economic, financiar, social, cultural etc. reprezintă o entitate distinctă și absolut incomparabilă cu alte unități administrativ-teritoriale. Doar din punct de vedere a puterii economico-financiare, această UAT concentrează circa 70% din tot potențialul existent în Republica Moldova. De aceea, elaborarea unor sau altor politici publice pentru restul comunităților locale în baza sau cu luarea în considerație a situației din mun. Chișinău, reprezintă un mare neajuns sau chiar o eroare.

Astfel, de exemplu, stabilirea rigidă și expresă la timpul său a numărului de taxe locale în Codul fiscal, a ținut cont în mare parte doar de situația din Mun. Chișinău. Majoritatea taxelor respective (în număr de 13) fiind NEFUNCȚIONALE pentru restul unităților administrativ-teritoriale, unde sunt aplicate cel mult 3 taxe. Sau, atunci când Ministerul finanțelor aduce drept argument generalizator creșterea probabilă a veniturilor la bugetele locale de la impozitul pe bunurile imobile, în rezultatul creșterii cotei de impozitare (de la 0,3 la 0,4), NU se ia în considerație că circa 90% din așa numita creștere se referă doar la mun. Chișinău. Pentru restul localităților, în mare parte, beneficiile măsurii date fiind inexistente sau extrem de limitate. Mai ales dacă ținem cont și de faptul că în toate unitățile administrative teritoriale rurale, evaluarea bunurilor NU s-a realizat. Iar, în cele urbane, evaluarea a avut loc deja de mai bine de 10 ani.

Nu în ultimul rând, trebuie de menționat că chiar și datele privind creșterea veniturilor proprii a bugetelor locale cu 1,9%, prezentate în cadrul procesului de adoptare a bugetului pentru anul 2018, prezintă distorsionat situația reală, deoarece practic toată această creștere, cu siguranță,

se datorează mun. Chișinău. Totodată, în raport cu tot restul unităților administrativ-teritoriale (fără Chisinau), creșterea respectivă fie ca nu există, fie că este nesemnificativă sau chiar este sub 0. Acest lucru confirmă o dată în plus concluziile de mai sus și anume faptul că situația în domeniul autonomiei locale financiare nu numai că nu se îmbunătățește, dar din contra – se înrăutățește. De fapt, în Republica Moldova are loc un proces invers descentralizării și consolidării autonomiei locale.

Prin urmare, este necesar de a atrage atenție la acest aspect și pentru a cunoaște situația reală din domeniul dat, de estimat situația reală prin separarea municipiului Chișinău de restul unităților administrativ-teritoriale în procesul de elaborare/implementare a politicilor.

7. Descentralizarea financiară amânată/tărăgănată în permanență

Descentralizarea financiară este elementul esențial al autonomiei locale veritabile. Anume situația din acest domeniu reprezintă cel mai pertinent și concludent indicator pentru a constata starea reală a lucrurilor, voința reală a guvernanților, evoluțiile sau involuțiile din domeniul descentralizării și după cum s-a menționat mai sus, tendințele la capitolul dat sunt îngrijorătoare.

În acest sens, o problemă fundamentală care împiedică avansarea procesului de descentralizare și consolidare a autonomiei locale reale din Republica Moldova reprezintă substituirea constatată din partea Autorităților a măsurilor/angajamentelor concrete de descentralizare financiară, cu invocarea diferitor motive pentru a trăgăna implementarea lor și/sau prin măsuri declarative, confuze, discutabile pe termene lungi și fără relevanță practică.

În aceste sens, analizând cel puțin ultimii 15 ani, avem impresia că practic toate guvernanțele din Republica Moldova au reușit cu succes să ocolească angajamentele/recomandările/criticile din partea partenerilor și să deturneze procesul de consolidare reală a democrației/autonomiei locale.

le prin adoptarea multiplelor strategii, Legi, foi de parcurs și alte documente pe termen mediu și lung, însă fără a le implementa efectiv și fără să-și asume și realizarea măsurilor concrete pe domeniul descentralizării financiare.

Anume centralizarea excesivă în domeniul economico/financiar și lipsa de autonomie financiară locală reprezintă în prezent principala problemă cu care se confruntă sistemul de administrație publică locală din Republica Moldova. Mai mult decât atât, din această cauză, Republica Moldova este un bun caz de studiu pentru toți cei interesați în a analiza cum poate coexista un cadru conceptual și legal destul de dezvoltat și modern în domeniul autonomiei locale cu un grad foarte scăzut de autonomie locală efectivă și un sistem administrativ foarte centralizat și inefectiv, în care practic toate resursele administrative, financiare și economice sunt concentrate la nivelul autorităților centrale!

Pe parcursul anilor în Republica Moldova s-au folosit diverse metode de a târăgăna implementarea reformelor din domeniul democrației locale și descentralizării. În special:

a) Adoptarea la pachet a mai multor acte normative, Legi, strategii, planuri de acțiuni.....pe termene medii și lungi, însă fără a fi asigurată implementarea lor și fără a fi adoptate măsuri reale de descentralizare financiară.

Astfel ca, pe de o parte, să fie bifat în ochii partenerilor de dezvoltare un anumit progres și realizări care ar putea fi raportate, pe de altă parte, implementarea tuturor acestor documente să fie posibilă cât mai târziu (preferabil de alte guverne) sau chiar imposibilă, din cauza lipsei acoperirii financiare.

De exemplu, în anul 2006 au fost adoptate la pachet câteva Legi importante și destul de bune: Legea privind descentralizarea administrativă, Legea APL și Legea dezvoltării regionale. Însă a fost ”uitată” Legea finanțelor locale - un element

fundamental care urma să prevadă resursele necesare pentru implementarea efectivă a noului cadru legal al autonomiei locale. În rezultat, unele dintre Legile menționate nu au fost puse în aplicare de ani de zile (Legea dezvoltării regionale), iar restul Legilor au avut un efect redus și nu au putut fi aplicate în modul corespunzător, din cauza lipsei elementului financiar al autonomiei locale. Această problemă este prezentă până astăzi.

Un alt exemplu, mai actual, reprezintă situația implementării Strategiei Naționale de Descentralizare și planul de acțiuni, adoptată în anul 2012 și care viza perioada anilor 2012-2015. Acest document care conține acțiuni și termene concrete în domeniul descentralizării financiare a fost implementat într-o măsură foarte mică sau, cum recunosc chiar autoritățile statului, în proporție de până la 50%. Termenul a fost apoi prelungit până în anul 2018, pentru ca în prezent să fie clar că în mare măsură el nu va fi implementat nici în anul 2018.

b) Invocarea în permanență a diferitor motive și scuze noi de ordin politic, administrativ, funcțional, structural, economic, financiar, social etc. prin care să fie justificată neimplementarea documentelor de politici adoptate, recomandărilor partenerilor de dezvoltare și a angajamentelor concrete asumate pe domeniul democrației locale și descentralizării financiare.

Astfel, în prezent, pentru târăgănarea sau neimplementarea tuturor angajamentelor în domeniul consolidării autonomiei locale sunt invocate diverse motive: necesitatea realizării reformei administrației publice centrale, necesitatea reformei administrativ-teritoriale, lipsa capacității administrative, instituționale și financiare a autorităților locale, etc., în loc să fie implementate punctual toate documentele de politici și angajamentele concrete pe domeniul consolidării democrației și autonomiei locale.

Însă, toate aceste aspecte, precum reforma administrativ-teritorială, capacitate, etc. sunt fenomene foarte complexe și necesită foarte mult

timp și abordare graduală pentru a fi realizate. Totodată ele nu contravin una alteia. Din contra, după necesitate, pot și trebuie abordate concomitent. Invocarea acestor aspecte în calitate de motive și impedimente pentru târăgănarea în continuare a procesului de descentralizare financiară, reprezintă o greșeală profesională și/sau o nedorință intenționată de a avansa pe domeniul descentralizării administrative și celei financiare, în special.

Mai mult ca atât, considerăm că anume implementarea cu succes a tuturor măsurilor concrete pe domeniul documentelor de politici trebuie să fie prioritară, deoarece poate oferi o imagine corespunzătoare situației reale din teritoriu și contibui foarte mult la identificarea unor soluții obiective, efective și adecvate pentru soluționarea efectivă a tuturor problemelor invocate mai sus în calitate de impedimente pentru consolidarea autonomiei financiare locale.

c) Inițierea elaborării unor documente de politici și reforme noi, fără a fi implementate în modul corespunzător celor anterioare

Este o metodă destul de comodă și eficientă de a târăgăna procesul de descentralizare, în general și a celui financiar, în special. Prin această metodă se încearcă de a bloca implementarea unor reforme/angajamente, aducând drept motiv necesitatea adoptării unor noi politici și reforme, considerate prioritare. Astfel, de exemplu, în prezent se invocă reforma Administrației Publice (implementată în baza Strategiei RAP din 2016) drept una prioritară, în timp ce acțiunile din domeniul descentralizării administrative/financiare sunt lăsate în umbră. Sau, se constată un blocaj total în ceea ce privește implementarea documentelor de politici și angajamentelor din domeniul descentralizării, din cauza că în cadrul Guvernului se insistă și se lucrează asupra unei reforme administrativ-teritoriale. Iar acest argument este utilizat pe larg de către anumite instituții ale statului res-

ponsabile pentru implementarea diferitor aspecte ale descentralizării, drept argument pentru a NU realiza măsurile concrete și a nu realiza documentele de politici, adoptate inclusiv prin LEGE în domeniul descentralizării.

O astfel de abordare, în opinia noastră, este contraproductivă și dăunătoare deopotrivă tuturor proceselor de reformă. Deoarece, de ex., o reformă a administrației publice centrale NU poate fi eficientă în condițiile când ea nu este abordată prin prisma principiilor descentralizării (expres prevăzute și în Strategia RAP) și în paralel sau concomitent nu sunt realizate măsuri concrete de descentralizare administrativă și financiară.

În rezultat, în prezent practic pe toate domeniile descentralizării și democrației locale există restanțe mari, în pofida faptului existenței și suprasaturației domeniului cu documente, acte, angajamente, planuri de acțiuni, foi de parcurs, cu măsuri și termene foarte concrete. Însă, majoritatea acestor documente sunt depășite și rămân nerealizate. Acest fapt este confirmat nu doar de experții naționali, dar și de cei internaționali, prin intermediul rapoartelor de monitorizare a instituțiilor Consiliului Europei. În special, sunt ilustrative în acest sens rapoartele/rezoluțiile Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei din 2005, 2012, 2017 și 2018, în care se constată progrese limitate/formale și neimplementare de facto a angajamentelor asumate, în special, pe domeniul descentralizării financiare.

În consecință, procesul de descentralizare (financiară) este practic blocat, iar imaginea Republicii Moldova este afectată enorm la nivelul instituțiilor europene, din cauza unor astfel de situații și abordări. Aceste restanțe pun în situație complicată și conducerea actuală a Republicii Moldova în raport cu partenerii de dezvoltare și în special cu Consiliul Europei.

VI. TUTELA ȘI CONTROLUL ADMINISTRATIV ASUPRA APL

Tutela și/sau controlul administrativ excesiv asupra APL reprezintă o altă restanță cronică și importantă, care afectează enorm activitatea APL și care, pe alocuri, se transformă deja într-un control politic total. Dacă în domeniul activității de întreprinzător, autoritățile centrale întreprind acțiuni privind diminuarea poverii administrative a controlului de stat (timpul controlului, ridicarea documentelor, efectuarea copiilor, restituirea lor, etc.), atunci în domeniul APL, schimbările/reformele în domeniul dat se lasă așteptate.

Aceste restanțe sunt în pofida cadrului legal existent și care la prima vedere oferă anumite garanții împotriva abuzului din partea organelor de control.

În conformitate cu articolul 6 (3) din Legea privind administrația publică locală (...). "Relația dintre autoritățile centrale și locale se bazează pe principiile autonomiei, legalității, transparenței și cooperării în soluționarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și locale, între autoritățile de nivelul întâi și autoritățile de nivelul doi, nu există relații de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de Lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților locale nu ar trebui să urmărească alte scopuri decât respectarea legii și a principiilor constituționale. Controlul de oportunitate nu poate viza decât acele împuterniciri delegate în conformitate cu Legea ". La rândul său, Legea privind descentralizarea administrativă în art. 7 (2) instituie principiul neamestecului autorităților publice centrale în realizarea competențelor autorităților publice locale, stabilind expres că "în definirea responsabilităților structurilor lor teritoriale, autoritățile administrației publice centrale asigură evitarea oricăror imixțiuni în responsabilitățile care țin de realizarea competențelor autorităților publice locale."

În ciuda acestor prevederi legale, situația nu s-a îmbunătățit, ba din contra - cunoaște o înrăutățire,

în perioada analizată. În ultima perioadă de timp, acest control s-a accentuat primind niște forme descalificante. Cancelaria de Stat, Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Procuratura, Judecătoriile și alte organe de control sau judiciare, se perindă prin primării în căutarea unor teme-uri de a sancționa reprezentanții APL, tratând cu dispreț și umilință aleșii locali și blocând activitatea normală a APL. Unele primării, cu lunile și anii nu scapă de controale, iar primarii sunt impuși să bată drumurile judecătoriilor și altor instanțe în căutarea adevărului.

Toate acestea se întâmplă de regulă tot din cauza unui cadrul normativ foarte confuz și contradictoriu, neconsultat și necorelat cu cadrul constituțional și legal din APL, lucru de care este responsabil Parlamentul și Guvernul! Avem impresia că, în condițiile și așa foarte complicate de activitate a APL, în loc de a ajuta și acționa în colaborare și armonie cu APL în folosul țării, tot aparatul de stat este îndreptat împotriva autorităților locale. În special, este vorba de organele de control, anchetă și judiciare ale statului, care acționează în multe cazuri în lipsa cunoștințelor elementare ale cadrului constituțional/legal din domeniul autonomiei locale; interpretând în mod total nepotrivit și abuziv cadrul legal; în lipsa oricărui respect pentru funcția și statutul de ales direct al comunităților locale și, în majoritatea cazurilor, cu încălcarea prezumției nevinovăției și drepturilor fundamentale ale omului la libertate, viață, sănătate, demnitate etc. Primarii, președinții de raioane și alți funcționari din APL incomozi sunt tratați în mod "special", cu umilință și lipsă de respect, fiindu-le afectată public onoarea și demnitatea de aleși locali, prin aplicarea excesivă și, de regulă, nemotivată a măsurilor de reținere, arest, suspendare, târăgănare a examinării cazurilor în judecată etc. Organele judiciare acționează de regulă în mod vădit demonstrativ și aplicând măsurile excepționale preventive

(lipsirea de libertate), cu un singur scop - de a intimida, umili și distruge personalitățile publice din cadrul APL.

Această stare a lucrurilor este constatată oficial și de către Consiliul Europei în rapoarte, rezoluții și alte documente adoptate în perioada 2012-2016.

Printre problemele și recomandările concrete identificate de către raportorii internaționali la acest capitol sunt :

- a) Tutela (administrativă –n.a.) rămâne un subiect sensibil și întâlnim de fapt destul de puține inovații semnificative în acest sens.
- b) lipsa reglementărilor pentru controalele de eficiență, uneori efectuate la propria discreție de către administrația publică centrală, cu privire la modul în care administrația publică locală își exercită competențele delegate acestora de către stat;

În acest sens, experții Consiliului Europei au recomandat:

- a) reducerea controlului asupra APL, astfel încât să se permită administrarea propriilor afaceri, în conformitate cu art. 8(3) al Cartei, care prevede că: ”Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze.”;
- b) diminuarea tutelei asupra colectivităților locale și modificarea legislației privind controlul de oportunitate, pentru a permite acestora să-și gestioneze efectiv propriile afaceri ;
- c) de a modifica legislația privind controalele de oportunitate pentru a le supraveghea și limita, în special prin definirea cu precizie, prin criterii, a cazurilor în care pot fi efectuate aceste controale ;

d) interzicerea în practică a amestecului raioanelor sau a administrațiilor financiare în toate activitățile administrațiilor publice locale de primul nivel, în special în procesul de adoptare a bugetelor locale ;

e) trebuie pus capăt definitiv amestecului din partea organelor de control administrativ sau de finanțe în aspectele interne privind structura internă a colectivităților locale;

f) este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control ale legalității, pentru a le reda echitabil și transparent(cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivitățile locale.

Constatările și recomandările menționate mai sus ale Consiliului Europei au fost efectuate încă în perioada anilor 2012 (Recomandarea 322/2012) și 2016 (Foaia de parcurs). Însă, în prezent, analizând situația în domeniul dat, putem constata cu certitudine că, majoritatea acestor probleme și recomandări nu au fost implementate. Mai mult ca atât, în perioadă analizată, (2017), putem constata procese inverse, acest control s-a accentuat, primind niște forme descalificante, devenind un impediment enorm în activitatea APL, blocând inițiativa la nivel local și creând o atmosferă de incertitudine și chiar intimidare generală în APL.

Impresia generală este că obiectivul principal al sistemului actual de control al statului este orientat preponderent spre o tutelă excesivă asupra administrației locale, creștere a presiunii administrative asupra APL și chiar blocare a activității ei. Aceasta, în loc de a sprijini și ajuta APL, în condițiile unor deficiențe enorme instituționale, de cadre și financiare cu care se confruntă ele. Această situație este ceva absolut nefiresc și contrar logicii, deoarece fără o administrație locală eficientă, nici administrația centrală nu-și poate realiza programul guvernamental și obiectivele propuse.

Printre aspectele problematice principale actuale din domeniul dat pot fi menționate:

- 1) *Lipsa unui cadru legal clar și explicit, de reglementare a controlului administrativ și activității tuturor organelor de control în raport cu APL.* Ceea ce permite interpretări improprii/lărgite a cadrului legal, dublări de controale cu aceeași tematică și crează condiții pentru amestec în activitatea APL și abuzuri din partea organelor de control.
- 2) *Lipsa de coordonare adecvată între organele de control și structurile teritoriale ale autorităților centrale.* Din cauza numărului destul de mare de organe de control, sunt cazuri când diverse organe de control se perindează prin APL, având același obiect al controlului și creând incertitudine/haos în activitatea APL. Totodată, Cancelaria de Stat nu este consecventă în acțiuni, iar în ultima perioadă se observă o „tutelă” excesivă din partea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, care exercită controlul administrativ al APL.
- 3) *Interpretarea improprie, lărgită și deseori, abuzivă din partea organelor de control și judiciare a cadrului legal din domeniul.* De exemplu, Cancelaria de Stat interpretează restrictiv prevederile legislației în ceea ce privește delegarea temporară a unor atribuții de către consiliul local primarului (cum ar fi stabilirea premiilor, reprezentarea, etc.), stabilirea lor reieșind din prioritățile și problemele de interes local. Astfel de interpretări, de regulă, sunt vădit contrar intereselor APL și principiilor eficienței/economiei. Ceea ce este în esență un amestec direct în autonomia organizatorică ca element foarte important al autonomiei locale. În aceste cazuri Cancelaria de Stat, în loc să vină cu clarificări/inițiative de ordin legislativ care să ușureze activitatea APL, a abordat o tactică simplistă – de a restricționa APL și/sau de a le bloca orice

posibilitate de a fi mai eficienți/economi, prin contestarea în instanța judiciară a actelor respective.

- 4) *Confundarea/înlocuirea controlului de legalitate cu cel de oportunitate.*

Atât în cazul menționat mai sus, cât și în alte cazuri, organele de control nu fac diferență între controlul de legalitate și cel de oportunitate. Între aceste două forme a controlului administrativ existând diferențe fundamentale. În acest sens există o confuzie totală, care reprezintă o sursă importantă în încălcarea principiilor autonomiei locale din Republica Moldova. Conform normelor legale și tuturor principiilor naționale și internaționale din domeniul autonomiei locale, guvernul central (prin organele sale) poate realiza, în principal, doar un control de legalitate asupra APL. Controlul de oportunitate se admite doar în cazul unor competențe delegate expres prin Lege către APL, acoperite cu resurse financiare/instituționale SUSFIEICENTE! Însă, în Republica Moldova, organele statului, în special cele de control financiar NU fac nicio distincție în această privință, comițând astfel un amestec direct în domeniile proprii și exclusive de competență ale APL.

În asemenea cazuri, inspecția financiară sau Curtea de conturi ridică constant problema veniturilor ratate ale APL din cauza că, în opinia lor, APL nu colectează la timp și în volumul deplin anumite taxe și impozite locale. Însă, această chestiune nu este de competența controlorilor respectivi, deoarece este un domeniu propriu și exclusiv de competență al APL, veniturile respective fiind în exclusivitate locale, iar APL respective pot avea diverse motive/cauze pentru colectarea sau necollectarea acestor venituri (de ex. politici economice de atragere a investitorilor, lipsa de specialiști, imperfecțiunea cadrului legal, bunuri fără stăpân, costuri enorme pentru înregistrarea bunurilor respective, alte probleme obiective etc.). Cu alte cuvinte, aceasta chestiune este în exclusivitate competența APL.

Aceiași situație există și în alte cazuri, când organele de control financiar intervin în aspecte de activitate operativă, cum ar fi angajarea personalului, delegarea peste hotare a conducătorilor și funcționarilor din cadrul APL, procurarea anumitor bunuri, delegarea de competențe de către consiliile locale, participarea APL la fondarea unor structuri intermunicipale de dezvoltare locală (GAL-uri), etc. De exemplu, organele fiscale, în ultima perioadă, aplică restrictiv legislația în domeniul licențierii, pur și simplu distrug serviciile și așa slabe, de apă și canalizare din localitățile rurale. Astfel unor întreprinderi mici municipale din localitățile rurale li se stabilesc amenzi de sute de mii de lei pentru activitatea fără licență, deși legislația prevede necesitatea dispunerii de licență doar când serviciul este complet (apă și canalizare). Plus la aceasta, este cunoscută situația deplorabilă din sectorul rural unde, dimpotrivă este necesară susținerea din partea statului, astfel încât serviciul și personalul necesar să se consolideze.

În rezultat, activitatea normală a APL este împiedicată, deoarece aceste acte de control sunt folosite de către alte organe de control pentru alte verificări, inclusiv de către organele judiciare pentru intentarea de dosare penale/administrative, soluționarea căroră durează ani și constituie deseori o metodă de presiune în condițiile Republicii Moldova.

5) Lărgirea arbitrară și unilaterală a limitelor/obiectului controlalelor...

În mai multe cazuri se constată că organele de control, fiind sesizate sau exercitând controlul asupra unor aspecte/teme concrete ale activității APL, își permit în mod arbitrar și abuziv să depășească limitele tematice ale controalelor respective, solicitând de la APL informație/documente care vizează cu totul alte domenii sau nu au legătură cu tema inițială. Acest lucru, de asemenea, crează incertitudine și impedimente în activitatea APL, care sunt impuse în acest sens să acorde timp și resurse suplimentare, care sunt și așa limitate.

6) Impunerea unor obligații și responsabilități disproporționale cu capacitățile instituționale ale APL

Unele organele sau persoane cu funcții de control impun obligații și responsabilități ce se referă la termene și forma prezentării informației din partea APL, fără a ține cont de capacitatea instituțională, financiară, umană a celor din urmă. Astfel, un exemplu caracteristic și pentru multe altele instituții ale statului cu funcții de control, reprezintă cazul în care Consiliul Concurenței, în una din scrisorile sale (nr. 06/96-624 din 28.03.2017) a cerut tuturor APL ca, în termen de 7 zile să prezinte toate copiile deciziilor și anexelor la decizii cu privire la aprobarea, modificarea și/sau completarea deciziilor consiliilor satești (comunale) privind bugetele locale, precum și privind aprobarea taxelor locale pe anii 2015, 2016 și 2017 (!?). În lumina principiilor constituționale ale autonomiei locale și angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova în domeniul democrației locale și descentralizării, asemenea solicitare constituie o **povară administrativă** pentru APL care, nu dispun de resurse suficiente, inclusiv multe acte sunt în arhivă. În același timp, la nivel central, dimpotrivă, există registru actelor locale, inclusiv informații ce sunt deținute de structurile teritoriale ale Cancelariei de Stat care exercită controlul administrativ al activității APL.

Trebuie de menționat că în rezultatul discuțiilor care au avut loc între CALM și Consiliul Concurenței s-a ajuns la soluții de compromis. Însă, o astfel de practică și abordări rămân a fi caracteristice întregului sistem al organelor de control în raport cu autoritățile locale. Printre alte exemple semnalate sunt cererile unor deputați/parlamentari, în privința unor APL, de a le prezenta copiile tuturor deciziilor și documentelor ce vizează achizițiile publice pentru o perioadă de 10 ani.....?!

7) Lipsa și sau confundarea în activitatea organelor de stat a unei delimitări clare între actele cu caracter obligatoriu și de recomandare pentru APL

Potrivit principiilor constituționale ale autonomiei locale și prevederilor art. 6 din Legea APL, în-

tre autoritățile centrale și cele locale NU există raporturi de subordonare, ci doar raporturi bazate pe principiile de legalitate, transparență și cooperare. În acest sens Guvernul și autoritățile centrale NU pot adopta acte, obligatorii pentru APL. Dar pot adopta doar acte cu caracter de recomandare.

Însă, în practică, această regulă constituțională fundamentală a modului de organizare și funcționare a administrației publice nu este întrutotul înțeleasă și aplicată în Republica Moldova.

De aceea, prevederile actelor administrative guvernamentale ce poartă un caracter de recomandare sunt privite, în procesul controlului, ca acte obligatorii pentru APL (de exemplu cazul Dubăsari, în domeniul sănătății, întreprinderilor de stat, etc.). Respectiv, sunt pornite multe procese judiciare, ceea ce ia timp și resurse (și așa insuficiente) atât de la APL, cât și APC, în loc să fie îndreptate eforturile pentru rezolvarea problemelor comunităților locale.

8) *Lipsa oricărei responsabilități și răspunderi juridice din partea organelor de control și/sau a persoanelor care le reprezintă*

În practica de toate zilele există multe cazuri când concluziile, deciziile, acțiunile și sancțiunile organelor de control impuse APL sunt contestate și se dovedesc a fi NEÎNTEMEIATE ȘI ILEGALE. În rezultatul acestor acțiuni, cum s-a menționat mai sus, este prejudiciat interesul public și împiedicată activitatea normală a APL. Însă, există foarte rare cazuri (sau ele chiar lipsesc) în care un organ de control sau reprezentantul său, care a comis un abuz și ilegalitate în raport cu APL, să fie atras la răspunderea juridică (penală, administrativă, disciplinară sau civilă/materială. Sistemul actual de atragere la răspundere juridică a organelor de control și judiciare care au comis astfel de abuzuri fiind unul total nefuncțional. Acest lucru constituie o problemă importantă și încurajează în continuare practici abuzive și abordări discriminatorii în raport cu APL.

9) *Acțiunile disproporționale din partea organelor de urmărire penală*

În prezent se observă o tendință de a efectua un control excesiv din partea organelor de urmărire penală în privința aleșilor locali, de regulă a primarilor.

Acest control, în special acțiunile de urmărire penală, poartă un caracter disproporțional și imprevizibil. Ca exemplu pot servi cazul primarului general al mun. Chișinău, președintele raionului Dubăsari, primarul or. Basarabeasca, dar și altele. Respectiv, organele de urmărire penală aplică măsuri de constrângere disproporționale cu faptele imputate. Apariția forțelor speciale „mascate” pentru reținerea primarilor în localitate, în primul rând lezează onoarea și demnitatea umană, în al doilea rând aceste „spectacole” afectează enorm statutul alesului local, existând riscul major de a influența negativ cariera politică a alesului local respectiv. Există riscul ca funcțiile electivă, care deja sunt puțin atractive, vor deveni vacante, lucru care poate afecta grav promovarea intereselor colectivităților locale.

De asemenea, în cazul președintelui raionului Dubăsari, organele de urmărire penală au aplicat măsuri de constrângere, în baza unor prevederi ale legislației care nu erau în vigoare din domeniul delegării de deplasare.

Aceleași lucru este în domeniul deșeurilor. Recent, unele procuraturi teritoriale s-au adresat APL în vederea obținerii autorizațiilor și documentelor necesare pentru locurile de depozitare, sub presiunea de a sancționa persoanele responsabile de la nivel local. Procuratura, conform ultimelor modificări ale legislației, se ocupă de urmărirea penală și partea acuzării în instanța de judecată. Astfel există o incertitudine în privința limitelor de competență a organelor menționate.

10) *Acțiuni demonstrative și selective din partea organelor judiciare, cu scop vădit de intimidare a aleșilor locali.* Drept exemplu sunt cazurile recente ale președintelui raionului Du-

băsari Dl. Grigore Policinski și a primarului de Ghilauza Nicoleta Malai. În primul caz s-a făcut o campanie publică largă de informare în mass-media prin care se menționa că dosarul Dlui Policinski a fost finalizat și transmis în judecată, iar el riscă o pedeapsă de tocami 16 ani privare de libertate. Față de primarul de Ghilauza, Nicoleta Malai a fost schimbată măsura preventivă în mai drastică – arest cu plasarea în izolator. Fără a lua în considerare că motivul invocat este derizoriu, că Dna Malai este o mamă la întreținerea căreia se află un copil minor etc. Nu este clar de ce s-a acordat atâta atenție publică cazului Dlui Policinski, în timp ce asemenea cazuri sunt foarte multe. De asemenea, înăsprirea măsurii preventive față de primarul de Ghilauza pare suspectă, ținând cont de motivul și circumstanțele cazului dat. Toate aceste lucruri induc la constatarea unei abordări selective și vădit demonstrative din partea organelor judiciare, în aceste cazuri.

11) *Printre alte probleme ale controlului administrativ pot fi menționate lipsa capacităților instituționale/umane corespunzătoare la nivelul organelor de control (studii, personal, salarizare etc.).* De asemenea, diminuarea funcției legale obligatorii de acordare a asistenței consultative prealabile din partea organelor de control administrativ către APL, în raport cu funcția de control.

Prin urmare, luând în considerație cele constatate mai sus și în conformitate cu recomandările experților Consiliului European, în prezent este necesar de a revizui esența și modul de funcționare a controlului administrativ asupra APL din Republica Moldova, în vederea reducerii tutelei administrative excesive și aducerii sistemului organelor de control din partea statului la standardele țărilor democratice europene. Controlul APL, care este în principal unul de legalitate, nu ar trebui să se transforme într-un control politic sau de oportunitate din partea structurilor centrale.

VII. ORGANIZAREA, STRUCTURA, STATELE DE PERSONAL ȘI SALARIZAREA ÎN APL

În perioada de raportare, în administrația publică a apărut, cu o nouă intensitate, problema statelor de personal, politici de cadre și remunerare a personalului din APL. Situația în domeniul statelor de persoane și salarizării este una extrem de gravă, atât la nivelul administrației centrale, dar în special în cadrul administrației publice locale (APL). Politica de remunerare a personalului în administrația publică locală devine nu doar o chestiune de reformă, ci o problemă a supraviețuirii a întregului sistem administrativ. O amenințare reală devine "depopularea" generală a administrației publice locale, fluctuațiile imense de personal, lipsa resurselor umane, a posibilităților de angajare și a motivației.

Una din cauzele principale ale gradului înalt de corupție, calității reduse a cadrului de politici/legal și gradului extrem de scăzut de implementare a tuturor politicilor/cadrului legal/reformelor reprezintă sistemul actual extrem de depășit și nemotivat al salarizării în domeniul administrației publice locale. Acest sistem contravine spiritului și normelor exprese a tuturor documentelor naționale și internaționale din domeniul autonomiei locale și descentralizării în vigoare. Această stare de lucruri durează deja de zeci de ani și nu este adusă în concordanță cu realitățile actuale.

În acest sens s-a expus și Consiliul European, prin Recomandarea 322/2012 menționând în calitate de problemă - libertatea limitată a APL din Republica Moldova, în ceea ce privește recrutarea și stabilirea condițiilor de remunerare a funcționarilor administrației publice locale și existența discriminării în ceea ce privește condițiile de salarizare dintre funcționarii de la nivel local cu cei de la nivel central. Iar la capitolul recomandare a cerut autorităților statului de a proteja/recunoaște dreptul APL de a decide pe cont propriu politica de personal și eliminarea discriminării în legislația națională a funcționari-

lor publici din APL cu privire la statutul și remunerarea funcționarilor din administrația publică de nivel național și a funcționarilor APL.

Astfel, la capitolul problemele principale putem constata că în prezent continuă practica de aprobare a statelor de personal ale APL din partea Guvernului (Cancelariei de stat), conform unor prevederi legale confuze și contradictorii, care contravin cadrului legal național și internațional expres din domeniul autonomiei locale. Practica dată, nesoluționată deja de aproape zece ani, contravine prevederilor exprese ale Cartei Europene a Autonomiei Locale, Recomandărilor Consiliului European și Legii privind administrația publică locală. În conformitate cu aceste documente, organigrama și statele de personal, sunt aprobate de către autoritățile locale deliberative (consiliile locale), la propunerea celei executive (primar sau președinte de raion).

Majoritatea conducătorilor instituțiilor din subordine și chiar unii funcționari din cadrul APL au salarii mai mari decât conducătorul APL (primarul), situație anormală dacă o raportăm la responsabilitate și atribuții. Plus la aceasta, legislația din domeniul organizării concursurilor și conflictului de interese este neconformă cu realitățile din teritoriu și lipsa acută de specialiști. Astfel, atestăm un sistem excesiv de centralizat de recrutare și remunerare, posibilități limitate a APL în ceea ce privește angajarea și stabilirea condițiilor/stimulentelor materiale pentru angajarea funcționarilor administrației publice locale și existența discriminării în ceea ce privește condițiile de salarizare dintre funcționarii administrației publice centrale (APC) și APL (conform Rezoluției nr. 322/2012 al CALRCE).

Totodată, în ultimii ani, volumul de muncă și responsabilitățile în APL au crescut enorm. Parlamentul și Guvernul au adoptat non stop acte

normative prin care impun obligații APL, însă fără careva acoperire financiară. Plus la toate, de regulă, pentru fiecare încălcare sunt stabilite sancțiuni enorme și disproporționale, în raport cu nivelul remunerației.

Trebuie de menționat că această problemă este una generală, de sistem și se referă la toate APL din Republica Moldova, indiferent de mărimea lor sau de capacitatea/potențialul lor administrativ, economic, financiar etc. Chiar dacă sunt destul de multe APL-uri care posedă venituri suficiente, ele nu-și pot permite o politică salarială corespunzătoare, din cauza multiplelor bariere și interpretări legale, aplicate de către organele financiare și de control ale statului. Acest sistem blochează crearea unui mediu concurențial și atragerea și/sau menținerea cadrelor pregătite în domeniul administrației publice locale. Dacă într-o perioadă scurtă de timp nu se vor produce schimbări majore pe această direcție și în administrația publică locală nu vor fi atrași specialiști, atunci orice efort spre implementarea reformelor ambițioase va fi sortit eșecului și puținele oportunități existente în prezent vor fi ratate.

În anul 2017 guvernul a întreprins unele încercări izolate de a ameliora situația dată prin acordarea funcționarilor publici a dreptului de a fi angajați în proiecte internaționale și de a primi o remunerație pertinentă. Acest lucru însă nu se referă la persoanele cu funcții de demnitate publică (conducătorii APL), iar efectul general al acestei măsuri este destul de limitat, deoarece există foarte puține posibilități legate de proiecte în Moldova, activitățile didactice și pedagogice, reprezintă o preocupare pentru un număr foarte limitat de funcționari publici sau aleși locali.

Unul dintre obstacolele invocate de autorități în calea soluționării problemelor actuale ar fi poziția FMI. În sine, acest lucru este destul de controversat și discutabil. Republica Moldova nu este deloc o țară foarte îndatorată, unul dintre motivele majore pentru multe cazuri de corupție,

fraudă și deturnare este exact nivelul redus de remunerare din administrația publică. Pe de altă parte, în cazul în care se adevărează o astfel de poziție explicită a FMI în raport cu APL, atunci apare o mare problemă a compatibilității unor astfel de poziții cu Consituția, Carta Europeană a Autonomiei Locale și cadrul legal în vigoare din domeniul APL și descentralizării.

Totuși, înclinăm să credem că poziția FMI, invocată deseori de către autoritățile centrale în calitate de barieră pentru creșterea remunerației la nivelul APL, este mai degrabă o interpretare lărgită care nu într-o totală corespunde sensului și poziției reale a FMI pe această dimensiune.

Autoritățile locale, conform legii, beneficiază de autonomie organizațională, financiară și patrimonială, iar salarizarea reprezintă un element al organizării activității și nu poate fi rupt din acest context, deoarece creează distorsiuni, de cele mai multe ori negative, în activitatea eficientă a unor sau altor entități publice. Conceptul salarizării ar urma să pornească anume de la această „axiomă” sau „postulat”. Cu atât mai mult, că tot în aceeași ordine de idei s-a expus și Consiliul European, prin toate rapoartele și recomandările sale pe parcursul ultimilor ani în domeniul democrației locale. Problemele legate de limitarea libertății de a stabili statele de personal și nivelul salarizării în APL sunt constant invocate ca fiind unele de bază.

În prezent, în cadrul Ministerului Finanțelor se lucrează la elaborarea unui nou sistem unitar de salarizare. Se vorbește despre punerea lui în aplicare începând cu anul 2019. Însă, în lipsa de informație și fără implicarea corespunzătoare a CALM/APL în procesul de elaborare a acestui sistem, există un risc mare că și la elaborarea noului sistem de remunerare, principiile descentralizării și autonomiei locale nu vor fi luate în considerație.

În acest context CALM a venit cu un șir de propuneri concrete de ordin conceptual și tehnic, în-

dreptate spre îmbunătățească situației și care au fost expediate Guvernului. Conform acestor propuneri, în domeniul politicii de cadre și salarizării este necesar de a avea un sistem descentralizat de remunerație și state de personal, cel puțin la nivelul APL, pentru a fi, în sfârșit, în „armonie” cu prevederile constituționale și internaționale în

domeniu. De asemenea, CALM a venit în acest sens cu propuneri legislative concrete, iar în parteneriat cu Adunarea Populară a UTA Gaguz Yeri a venit chiar cu un proiect de Lege, care să acorde o mai mare libertate APL să stabilească o remunerație mai mare funcționarilor proprii din contul veniturilor proprii.

VIII. REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

În contextul reformei administrației publice, în Republica Moldova au început discuții privind necesitatea unei reforme administrativ-teritoriale.

O reformă extrem de importantă, complexă și sensibilă pentru întreaga societate din cadrul unui stat. Republica Moldova a trecut prin astfel de reforme, care nu pot fi considerate reușite. Din experiența Republicii Moldova această reformă, pe cât de importantă, pe atât și de controversată, a lăsat urme extrem de negative asupra dezvoltării sistemului de administrație publică locală și dezvoltare locală în genere. Dezamăgirile și amintirile negative lăsate de reformele anterioare din 1998 și din 2001 sunt păstrate în memoria colectivă a populației și a reprezentanților APL până în prezent. Unele din cauzele principale ale eșecului pot fi considerate: politizarea excesivă, graba în procesul de elaborare și implementare a reformei, lipsa unor discuții largi în societate și drept urmare lipsa unui consens larg social și politic care să asigure sustenabilitatea reformei; lipsa unor consultări adecvate cu APL și asociațiile sale reprezentative, lipsa unor evaluări și analize de impact la fiecare etapă, etc.

În opinia noastră, cel mai mare neajuns/scăpare a reformei respective a fost faptul că foarte multe comunități locale și oameni au fost pur și simplu uitați, din punct de vedere al serviciilor publice, fiind nevoiți să umble pe drumuri în căutarea serviciilor vitale. În aceali timp, multe localități, inclusiv urbane, au început să degradeze din cauza reorganizării/lichidării/centralizării a majorității serviciilor publice.

Drept consecință, o reformă necesară, importantă și susținută de partenerii de dezvoltare ai RM la nivel de idee (reforma AT din 1998) a devenit un eșec major, fiind discreditată și anulată printr-o contrareformă din 2001. Plus la aceasta, insuccesul acestei reforme, în fond, a condus la blocarea modernizării și dezvoltării sistemului de APL, precum și a întregului proces de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, iar Republi-

ca Moldova a început să fie o sursă permanentă de îngrijorări la nivelul Consiliului Europei, pe tema situației democrației locale.

De asemenea, trebuie să constatăm cu mirare că până în prezent nu există studii și analize comprehensive care ar realiza o evaluare profundă și complexă a reformei din 1998 și antireformei din 2001, care ar stabili explicit și obiectiv efectele reformei respective, cauzele eșecului, lacunele, neajunsurile și impactul lor asupra întregului proces de reformare a APL din Republica Moldova.

În aceste condiții, orice discuții privind o nouă reformă AT, fără o evaluare prealabilă, complexă și profundă a reformelor anterioare și mai ales a neajunsurilor lor sub aspect istoric, conceptual, organizatoric, economic, financiar, social, administrativ etc., ridică mari semne de întrebare și poate prejudicia enorm procesul de elaborare și implementare a reformei respective.

Mai mult ca atât, constatăm cu regret că lecțiile reformelor anterioare nu se iau în considerare, iar aceleași greșeli și abordări practic în întregime se repetă. Problema reformei administrativ-teritoriale este abordată într-un cerc foarte îngust, în mod unilateral și netransparent.

Astfel, în perioada de referință, la capitolul dat, prin dispoziția Prim ministrului nr. 127-d din 13 septembrie 2016, a fost creat un grup de lucru privind Reforma Administrativ Teritorială. Însă, acest grup, pe parcursul 1,5 ani s-a întrunit doar în câteva ședințe, fără a începe efectiv discuțiile reformei.

De asemenea, a avut loc o dezbatere lărgită cu participarea Guvernului, CALM/APL, partenerilor de dezvoltare și a experților, organizată de Cancelaria de Stat în perioada 11-12 aprilie 2017, în localitatea Holercani, cu participarea principalilor actori și a experților internaționali. Această ședință avea drept obiectiv discuții inițiale privind cauzele, necesitatea, obiectivele, modelele posibile și alte aspecte conceptuale ale reformei.

Totuși, în mare parte, în cadrul acestei ședințe s-a încercat din partea Guvernului și unor parteneri de dezvoltare, impunerea/promovarea unor anumite opțiuni de reformă, bazându-se pe premise și experiențe extrem de discutabile, precum și fără să existe suficient timp de a analiza toate opțiunile posibile sub aspectul avantajelor, dezavantajelor și soluțiilor. În special, în baza unor studii/analize anterioare, au fost discutate două opțiuni prin care se propune o reducere forțată și radicală a primăriilor (de la 898 la circa 300 și chiar 100 de unități), iar a treia se referă la amalgamare/optimizare teritorială voluntară.

De asemenea, în cadrul acestui eveniment au participat experți din țări care au realizat astfel de reforme sau care au participat la astfel de reforme. Însă, evoluțiile lor și exemplele de țări aduse, nu au fost deloc convingătoare, deoarece, prezentau informație ce nu corespundea realităților R. Moldova și reprezentau țări în care reformele fie că abia au început (Ucraina), fie că reformele respective nu pot fi considerate ca succes (Albania) și chiar țări în care astfel de reforme nu au avut loc (Slovacia). Printre alte exemple de țări au fost aduse Franța (în care nu a avut loc reforma, dar prezintă un model interesant de cooperare intermunicipală) și Letonia (ca model de reformă etapizată și cu un mecanism interesant de stimulare economico/financiară a amalgamării municipalităților).

Cu regret, în loc ca acest eveniment să devină un punct de pornire a discuțiilor pe marginea reformei APL, inclusiv celei AT, în rezultatul acestei ședințe s-a întrerupt orice dialog între Guvern și CALM pe acest subiect, dar și pe altele. Reforma dată a intrat în umbră și incertitudine totală, fără ca cei mai interesați și vizați direct de această reformă (CALM/APL) să cunoască ceva.

Deocamdată nu există informații clare cu privire la deciziile luate de Guvern pe această dimensiune, din cauza lipsei totale de transparență pe această chestiune. Totodată, în ultima perioadă de timp se observă o anumită schimbare în discursul Prim-ministrului pe acest subiect, care a devenit mai prudent, invocând complexitatea

acesteia, precum și necesitatea de a asigura un șir de condiții prealabile în comunitățile locale, pentru a fi siguri că în urma reformei nu vor suferi cetățenii, iar serviciile nu se vor îndepărta.

De asemenea, un factor actual important care face ca această reformă să ajungă la moment în umbră este că Moldova intră în doi ani consecutivi electorali - 2018 anul alegerilor parlamentare și 2019 anul alegerilor locale. Reforma administrativ-teritorială este una extrem de sensibilă din punct de vedere politic. Totuși, în unele cercuri guvernamentale se vehiculează că îndată după alegerile parlamentare se va trece la realizarea acestei reforme.

Astfel, printre problemele și neajunsurile în domeniul reformei AT pot fi menționate:

- lipsa unor viziuni complexe, bine încheiate și conectate la necesitățile, realitățile și experiența Republicii Moldova;
- abordări superficiale, izolate și selective, fără a ține cont de complexitatea tuturor aspectelor și efectelor unei astfel de reforme: economic, financiar, social, istoric, cultural, administrativ, etnic etc.
- confundarea reformei AT cu o reformă complexă a APL. Organizarea administrativ-teritorială fiind doar un element și acela extrem de discutabil/controversat, sub aspect al priorității, formei și conținutului;
- preluare/impunerea mecanică a unor modele/exemple de reformă din țări/sisteme de drept incomparabile ca istorie, mentalitate, nivelul de dezvoltare, tradiții democratice, potențial economic/financiar, etc.;
- lipsa unor dezbateri largi în societate între actorii principali, precum și a unui consens larg politic și social;
- lipsa consultării corespunzătoare cu CALM/APL,
- presiunea unor parteneri de dezvoltare și graba în procesul de implementare;

- lipsa evaluărilor și analizelor de impact a opțiunilor discutate;
- politizarea excesivă a reformei, din cauza lipsei dezbaterilor și netransparenței în procesul de elaborare a modelului unei reforme;
- abordări unilaterale și încercări de a impune o anumită viziune cu forța.

La rândul său, în perioada iunie-octombrie 2017, CALM a organizat un proces larg de consultare a membrilor săi în circa 20 de raioane, cu privire la reforma administrativ-teritorială și în scopul dezvoltării propriului model de reformă complexă a APL., inclusiv cu elemente importante/etape de consolidare/recalibrare. În rezultatul acestor consultări, la care au participat circa 500 de primari, președinți de raioane și alți reprezentanți ai APL, CALM a definitivat conceptul și viziunea unui model de reformă numit DACIA. Care se bazează pe trei elemente de bază redefinite în denumire ca prioritate: Descentralizare Administrativă (DA), Cooperare intermunicipală (CI) și Amalgamare voluntară (A).

În opinia CALM, pentru Republica Moldova la etapa actuală este extrem de important și prioritar de a continua procesul de descentralizare administrativă, de a recupera toate restanțele în domeniul dat și de a implementa efectiv toate documentele de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale, sectoriale etc. În același timp, este necesar de a crea condiții legale, instituționale și financiare adecvate pentru dezvoltarea diferitor forme de cooperare intermunicipală, inclusiv cu mecanisme financiare de stimulare. De asemenea, în această perioadă este necesar de a stimula amalgamarea benevolă a unităților administrativ-teritoriale, prin crearea unui cadru legal, instituțional și financiar corespunzător, inclusiv prin asigurarea unor fonduri importante de stimulare a acestui proces.

Modelul de reformă a APL propus de CALM este unul complex și cuprinzător, incluzând mai multe direcții importante, strâns legate și in-

terdependente. Acest model propune o abordare vizionară, etapizată, conectată la realitățile/necesitățile reale ale sistemului APL din Moldova și mai puțin sensibilă, care poate permite atingerea unui consens general necesar pentru asigurarea sustenabilității și continuității reformelor în acest domeniu. În special, se propun următoarele direcții principale:

- a) Optimizarea/recalibrarea teritorială a serviciilor publice. În cadrul acestei direcții se propune revizuirea locului, rolului și statutului UTA de nivelul 2 (raioane), crearea cadrului necesar pentru stimularea amalgamării voluntare, cooperării intermunicipale, dezvoltarea și punerea în aplicare a concepției polilor de creștere și dezvoltarea instituției de delegare a competențelor/serviciilor din partea unor UAT-uri către altele.
- b) Implementarea măsurilor de descentralizare/consolidare a autonomiei financiare și creșterea veniturilor bugetelor locale în conformitate cu recomandările Consiliului Europei și propunerile elaborate de CALM și înaintate Guvernului (a se vedea anexa nr. 8)
- c) Măsuri de descentralizare organizațională în domeniul statelor de personal și salariizării care să asigure dreptul și libertatea deplină a APL de a avea politici proprii de cadre, în conformitate cu specificul teritoriului administrat și posibilitățile economico-financiare proprii.
- d) Măsuri de reducere a controlului politic și administrativ asupra APL . În prezent, sistemul de control administrativ, politic, financiar etc. este unul excesiv și total depășit, constituind o barieră enormă în activitatea APL și dezvoltarea locală.

Modelul dat urmează a fi definitivat și completat cu propuneri concrete de modificări legislative și un calendar de punere în aplicare a lui.

IX. CONCLUZII GENERALE

1. Descentralizarea, consolidarea democrației/autonomiei locale și implementarea documentelor de politici în domeniul dat, în perioada de referință, nu a constituit o prioritate pentru autoritățile din Republica Moldova. Autoritățile statului au fost concentrate pe alte subiecte, considerate mai importante precum reforma administrației publice centrale, modificarea sistemului electoral etc. În rezultat, pe acest domeniu s-au acumulat restanțe majore. Iar unele acțiuni care au fost întreprinse au purtat mai mult un caracter izolat, nesistemic și cu impact limitat asupra situației generale.

2. În Republica Moldova sunt în vigoare un număr destul de mare de documente de politici, acte normative și angajamente internaționale care prevăd măsuri/acțiuni/termene concrete în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei/democrației locale. Pe parcursul ultimilor 6 ani au fost adoptate strategii, Legi, recomandări ale Consiliului European, foaie de parcurs etc. Însă, majoritatea acestor acte și angajamente rămân de ani de zile neimplementate. De asemenea, cadrul legal sectorial în mare parte nu este corelat cu cel din domeniul APL/descentralizării, adoptat în ultimii 10 ani. Confuziile și contradicțiile legale generate de această necorelare constituie un impediment considerabil în activitatea APL, denaturează situația reală din APL și este o sursă importantă a presiunilor asupra APL din partea organelor de control/judiciare. Mai mult ca atât, se constată că la nivelul majorității autorităților și instituțiilor publice centrale responsabile de elaborarea cadrului de politici/normativ, precum și organele judiciare, nu se cunoaște și nu se aplică în modul corespunzător Carta Europeană a Autonomiei Locale în calitate de principalul document/angajament internațional în domeniul democrației locale, inclusiv rezoluțiile/recomandările Consiliului European. Această situație împiedică dez-

voltarea unui cadru normativ și afectează în permanență imaginea Republicii Moldova la nivel internațional.

3. În Republica Moldova, la momentul actual, nu există un cadrul instituțional ajustat și efectiv, care ar asigura stabilitatea, continuitatea și sustenabilitatea reformelor în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. În rezultat, majoritatea acțiunilor pe domeniul dat, poartă un caracter nesistemic, haotic și selectiv. În acest sens, instituțiile responsabile direct de domeniul democrației/autonomiei locale, ori sunt extrem de limitate în resurse și capacități, ori ele nu există deloc (la nivel de Parlament). Iată de ce, în acest domeniu constatăm cu regularitate perioade când există anumite progrese și tendințe optimiste (de ex. anul 2012, când a fost adoptată Strategia Națională de Descentralizare sau anul 2016, atunci când au fost adoptate mai multe măsuri importante pentru autonomia locală). Pentru ca apoi să urmeze perioade cu acțiuni/măsuri absolut contrare celor anterioare și care deteriorează brusc situație, iar uneori chiar aruncă starea lucrurilor în urmă cu mulți ani (anul 2013, când nu se dorea adoptarea și punerea în aplicare a noului sistem de finanțe locale sau anul 2017, marcat de arestări, presiuni, blocarea reformelor și alte semne îngrijorătoare.

4. Situația generală în domeniul autonomiei locale și descentralizării din Republica Moldova în perioada de referință (2017) nu a cunoscut progrese esențiale, cu unele excepții. Iar pe mai multe dimensiuni și direcții, sunt constatate regresii importante. În prezent, practic întreg procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale din Republica Moldova este blocat și în afara priorităților guvernamentale, acumulând restanțe la implementarea documentelor de politici și angajamente internaționale. Printre cele mai problematice domenii fiind: deterio-

rarea dialogului cu APL/CALM, accentuarea controlului administrativ, judiciar și politic asupra APL, lipsa măsurilor concrete și reale de descentralizare financiară, situația gravă în domeniul politicii de cadre și salarizare din APL, etc. Agravarea generală a situației în domeniul democrației locale a fost constatată și prin ultimele rezoluții ale Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE).

5. Dialogul instituționalizat și comunicarea între Guvern și APL/CALM, în perioada de referință, s-a deteriorat semnificativ. De la relații de cooperare promițătoare și care au dat rezultate bune pe parcursul anului 2016 și începutul anului 2017, în perioada imediat următoare s-a ajuns practic la blocarea comunicării instituționalizate, neglijarea totală a inițiativelor și propunerilor CALM și chiar încercări de a discredita CALM și conducerea CALM, prin campanii organizate în anumite mass-media. Deteriorarea dialogului între puterea centrală și cea locală poate fi considerată una din cauzele principale ale regresului general în domeniul democrației locale, acumulării restanțelor semnificative și blocării implementării tuturor documentelor/angajamentelor de politici adoptate/asumate în ultimii ani.

6. Implementarea noi formule de repartizare a resurselor destinate fondului rutier și creșterea cotei de defalcare a impozitului pe venitul persoanelor fizice pentru orașele care au obținut recent statut de municipiu (de la 20 la 35%) pot fi considerate unele dintre puținele realizări pozitive în domeniul autonomiei locale din perioada dată. Totuși, aceste realizări sunt relative și cu efecte destul de limitate asupra situației generale a autonomiei locale financiare, deoarece resursele pentru infrastructura drumurilor nu sunt considerate venituri proprii ale APL și nu cresc gradul de autonomie locală financiară, iar măsura creșterii defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor

fizice se referă doar la un aspect îngust al statutului de municipiu și cu impact pentru un număr limitat de orașe.

7. Principalele documente de politici și angajamente din domeniul descentralizării și autonomiei locale au expirat și rămân neimplementate în mare parte. Majoritatea prevederilor prevăzute în Recomandarea 322 din 2012 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, Foaia de parcurs, Strategia de descentralizare și Strategia reformei administrației publice sunt deja depășite, fără ca să existe o viziune și certitudine clară privind modul de recuperare a restanțelor din partea statului.

8. Principalele documente financiare ale statului pentru anul 2018, politica fiscală și vamală, precum și bugetul de stat pentru anul 2018 nu sunt corelate cu documentele de politici și angajamentele autorităților în domeniul descentralizării, consolidării autonomiei/democrației locale. Ele nu prevăd nici o măsură concretă îndreptată spre consolidarea autonomiei financiare, veniturilor proprii și realizarea documentelor de politici menționate mai sus. Deși, anume în anul 2018 expira termenul Strategiei Naționale de Descentralizare cu Planul său de Acțiuni (care a fost deja prelungit o dată), a expirat Foaia de parcurs semnată cu Consiliul Europei privind implementarea Recomandării 322 și alte documente/angajamente asumate de Republica Moldova în domeniul descentralizării și consolidării democrației locale. Totodată, anume în anul 2018 urmează a fi elaborat raportul pe țară și adoptată rezoluția Consiliului Europei, pe situația democrației locale și implementarea angajamentelor Republicii Moldova în domeniul dat.

9. În loc de descentralizare și contrar mai multor declarații/documente de politici, în Republica Moldova, de facto, se atestă tendințe de CENTRALIZARE financiară accentuată și o dependență crescândă a autorităților locale de cele centrale. Cota

veniturilor proprii ale bugetelor locale în calitate de indicator principal al gradului de descentralizare și autonomiei locale este într-o descreștere constantă. Veniturile proprii sunt înlocuite cu finanțări cu destinație specială. Structura veniturilor actuale proprii ale APL nu este corespunzătoare documentelor de politici și angajamentelor din domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Cele mai importante surse de venit din stat sunt concentrate la nivel central, iar veniturile proprii ale autorităților locale sunt înlocuite cu transferuri cu destinație specială.

10. Statutul alesului local, în perioada de referință, în Republica Moldova a suferit o deteriorare și abatere semnificativă de la standardele Consiliului Europei pe plan conceptual, legal și al abordărilor față de aleșii locali din partea instituțiilor/organelor statului (de control și judiciare). În acest sens sunt relevante cazurile: primarului de Taraclia, Basarabeasca, mun. Chișinău, schimbarea modului de numire în funcție a președinților de raioane, precum și părăsirea masivă a aleșilor locali a unor partide și trecerea în altele. Această situație a stârnit îngrijorări și fiind în vizorul instituțiilor Consiliului Europei, inclusiv Comisia de la Veneția.

11. Controlul administrativ excesiv asupra APL reprezintă a altă restanță cronică și importantă, care afectează enorm activitatea APL și care pe alocuri se transformă deja într-un control politic total. În ultima perioadă de timp, acest control s-a accentuat primind niște forme descalificante, devenind un impediment enorm în activitatea APL, blocând inițiativa la nivel local și creând o atmosferă de incertitudine și chiar intimidare generală în APL. În loc să se diminueze controlul, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei, acesta s-a intensificat. Impresia generală este că la nivelul autorităților centrale responsabile de controlul administrativ există o înțelegere insuficientă a principiilor constituționale/legale privind statutul

și modul de funcționare a APL, precum și a documentelor/recomandărilor internaționale din domeniul democrației locale. Acest lucru transformă organele de control ale statului în unul din principalele impedimente ale dezvoltării locale și ceea ce este mult mai grav – în principala sursă de intimidare a aleșilor locali și blocare a inițiativei locale. Sunt elemente fundamentale pe care se ține în prezent încrederea populației și dezvoltarea locală, în condițiile actuale de insuficiență cronică de specialiști și motivare extrem de redusă a celor ce activează în APL.

12. Sistemul judiciar în raport cu aleșii locali/APL, în perioada de referință, și-a demonstrat caracterul depășit, opresiv, abuziv cu elemente ale trecutului totalitar și inuman. Intentarea masivă de dosare penale în baza unor temeuri derizorii, lipsirea abuzivă de libertate (arestări), percheziții și rețineri demonstrative ai aleșilor locali, cu folosirea mascaților, suspendarea primarilor în baza unor temeuri discutabile și derizorii, trăgănarea anchetei și/sau examinării dosarelor, tratarea aleșilor locali ca criminali și încălcarea generalizată a prezumției nevinovăției, etc. – sunt acțiuni care au afectat enorm statutul aleșilor locali, onoarea și demnitatea lor de persoane cu funcții de demnitate publică, au instituit o atmosferă de intimidare și frică în cadrul APL, precum și au redus drastic încrederea aleșilor locali în actul justiției din Republica Moldova.

13. Sistemul de organizare și remunerare în cadrul APL este un alt domeniu important restanțier al democrației locale, care de asemenea nu a cunoscut progrese semnificative în perioada de referință. El rămâne unul total discriminatoriu, disproporțional, umilitor și contrar cadrului constituțional și legal al autonomiei locale. Situația actuală în acest domeniu, afectează enorm capacitatea/motivația în cadrul APL, deja generează probleme enorme în asigurarea cu cadre calificate a APL și riscă în timpul apropiat să devină un factor care va bloca nu numai activitatea APL, dar și imple-

mentarea oricăror programe guvernamentale la nivel local.

14. Reforma administrativ-teritorială rămâne a fi un subiect controversat și enigmatic, învăluit de o lipsă totală de transparență, inclusiv pentru unii actori principali (reprezentanții APL). La moment lipsește orice viziune și concepție oficială din partea Guvernului. Nemaivorbind de lipsa oricăror debateri și discuții între Guvern și CALM/APL

în procesul de elaborare a concepției reformei. Acest lucru generează suspiciuni, interpretări și îngrijorări majore în privința riscului repetării greșelilor din trecut. În același timp, presupusa reformă administrativ-teritorială este confundată cu o reformă veritabilă a APL și este invocată drept pretext pentru a NU fi continuat procesul de descentralizare în diverse domenii: administrativ, economic, financiar, patrimonial, organizațional, salarial, social etc.

X. RECOMANDĂRI ȘI PROPUNERI

În baza celor constatate în prezentul raport și în scopul redresării situației în domeniul democrației locale, se propun următoarele direcții de acțiune pe termen scurt și mediu:

1. Stabilirea și analiza complexă a cauzelor înrăutățirii situației în domeniul democrației locale, acumulării restanțelor și neimplementării documentelor de politici/angajamente internaționale respective. În acest sens, prezentul raport realizat de CALM, raportul recent de monitorizare a implementării reformei administrației publice centrale, realizat de IDIS Viitorul și rapoartele/rezoluțiile de ultima oră ale Consiliului Europei pe domeniul democrației locale, reprezintă surse obiective și comprehensive la edificarea unei imagini corecte asupra situației actuale în domeniul dat și măsurilor urgente ce urmează a fi luate de către factorii de decizie.

2. Este necesară implementarea și punerea în aplicare integrală a tuturor acțiunilor/măsurilor restante din Strategia Națională de Descentralizare (acțiunea căreia a fost prelungită în 2016), Recomandare 322/2012 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE) și a Foi de parcurs privind implementarea Recomandării 322 (2016). La aceste documente care urmează a fi implementate, se mai adaugă și rezoluțiile recente al CALRCE privind cazul primarului mun. Chișinău (Rezoluția din 19.10.2017) și Rezoluția din 19.03.2018 privind situația democrației locale din Republica Moldova. În acest sens, urmează a fi elaborat și implementat un plan de acțiuni pe termen scurt, real și credibil, în vederea realizării unor măsuri concrete care ar constitui un semnal pozitiv privind conștientizarea situației de către autoritățile R. Moldova și determinarea lor de a schimba situația.

3. Descentralizarea și consolidarea democrației/autonomiei locale trebuie să fie declarate și recunoscute expres drept unele din prioritățile principale și reale asumate de către autorități, societatea civilă, partenerii de dezvoltare și întreaga societate. Prioritate nu mai puțin importantă decât justiția, statul de drept, drepturile omului, libertatea mass-media, etc. Acest lucru este extrem de important pentru astfel de țări ca R. Moldova, cu trecut totalitar, sistem politico-administrativ extrem de centralizat și o democrație extrem de fragilă. Fără o democrație/autonomie locală veritabilă și un sistem politic, administrativ, economic și financiar descentralizat, orice efort de a moderniza astfel de țări ca Republica Moldova și de a implementa reforme în alte domenii va fi lipsit de efecte și rezultate urmărite. Nu poate exista o justiție reformată și/sau un sistem economic atractiv, în condițiile unui sistem administrativ și politic excesiv de centralizat, în care toate resursele și deciziile sunt concentrate la centru și/sau în mâinile unor grupuri de interese înguste. De aceea, tema/subiectul descentralizării, alături de cel al justiției și statului de drept, trebuie să constituie unul din subiectele de interes, condiționare și monitorizare permanentă din partea tuturor partenerilor de dezvoltare și actorilor interesați în avansarea Republicii Moldova pe calea reformelor și modernizării.

4. Crearea unui cadru instituțional adecvat și efectiv la toate nivelele puterii de stat din Republica Moldova în scopul corelării și implementării efective a politicilor/angajamentelor din domeniul APL, descentralizare și consolidare a autonomiei locale. Lipsa unui astfel de cadru creează confuzii enorme și deopotrivă afectează foarte mult activitatea instituțiilor publice centrale și locale, din cauza multiplelor confuzii și contradicții de ordin legal și conceptual, care apar în procesul de elaborare și adoptare a cadrului normativ. În acest

scop considerăm că este necesar de a fi create structuri și instituții corespunzătoare la nivel de Parlament, Guvern și ministere. În special pot fi examinate drept opțiuni:

a) La nivel de Guvern:

- Crearea pe lângă Prim-ministrul Republicii Moldova a unui consiliu consultativ, format din experți naționali notorii în domeniul dreptului public și administrativ, din mediul academic, științific, ONG relevante și asistați de experți internaționali/europeni. Rolul acestui consiliu ar fi în primul rând de a oferi consultanță profesională necesară Guvernului, înainte ca să fie luate deciziile.
- Revitalizarea comisiei paritare prin revizuirea și consolidarea statutului, organizării, componenței și modului de funcționare a ei;
- Instituirea Ministerului al Administrației publice și dezvoltării regionale, cu acordare conducătorului instituției respective a funcției de viceprim-ministru sau;
- Demilitarizarea și transformarea ministerului de interne, în ministerul internelor și administrației publice (administrației și internelor) sau;
- Instituirea funcției de viceprim ministru pe problemele reformei administrației publice (fără portofoliu).

b) La nivel de Parlament se propune reeditarea comisiei speciale pentru consolidarea autonomiei locale și descentralizare, responsabile de perfecționarea și ajustarea cadrului legal din domeniul dat. De asemenea, urmează a fi revăzute actele normative ce reglementează activitatea comisiilor permanente parlamentare, în vederea asigurării efective a participării reprezentanților APL în lucrul acestor comisii și luării în considerație a opiniei lor la discutarea și adoptarea actelor normative care vizează drepturile și interesele APL.

c) La nivel de Ministere și alte autorități publice centrale: crearea unor grupuri de lucru (comisii, punct focal) pe problemele descentralizării, autonomiei locale și relației cu APL.

5. Inițierea procesului de corelare a întregului cadru normativ sectorial/de specialitate cu art. 109-112 al Constituției, Carta Europeană a Autonomiei Locale și cadrul legal în vigoare din domeniul APL. În acest sens, urmează a fi inițiate discuții largi în cadrul grupurilor de lucru sectoriale (după crearea lor), elaborate analize și studii pe fiecare domeniu/sector și elaborate/aprobate proiecte de modificare a cadrului normativ prin care să fie eliminate toate contradicțiile existente. Plus la aceasta, elaborarea/aplicarea legii „ghilotinei” în privința actelor normative contrare principiilor autonomiei locale, Cartei Europene a Autonomiei Locale, Legii descentralizării administrative și Legii privind administrația publică locală. Precum și care sunt adoptate cu încălcare principiului consultării obligatorii și efective/reale a autorităților locale.

6. Edificarea unui dialog instituționalizat, permanent, efectiv și real între Guvern/Parlament și APL, prin intermediul asociațiilor reprezentative/CALM, în conformitate cu Rezoluția nr. 328/2012 a Congresului Autorităților locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE).

Pentru a asigura eficiența, continuitatea și sustenabilitatea procesului de descentralizare și consolidare a autonomiei locale din R. Moldova, este necesar edificarea unui mecanism permanent, eficient și INSTITUȚIONALIZAT de comunicare/dialog/negocieri la nivelul întregului sistem de administrație publică între GUVERNAREA CENTRALĂ (Guvern/Parlament/alte instituții centrale) și GUVERNAREA LOCALĂ (în persoana CALM/APL). Dialog instituționalizat înseamnă că la masa negocierilor se așază doi parteneri egali, susținuți din ambele părți de o expertiză necesară și care discută sistemic toate problemele generale, care vizează drepturile și interesele tuturor APL și/

sau a întregului sistem de administrație publică. Acest dialog trebuie să fie unul real și continuu, să nu depindă de relații/atitudini subiective și schimbări politice/administrative la nivel național sau local. Un astfel de dialog trebuie să asigure implicare plenară și efectivă a CALM/APL, începând cu toate etapele procesului decizional național, de la etapele de conceptualizare și până la cele decizionale. Esența, conținutul, formele și modalitățile unui dialog efectiv, în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale sunt descrise în prezent destul de clar și detaliat în Recomandarea nr. 328 al CALRCE. Urmează ca acestea să fie ajustate la realitățile R. Moldova și doar puse în aplicare de către autoritățile statului.

În acest sens, este necesar de a crea un astfel de mecanism de comunicare sistemică/instituționalizată permanentă și cuprinzătoare la nivelul întregului sistem de administrație publică, inclusiv în Parlament, Guvern, Ministere și alte autorități/instituții publice centrale. În special se propune în regim de urgență revizuirea și consolidarea comisiei paritare, în calitate de structură principală de asigurare a dialogului instituționalizat, permanent și efectiv între Guvern și APL/CALM inclusiv prin:

- Reglementarea detaliată a procedurilor legale de consultare și activitate a Comisiei, în baza experienței anterioare negative;
- Instituirea pe lângă comisia paritară a unui grup/comitet/operativ de interacțiune format în mod paritar din secretarii de stat a tuturor ministerelor și reprezentanții/experti/consultanții CALM/APL.
- La nivel de Parlament, constituirea unui consiliu consultativ pe problemele APL pe lângă președintele Parlamentului/biroul permanent și modificarea reglementărilor normative în vederea asigurării invitării/participării reprezentanților CALM/APL în cazul discutării problemelor ce le vizează în mod direct sau indirect;

- Instituirea unor grupuri de lucru tehnice și tematice, pe lângă fiecare minister/instituție/comisie parlamentară.
- Fixarea tuturor aspectelor de bază a dialogului instituționalizat în Lege/acte normative, iar cele tehnice și procedurale, în regulamente aprobate de Guvern sau Parlament.
- Asigurarea participării CALM/APL în toate structurile consultative relevante la nivel național existente pe lângă autoritățile naționale, de ex: includerea reprezentanților APL în Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice, Consiliul Fondului Rutier, Consiliul Fondului Național Ecologic, Consiliul Național pentru dezvoltarea Regională, colegiile ministerelor, etc.

7. Principalele documente financiare ale statului - politica fiscală și vamală, precum și bugetul de stat urmează a fi corelate cu documentele de politici și angajamentele autorităților în domeniul descentralizării consolidării autonomiei/democrației locale.

Ele trebuie să prevadă măsuri concrete îndreptate spre consolidarea autonomiei financiare, creșterea veniturilor proprii și realizarea efectivă a prevederilor documentelor de politici/angajamente ale Republicii Moldova menționate mai sus, în domeniul dat. Astfel ar urma să fie stopată tendința îngrijorătoare de reducere a veniturilor proprii la bugetele locale și înlocuirea lor cu transferuri/resurse cu destinație specială, care limitează în prezent autonomia locală financiară.

8. Măsuri urgente de consolidare a autonomiei financiare locale și creșterea surselor de venituri proprii la bugetelor locale.

Consolidarea autonomiei financiare este una din recomandările restante importante a Republicii Moldova din domeniul democrației locale. CALM a venit cu un set întreg de propuneri concrete privind consolidarea autonomiei locale financiare și creșterii veniturilor proprii la bugetele locale (a se vedea anexa nr. 8). Majoritatea acestor propuneri

rămân valabile, iar unele pot fi implementate și aduce efecte scontate în regim de urgență. Printre cele mai importante măsuri care ar putea avea efecte benefice asupra situației autonomiei financiare în termene scurte de timp sunt:

a) Introducerea și definirea expresă a noțiunii de „venituri ratate” ale bugetelor locale și stabilirea mecanismului compensării lor, având în vedere că bugetele locale se aprobă fără deficit. Însă, pe parcursul anului pot crește prețurile, în unele cazuri salariile, sunt acordate prin Lege scutiri și facilități care afectează veniturile bugetelor locale, încălcându-se astfel principiile echității și corespunderii resurselor cu competențele.

b) Creșterea veniturilor din impozitul pe imobil/funciar prin:

- asigurarea unui mecanism simplificat de constatare de către APL a costurilor bunurilor imobile pentru impozitare în mediul rural și urban, care ar asigura în regim de urgență (pe parcursul anului 2018), realizarea evaluării bunurilor imobile direct de către APL și creșterea esențială a veniturilor la bugetele locale din această sursă(circa 10 ori);
- acordarea dreptului APL de a constata costul (valoarea) bunurilor imobiliare (terenuri, case etc.) în scop de impozitare
- acordarea dreptului APL de a stabili cota maximală a impozitului funciar, în dependență de situația din teritoriile respective.
- asigurarea indexării anuale obligatorii a acestui și altor impozite/taxe locale în conformitate cu inflația.

c) Anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutirilor la impozitul pe imobil/funciar precum și taxele locale prin compensarea venitului ratat de către bugetele locale și/sau transferarea competenței respective in-

tegrale către APL, care va decide independent categoriile care pot fi scutite. Sistemul actual de facilități/scutiri stabilite unilateral de către Parlament și fără a compensa pierderile bugetelor locale este unul neconstituțional, deoarece afectează direct bugetele locale care sunt lipsite de surse de venit care aparțin în exclusivitate APL și fără a li se compensa pierderile din contul bugetului de stat.

d) Revizuirea statutului, apartenenței și modului de repartizare a taxelor pe resursele naturale. În opinia noastră, aceste taxe trebuie incluse în categoria taxelor locale fiind încă o sursă de venit care, cel puțin o parte a acestora, trebuie să fie virate la bugetele locale de nivelul I.

e) Revizuirea scutirilor de la plata impozitelor, taxelor locale și a altor plăți (chirie) stabilite în mod unilateral și fără careva compensare de către Parlament pentru astfel de agenți economici prosperi precum: Moldtelecom, Poșta Moldovei, MoldSilva și altor agenți economici de stat, precum și a întreprinderilor Union Fenosa, MoldovaGaz etc.

f) Revizuirea statutului, apartenenței și modului de repartizare a taxelor pe resursele naturale astfel ca ele să ajungă la bugetele locale al UAT de nivelul 1;

g) Revizuirea mecanismului de transferuri cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor locale, luând în considerație că construcția și întreținerea drumurilor locale reprezintă a competență proprie care urmează a fi finanțată din transferuri cu destinație generală.

Plus la aceste măsuri urgente și pe termen scurt, urmează a fi începute discuțiile privind:

- Includerea în categoria veniturilor bugetelor locale/municipale a impozitului din venitul persoanelor juridice colectate în teritoriul respectiv, pentru a asigura creșterea motivației APL de a dezvolta mediul de afaceri local, atragerea investițiilor, precum și pentru a dezvolta legătura strânsă între mediul de afaceri și APL.

- introducerea sistemului/mecanismului de colectare/virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de domiciliu (reședință).

9. Este necesară o expertizare, revizuire și interpretare oficială a prevederilor legale, inclusiv cele adoptate în anul 2017, care în ultima perioadă de timp generează îngrijorări și confuzii privind statutul de ales local și modalitățile de suspendare/încetare a mandatului lui.

Actualmente, în domeniul dat există îngrijorări serioase din partea tuturor actorilor competenți, privind compatibilitatea admiterii alegerii președinților de raioane din rândul persoanelor din afara consiliului raional (nealese), desemnarea conducerii interimare din mun. Chișinău, folosirea referendumului în calitate de instrument de demitere a primarului și a ușurinței cu care organele judiciare aplică una din cele mai drastice măsuri privative de libertate - arestul, în raport cu aleșii locali. Acest subiect a ajuns în atenția structurilor Consiliului Europei (CALRCE) care a constatat mai multe încălcări a Cartei Europene a Autonomiei Locale și și-a expus îngrijorarea, urmând ca și Comisia de la Veneția să se expună în curând asupra acestor subiecte.

10. Revizuirea întregului sistem de control administrativ asupra APL în scopul ajustării lui la principiile constituționale ale autonomiei locale, reducerii tutelei administrative, diminuării exceselor și excluderii folosirii organelor de control în calitate de instrument de presiune asupra aleșilor locali/APL.

Acest domeniu restanțier și cu probleme grave de compatibilitate cu normele democrației/autonomiei locale necesită o intervenție urgentă din partea autorităților statului, pentru a da semnale pozitive de redresare a situației deoarece, alături de activitatea extrem de controversată a organelor judiciare în raport cu aleșii locali, anume ele generează probleme serioase în activitatea APL și afectează imaginea autorităților republicii Moldova la nivelul instituțiilor europene.

De aceea, este necesar în regim de urgență de revizuit cadrul normativ și instituțional din domeniul controlului administrativ în scopul reducerii tutelei administrative prin:

- a) reglementare detaliată a controlului administrativ și activității tuturor organelor de control în raport cu APL, pentru a exclude posibilitatea interpretărilor improprie/lărgite, cadrului legal, dublărilor de controale cu aceeași tematică și respectiv – a reduce posibilitatea amestecului și abuzurilor din partea organelor de control în raport cu APL;
- b) reducerea numărului de organe de control și asigurarea unei coordonări adecvate între organele de control și structurile teritoriale ale autorităților centrale.
- c) Introducerea unor practici de suspendare a oricărui control până la primirea unei interpretări legale oficiale, în situația unor confuzii și contradicții legale, puse la baza controalelor administrative.
- d) delimitarea clară și explicită a controlului de legalitate și oportunitate. Stabilirea expresă și limitativă în lege, conform principiilor descentralizării și autonomiei locale, a tuturor cazurilor și temeiurilor de inițiere/realizare a acestor două tipuri de controale diferite, precum și stabilirea clară a procedurii, perioadei, formei, etc. acestor controale.
- e) stabilirea expresă în Lege a interdicției de a lărgi limitele/obiectele controalelor, precum și a unor sancțiuni exprese pentru astfel de cazuri. Astfel să fie excluse situațiile des întâlnite, când organele de control, în scopul găsirii oricărui motiv de a sancționa și/sau hărțui o APL incomodă din anumite motive (sau la comandă), își depășesc atribuțiile prin lărgirea nemotivată a limitelor și obiectului controlului.
- f) stabilirea și reglementarea calară a limitelor controalelor și solicitărilor din partea tuturor subiecților cu drept de a solicita informație din partea APL în raport cu capacitatea

instituțională a APL și raționalitatea cerințelor respective. Acest obiectiv este pentru a exclude povara administrativă suplimentară pentru APL și a ajusta cerințele subiecților cu funcții de control, cu capacitățile instituționale de care dispun APL, principiile autonomiei locale și descentralizării.

- g) asigurarea cunoașterii și aplicării corespunzătoare de către organele de control a normelor legale și principiilor fundamentale ale autonomiei locale, conform cărora între autoritățile locale și cele centrale NU există raporturi de subordonare. Autoritățile centrale fiind în drept să aprobe în raport cu cele locale doar acte cu caracter de recomandare, cu excepția domeniilor delegate expres APL prin Lege și cu condiția asigurării APL cu resurse instituționale și financiare adecvate.
- h) stabilirea/completarea unor sancțiuni/responsabilități juridice pentru organele de control și reprezentanții acestora, în cazul organizării de controale nemotivate sau în baza unor temeuri vădit derizorii; tăgădnarea controalelor; aplicare nemotivată a sancțiunilor.
- i) corelarea sancțiunilor materiale aplicabile reprezentanților APL cu nivelul lor de salarizare/și de existență și gravitatea abaterilor constatate. În prezent există o disproporție enormă între nivelul de remunerare (extrem de jos) și sancțiunile/amenziile enorme, care în multe cazuri depășesc salariul funcționarilor din APL, ceea ce contribuie la agravarea situației în privința cadrelor și specialiștilor în APL.
- j) analiza, clarificarea/reglementarea foarte strictă și detaliată a diferențelor între controlul de legalitate și oportunitate. Astfel urmează să fie redus la maxim amestecul organelor de control în activitatea operativă a APL, poate chiar să fie limitat/exclus.
- k) de revizuit competențele și atribuțiile tuturor organelor cu funcții de control asupra APL, în vederea excluderii dublărilor, excluderii blocării activității APL și stabilirii unor reguli cla-

re privind periodicitatea, temeiul, conținutul, limitele și formele unor astfel de controale, precum și a responsabilității organelor de control pentru inițierea unor controale neîntemeiate și aplicarea sancțiunilor nemotivate. În mod special, urmează a fi analizată activitatea Cancelarii de Stat, Curții de Conturi, Consiliul Concurenței, Inspekția în construcție etc.

11. Revizuirea cadrului legal din domeniul penal, a temeiurilor de intentare a dosarelor penale și monitorizarea cazurilor de aplicare disproporțională/abuzivă a măsurilor preventive (arestului) de către organele judiciare în raport cu APL.

Intentarea dosarelor penale, numărul mare a lor și folosirea largă a reținerii/arestului în calitate de măsură preventivă de către organele judiciare în raport cu aleșii locali, în perioada de referință, ridică mari semne de îngrijorare și privind compatibilitatea acțiunilor organelor judiciare și a cadrului legal de referință cu sistemul actual de organizare al administrației publice locale și baza legală de specialitate din domeniul APL, inclusiv Carta Europeană a Autonomiei Locale și principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării.

De aceea, în domeniul dat se impun următoarele măsuri necesare:

- reexaminarea principalelor articole a codului penal invocate față de conducătorii și reprezentanții APL: art. 370 (abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) și art. 329 (neglijența în serviciu), în vederea precizării lor și limitării oricărei posibilități de interpretare lărgită și abuzivă a acestor prevederi legale.
- definirea exhaustivă, precizarea clară și stabilirea unor criterii explicite de aplicare a așa numitei ”bănuieli rezonabile” în baza căreia, față de mai mulți aleși locali sunt aplicate măsuri preventive și/sau acțiuni de anchetă, inclusiv cu lipsirea de libertate, percheziționare personală și a domiciliului. Pentru ca ulterior, să fie

demonstrată netemeinicia respectivei ”bănu-
ieli”;

- stabilirea/concretizarea/înăsprirea în Lege a responsabilității penale a organelor judiciare/ reprezentanților săi pentru intentarea ilegală a dosarelor penale și pentru aplicarea ilegală/ neîntemeiată a măsurilor preventive, care au condus la consecințe grave.
- stabilirea în Lege a obligației organelor ierar-
hic superioare din cadrul sistemului judiciar să
intenteze din oficiu anchetarea persoanelor în
toate cazurile demonstrate de intentare ilega-
lă a dosarelor penale, lipsire de libertate prin
aplicarea măsurilor de reținere/sau arest și fo-
losire abuzivă a altor măsurilor preventive sau
acțiuni de anchetă prin care se aduc prejudi-
cii grave vieții, sănătății, onoarei, demnității,
reputației profesionale și altor drepturi funda-
mentale ale omului.

12. Revizuirea urgentă a sistemului actual de organizare și remunerare în cadrul APL și co- relarea lui cu cadrul conceptual/legal în vigoa- re din domeniul descentralizării, democrației și autonomiei locale

CALM a venit cu un pachet concret de modifi-
cări legislative la acest capitol (a se vedea pentru
detalii anexa nr. 9 la prezentului raport)

Totodată, printre elementele principale concep-
tuale ale propunerilor CALM în domeniul dat,
pot fi menționate:

- 1) Transpunerea în cadrul legal din domeniul
salarial a principiului constituțional și preve-
derilor Cartei Europene a Autonomiei locale
potrivit căroră, organizarea și remunerarea/
salarizarea reprezintă o parte indispensabilă și
exclusivă a autonomiei locale.
- 2) Eliminarea tuturor barierelor de ordin tehnic
în domeniul acordării premiilor în cadrul APL,
inclusiv asigurarea dreptului conducătorilor
APL de a beneficia de premii și suplimente de
rând cu funcționarii din subordine.
- 3) Introducerea unei diferențieri între remunerația
conducătorilor APL prin stabilirea unor adaosuri la salariu în conformitate cu anumite cri-
terii obiective (numărul de mandate, valoarea
proiectelor atrase, numărul de proiecte etc.);
- 4) Este necesară descentralizarea reală a orga-
nigramei și statelor de personal, în vederea
acordării dreptului deplin și exclusiv APL să
stabilească categoria de specialiști necesare,
termenele de angajare, forma de angajare
(contract public sau civil), remunerația etc.
- 5) Liberalizarea și acordarea dreptului deplin
APL în vederea aplicării contractului de pre-
stări de servicii/sau altor contracte civile în
APL, inclusiv în cazul lipsei de specialiști,
eșuării concursurilor de angajare, lipsei de
interes pentru funcțiile publice scoase la con-
curs, etc. De asemenea, ar fi necesar de acor-
dat dreptul APL de a coopera în domeniul pre-
stării serviciilor administrative: contabilitate,
achiziții, juridice, IT, etc. (inclusiv atunci
când un specialist acorda servicii pentru mai
multe primării sau cooperare inter-municipală
în domeniul prestării serviciilor administrative
- contabilitate comună....). În prezent, la acest
capitol existând confuzii și limitări legale.
- 6) Recunoașterea valorilor actuale de salarizare
în APL prevăzute în Lege pentru conducătorii
și funcționarii din APL drept valori minima-
le garantate. Aceste valori, putând fi mărite
în dependență de venituri, rezultate, realizări,
performanță și alte criterii stabilite de către
consiliile locale, în baza unor reglementări in-
terne;
- 7) Revizuirea sistemului actual de
incompatibilități, în vederea asigurării unui
grad mai mare de flexibilitate pentru conducă-
torii APL de a exercita alte funcții remunerate
și/sau de a participa în proiecte realizate în ca-
litate de coordonatori, manageri, experți etc.,
în vederea suplinirii veniturilor sale;
- 8) Introducerea regulii/principiului conform
căreia conducătorul APL nu poate avea o re-

munerare globală mai mică decât orice conducător al instituțiilor/subdiviziunilor din subordine;

- 9) Asigurarea unui sistem de salarizare obiectiv și competitiv, adică să aibă la bază/ în calitate de valoare minimală salariul mediu pe economie.

13. Elaborarea unei concepții și viziuni complexe și comprehensive a reformei administrației publice locale, discutată pe larg și conectată la condițiile/realitățile/necesitățile Republicii Moldova

În acest sens, se propun următoarele obiective și principii ale viitoarei reforme ale APL, care urmează a fi luate în considerație în procesul de elaborare a reformei APL:

Obiective:

- prioritatea intereselor omului și a comunităților locale. Nu comoditatea administrativă, dar asigurarea confortului comunităților locale și cetățenilor concreți.
- consolidarea democrației, autoguvernării și autonomiei locale. Acest element fiind unul fundamental pentru un stat modern și democratic, mai ales pentru țările cu un trecut totalitar, în care există un risc sporit pentru revigorarea verticalei puterii.
- asigurarea realizării principiului subsidiarității /Cartei Europene a Autonomiei Locale. Serviciile urmează a fi prestate de autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni.
- asigurarea accesului comunităților locale la servicii publice mai diversificate și mai calitative
- stoparea/încetinirea depopulării comunităților rurale/urbane. Oferirea perspectivei și păstrarea speranței de revigorare a comunităților locale din mediul rural.
- asigurarea reprezentării/mandatului direct din partea populației, indiferent de mărimea

localității și numărul de populație. Asigurarea reală a dreptului constituțional al cetățeanului la egalitate și echitate, inclusiv în asigurarea cu servicii publice minimale, indiferent de locul de trai, mărimea localității, numărul de populație etc.

Principiile :

- ▶ asigurarea unui proces larg și foarte transparent de discuție în societate pe tema acestei reforme în vederea atingerii unui consens cât mai larg posibil social, politic, național, în vederea reducerii riscurilor și pentru a asigura sustenabilitatea reformelor;
- ▶ asigurarea unei delimitări clare a reformei administrativ-teritoriale de o reformă veritabilă și complexă a administrației publice locale prin recunoașterea necesității și priorității unei reforme veritabile a administrației publice locale, bazate pe realizarea măsurilor concrete de descentralizare. Reforma administrativ-teritorială este doar un element al unui proces mult mai complex de descentralizare și reformă a administrației publice locale, care urmează a fi abordat în mod foarte prudent, responsabil și etapizat, pe măsura realizării condițiilor necesare;
- ▶ continuarea procesului de descentralizare și implementare a tuturor documentelor de politici și angajamentelor Republicii Moldova pe domeniul descentralizării și democrației locale, în vederea asigurării unei imagini obiective și adecvate asupra direcțiilor ulterioare de continuare a reformei APL;
- ▶ Pregătirea minuțioasă și asigurarea în prealabil a unor condiții/servicii vitale pentru cetățeni : infrastructură, comunicații, ghișeu unic, e-guvernare etc;
- ▶ Flexibilitate, complexitate, asigurarea de alternative și a dreptului de a decide pentru APL
- ▶ Caracterului benevol și asigurării unui consens social/politic cât mai larg;

- ▶ Reforma urmează să poarte un caracter evolutiv, etapizat și inclusiv, astfel ca toți actorii relevanți să fie implicați efectiv și în modul corespunzător în elaborarea și selectarea modelului potrivit: APL, APC, societatea civilă, mediul de afaceri, mediul academic și științific, parlamentari, partidele politice, minorități, grupuri vulnerabile etc;
- ▶ Elaborarea unor soluții proprii și conectate la realitățile Republicii Moldova. Neadmiterea impunerii și aplicării mecanice a unor modele străine și neajustate la realitățile naționale de reformă;
- ▶ Asigurarea unei comunicări efective și dialog permanent între guvernarea centrală și cea locală în procesul de elaborare și implementare a reformei;
- ▶ Asigurarea cu date/informație necesare și evaluarea permanentă a rezultatelor reformei;
- ▶ Neadmiterea unor abordări radicale, unilaterale și grăbite.

14. Organizarea și realizarea unui proces larg național de informare, promovare și instruire a tuturor actorilor și societății privind sistemul actual al administrației publice locale, principiile și cadrul legal privind descentralizarea, democrația/autonomia locală și reforma APL.

Principalii actori vizați în acest proces trebuie să fie: autoritățile publice centrale, organele judiciare, societatea civilă, populația etc.

15. Crearea și/sau punerea în aplicare la nivel național a unui sistem de monitorizare permanentă a situației din domeniul descentralizării, reformei APL și implementare a tuturor angajamentelor din acest domeniu.

Acest sistem presupune implicare largă a tuturor actorilor interesați: Guvern, Parlament, deputați, societatea civilă, CALM etc.

În special, se recomandă:

- Trebuie puse în aplicare prevederile Legii descentralizării administrative, care prevede obligația Guvernului de a prezenta un raport în Parlament privind rezultatele procesului de descentralizare.
- Parlamentul Republicii Moldova urmează să aplice în practică și mult mai activ dreptul și funcția sa de monitorizare a modului de implementare a cadrului legal național și internațional din domeniul autonomiei/democrației locale și descentralizării.
- Organizarea unei ședințe speciale și comune a Guvernului și CALM, în care să fie discutată situația în domeniul APL, implementarea documentelor de politici naționale și implementarea angajamentelor internaționale în domeniul democrației locale și descentralizării.
- La nivel de parlament, organizarea în regim de urgență, a unei sesiuni ședințe plenare speciale pe marginea situației în domeniul autonomiei locale, activității organelor de control și realizării prevederilor Legii privind Strategia Națională de Descentralizare, recomandărilor și altor acte legislative din domeniul APL și descentralizării, precum și a modului de realizare a angajamentelor față de Consiliul Europei pe dimensiunea drepturilor omului și democrație locală.
- Comisiile parlamentare speciale să organizeze audieri publice cu invitarea tuturor conducătorilor organelor judiciare și de control administrativ, financiare, etc., în cadrul cărora să fie puse în discuție problemele date;
- Deputaților din Parlament să se folosească mai activ de instrumentele oferite de Lege privind controlul asupra instituțiilor guvernamentale și de stat și să ceară aplicarea cadrului legal din domeniul autonomiei locale, precum și respectarea statutului de ales local.
- Organizarea în comun cu Guvernul, Parlamentul și societatea civilă a unor conferințe și debateri largi sistematice pe subiectul descentralizării, democrației locale și reformei APL.

FOAIA DE PARCURS

privind implementarea Recomandării 322 și a angajamentelor Republicii Moldova în domeniul democrației locale, semnată de către Consiliul Europei, Guvernul Republicii Moldova și CALM, la 8 iulie 2016

N/o	Acțiunea(le)	Termenul	Gradul de executare
1.	Strategia Națională de Descentralizare ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018. Se subliniază, de asemenea, importanța punerii sale în aplicare, prin consultarea cu reprezentanții asociațiilor locale ale Republicii Moldova	sf. anului 2018	Nerealizat
2.	Asigurarea unei monitorizări atente a punerii în aplicare a Legii modificate privind finanțele publice locale, care nu s-a aplicat la toate colectivitățile decât în 2015	sf. anului 2016	Nerealizat
3.	Luarea în considerare a unui dialog cu colectivitățile locale și cu asociațiile care le reprezintă în toate domeniile care nu sunt acoperite de Legea modificată și a se vedea ce nu corespunde nevoilor colectivităților locale.	sf. anului 2016	Nerealizat
4.	Eliminarea <i>de facto</i> a amestecului «raioanelor» în procesul de aprobare a bugetelor locale, pentru a îndeplini cerințele articolului 3 din Legea modificată privind finanțele publice locale și ale articolului 12 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. În acest scop, ar putea fi prevăzut un program de formare, destinat cu precădere reprezentanților aleși și funcționarilor aparținând celor două niveluri.	sf. anului 2016	Nerealizat
5.	Asigurarea alocării finanțelor publice pe baza unor criterii transparente pentru următorii ani fiscali 2016-2017.	sf. anului 2016	Parțial
6.	Continuarea descentralizării patrimoniale cu punerea în aplicare a noilor mecanisme de transfer de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul I și II prevăzute prin Legea 121-XVI / 2007, modificată în 2013.	sf. anului 2016	Nerealizat
7.	Reevaluarea valorii cadastrale în zonele rurale pentru actualizarea acesteia pentru ca autoritățile locale să poată face estimarea exactă a prețului real al bunurilor imobiliare, în scopul de a colecta în mod corespunzător impozitele locale.	sf. anului 2016	Parțial
8.	Elaborarea și implementarea unui nou sistem de colectare a impozitului pe venit pentru persoanele fizice	sf. anului 2016	Nerealizat
9.	Depășirea dificultăților de punere în aplicare a reformei de descentralizare financiară și fiscală, așa cum se specifică mai sus.	sf. anului 2016	Nerealizat
10.	Modificarea și armonizarea cadrului legislativ și normativ în ceea ce privește competențele de nivelul I și II, în special în domeniile educației, protecției sociale, sănătății, administrării patrimoniului local etc., în scopul de a evita duplicarea, confuzia și conflictele care pot apărea între cele două niveluri administrative.	sf. anului 2016	Nerealizat

N/o	Acțiunea(le)	Termenul	Gradul de executare
11.	Definirea clară a competențelor puterilor locale de nivelurile I și II, precum și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală.	sf. anului 2016	Nerealizat
12.	Stabilirea unei proceduri normative care să reglementeze puterea autorităților locale de a aplica amenzi legate de competențele ce le revin.	sf. anului 2016	Nerealizat
13.	Articolul 6, alineatul 5 din Legea administrației publice locale ar trebui modificat pentru a face din el un principiu obligatoriu în formula sa normativă și, prin urmare, a-l face eficient. Consultarea autorităților locale nu ar trebui să se limiteze la a cere un simplu aviz. Pentru a asigura o consultare reală, legea ar trebui să se concentreze pe criteriile stabilite de Carta Europeană a autonomiei locale, adică a se prevedea o perioadă de timp rezonabilă pentru consultare, o procedură formală de consultare și care să se aplice tuturor problemelor abordate de către guvern care prezintă interes pentru colectivitățile locale. Procedura de consultare ar putea fi, de exemplu, coordonată de către Cancelaria de Stat.	sf. anului 2016	Nerealizat
14.	Trebuie pus capăt definitiv amestecului din partea organelor de control administrativ sau de finanțe în aspectele interne privind structura internă a colectivităților locale	I semestru 2016	Nerealizat
15.	Este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control ale legalității, pentru a le reda echitabile și transparente(cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivitățile locale.	I semestru 2016	Nerealizat
16.	Adoptarea unei noi Legi cu privire la statutul municipiului Chișinău.	sf. anului 2016	Realizat
17.	Să semneze și să ratifice cât mai curând, Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa la treburile colectivităților locale din 16 noiembrie 2009. În ceea ce privește semnarea protocolului adițional la Cartă, nimeni nu pare să se opună semnării acestuia, pe fond, dar guvernul preferă să procedeze mai întâi la o punere în conformitate a legislației naționale. Raportorii au considerat că acest lucru reprezintă o garanție de seriozitate și sunt încrezători că semnarea va putea fi realizată în viitorul apropiat.	sf. anului 2016	Nerealizat

PLANUL DE ACȚIUNI

privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018

N/o	Activități	Termenul limită	Gradul de executare
1.1	Elaborarea nomenclatorului competențelor autorităților APL de nivelul întâi și nivelul al doilea	Anul 2016	Nerealizat
1.2	Evaluarea necesarului/ disponibilului de resurse financiare necesare exercitării eficiente și eficace a competențelor transferate către autoritățile APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate	Trimestrul III, anul 2013	Nerealizat
1.3	Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către autoritățile APL conform principiilor și criteriilor stabilite în Strategie	Anul 2016	Nerealizat
1.4	Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesiune, contractare)	Anul 2016	Nerealizat
1.5	Asigurarea de către Guvern a elaborării documentelor de politici sectoriale de descentralizare, în baza principiilor și criteriilor expuse în prezenta Strategie, ținându-se cont de formele și de statutul special de autonomie, în condițiile unei legi organice (statutul juridic special al Găgăuziei)	Anii 2016-2017	Nerealizat
1.6	Consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul APC, în special la nivelul Cancelariei de Stat, APL, în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen	Anul 2018	Nerealizat
1.7	Perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local cu scopul de a asigura implementarea principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală	Anii 2016-2017	Parțial
1.8	Revizuirea și perfecționarea legislației ce reglementează statutul municipiului Chișinău	Anul 2016	Realizat
2.1	Consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor	Anul 2013	Nerealizat
2.2	Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor	Anul 2018	Nerealizat
2.3	Consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice	Anul 2018	Nerealizat

N/o	Activități	Termenul limită	Gradul de executare
3.1	Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT	Anul 2017	Parțial
3.2	Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a UAT	Anul 2018	Nerealizat
3.3	Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT	Anul 2018	Nerealizat
3.4	Reglementarea regimului juridic și delimitarea patrimoniului de stat și al UAT, public și privat	Anul 2017	Nerealizat
3.5	Dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului	Anul 2018	Nerealizat
3.6	Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului	Anul 2016	Parțial
4.1	Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială	Anul 2017	Nerealizat
4.2	Crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea PUG și a strategiilor de dezvoltare locală	Anul 2018	Parțial
4.3	Elaborarea/actualizarea PUG și a strategiilor de dezvoltare locală, incluzând abordarea bazată pe drepturile omului și pe egalitatea de gen	Anul 2017	Parțial
4.4	Dezvoltarea capacităților APL de susținere a cooperării transfrontaliere	Anul 2018	Nerealizat
5.1	Examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale, în baza studiilor privind consolidarea capacităților UAT, în conformitate cu criteriile și principiile cuprinse în Strategie	Anul 2016	Nerealizat
5.2	Consultarea membrilor comunităților locale, inclusiv a grupurilor vulnerabile, asupra opțiunilor de consolidare a capacităților UAT și de cooperare intermunicipală	Anul 2017	Nerealizat
5.3	Crearea de condiții pentru implementarea opțiunilor de consolidare a capacităților UAT și de cooperare intermunicipală	Anul 2018	Nerealizat
6.1	Perfecționarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea și asigurarea serviciilor comunale și sectoriale; tehnologii informaționale; limbi străine; analiza impactului din perspectiva de gen și a drepturilor omului; planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea bazată pe drepturile omului și pe egalitatea de gen	Anul 2018	Parțial

N/o	Activități	Termenul limită	Gradul de executare
6.2	Asigurarea autonomiei organizaționale în ceea ce privește structura instituțională și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală sau raională	Anul 2017	Nerealizat
6.3	Dezvoltarea cadrului normativ și a practicilor privind managementul resurselor umane, care să asigure accesul liber și nediscriminatoriu prin concurs transparent la funcția publică, motivarea, stimularea, stabilitatea în funcție și posibilitățile de avansare în carieră pentru funcționarii publici, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	Anul 2017	Nerealizat
7.1	Îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul APL, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali	Anul 2017	Nerealizat
7.2	Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale	Anul 2017	Nerealizat
7.3	Extinderea participării publice la procesul decizional la nivel local, inclusiv prin prisma echilibrului de gen, și generalizarea metodelor de consultare universală în vederea consolidării democratice	Anul 2017	Nerealizat
7.4	Elaborarea Strategiei de comunicare și a Planului de acțiuni, care vor asigura transparența maximă a procesului de implementare a prezentei Strategii	Anul 2012	Nerealizat

PLANUL DE ACȚIUNI
pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei
privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

Nr/o	Obiective generale/ Obiective specifice/ Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Gradul de executare
5.	Repartizarea optimă a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale	Noiembrie 2017	Nerealizat
6.	Elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării	Noiembrie 2017	Nerealizat
7.	Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale	Decembrie 2018	Nerealizat
8.	Organizarea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova consultând principalii actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă	Ianuarie 2018	Parțial
9.	Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice locale pentru implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare (ex. atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică ș.a.)	Noiembrie 2018	Nerealizat
13.	Asigurarea implementării cadrului normativ în domeniul accesului la informație, transparenței în procesul decizional, publicării datelor guvernamentale deschise și cu privire la paginile-web oficiale ale autorităților publice	Septembrie 2018	Parțial
22.	Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice	Iunie 2018	Parțial
23.	Crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice la nivelul Cămarilor de Stat și a autorităților publice responsabile de prestarea serviciilor publice	Decembrie 2017	Parțial
24.	Eliminarea serviciilor publice depășite de timp și reingineria serviciilor publice prioritare	Decembrie 2018	Parțial
25.	Digitizarea serviciilor publice supuse anterior procesului de reinginerie	Decembrie 2018	Parțial
26.	Dezvoltarea și pilotarea conceptului de centru universal de prestare a serviciilor publice	Martie 2018	Parțial
28.	Elaborarea unei proceduri de implementare a sistemului de management financiar și control și aplicarea ei de către toate instituțiile	Aprilie 2018	Parțial

Nr/o	Obiective generale/ Obiective specifice/ Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Gradul de executare
31.	Modernizarea și transparentizarea proceselor de achiziții publice, precum și consolidarea capacităților instituționale de efectuare a acestora	Decembrie 2018	Parțial
33.	Dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor	Decembrie 2018	Nerealizat
34.	Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale	Iunie 2017	Parțial
35.	Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale, cu delimitarea acestora	Decembrie 2018	Nerealizat
36.	Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului	Decembrie 2017	Nerealizat
37.	Revizuirea și ajustarea cadrului normativ prin prisma implementării principiilor europene de administrare	Decembrie 2017	Parțial
39.	Accelerarea implementării soluțiilor electronice în managementul personalului din autoritățile publice	Decembrie 2018	Parțial
41.	Elaborarea și promovarea mecanismelor de recrutare și de menținere a personalului performant în autoritățile publice	Martie 2018	Parțial

Recomandarea CALRCE nr. 322 din 2012 privind democrația locală și regională în Republica Moldova

CONGRESUL PUTERILOR LOCALE ȘI REGIONALE AL CONSILIULUI EUROPEI

Cea de-a 22-a Sesiune

Strasbourg, 20-22 martie 2012

Democrația locală și regională în Republica Moldova

Recomandarea 322 (2012)²

1. *Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei se referă la:*

- a. Articolul 2, alin. 1.b.din Rezoluția StatutarăCM/Res(2011)2cu privire la Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, care stipulează că unul dintre obiectivele Congresului este de a“prezenta propuneri Comitetului de Miniștri cu scopul de a promova democrația locală și regională”;
- b. Articolul 2, alin. 3,din Rezoluția StatutarăCM/Res(2011)2 cu privire la Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, care stipulează că “Congresul pregătește în mod regulat rapoarte pe țară privind situația democrației locale și regionale în toate statele membre și în statele care au solicitat să se alăture Consiliului Europei, și asigură, în special, implementarea principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale”;
- c. Rezoluția 307(2010) REV cu privire la Procedurile de monitorizare a obligațiilor și angajamentelor asumate de către statele membre ale Consiliului Europei în ceea ce privește ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- d. Recomandarea 219 (2007) cu privire la statutul orașelor-capitale;
- e. Recomandarea 179 (2005) a Congresului cu privire la democrația locală în Republica Moldova;
- f. Rezoluția 299 (2010) a Congresului cu privire la monitorizarea de către Conferința miniștrilor responsabili de autoritățile locale și regionale a Congresului Consiliului Europei (Utrecht, Regatul Țărilor de Jos, 16-17 noiembrie 2009), care afirmă că Congresul va utiliza în activitățile sale de monitorizare Cadrul de referință pentru democrație regională a Consiliului Europei, precum și răspunsul efectuat de către Comitetul de Miniștri la Recomandarea Congresului 282 (2010) (CM/CONG (2011) Rec282final, încurajând guvernele statelor membre să ia în considerare Cadrul de referință sus-menționat;

g. Memorandumul explicativ al prezentei Recomandări privind democrația locală și regională în Republica Moldova.

2. *Congresul subliniază că:*

- a. Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei la data de 13 iulie 1995. Aceasta a semnat Carta Europeană a Autonomiei Locale (ETS nr. 122, denumită în continuare „Carta”) la data de 2 mai 1996 și a ratificat-o la data de 2 octombrie 1997, fără rezerve. Carta cu privire la Republica Moldova a intrat în vigoare la data de 1 februarie 1998;
- b. Republica Moldova nu a semnat Protocolul Adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa în afacerile autorităților locale (CETS nr. 207);
- c. La data de 23 martie 2011, Comitetul de Monitorizare a Congresului i-a numit în calitate de raportori pe dl Francis Lec (L, Grupul Socialist, Republica Franceză) și pe dl Ignacio Sanchez Amor³ (R, Grupul Socialist, Regatul Spaniei), instruindu-i să pregătească și să prezinte Congresului un raport privind democrația locală și regională în Republica Moldova;
- d. Raportorii s-au deplasat în Republica Moldova, la Chișinău, la 12 și 13 septembrie 2011 și ulterior la Coșnița (Dubăsari) și Condița, în perioada 23-25 noiembrie 2011. Delegația a avut întâlniri cu Președintele interimar al Republicii Moldova, reprezentanți ai Parlamentului și Guvernului, reprezentanți ai Congresului Autorităților Locale din Republica Moldova (denumiți în continuare CALM), reprezentanți ai Curții Constituționale, Curții de Conturi, Avocatul Parlamentar (Ombudsman), reprezentanți OSCE din Republica Moldova, Primarul orașului Chișinău, reprezentanți ai Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia și reprezentanții locali ai orașelor Coșnița și Condița;

² Recomandare dezbătută și adoptată la data de 22 martie 2011, a 3-a ședință (a se vedea Doc. CG(22)10 Memorandum explicativ), Raportori: F. Lec, Republica Franceză (I, SOC) și A. Miele, Republica Italiană (R, EPP/CD)

³ Prin decizia Comitetului de Monitorizare din data de 24 februarie 2012, dl Anfelio MIELE, Republica Italiană (R, PPE/CD) a fost numit Raportor pentru democrația regională în Republica Moldova, în scopul de a-l înlocui pe dl Ignacio SANCHEZ AMOR, care nu mai este membru al Congresului din luna decembrie 2011.

e. Congresul ar dori să mulțumească Reprezentanței Permanente a Republicii Moldova pe lângă Consiliul Europei, autorităților moldovenești la nivelurile centrale, regionale și locale, delegației Republicii Moldova și secretariatului acesteia la Congres, CALM-ului, și tuturor persoanelor consultate pentru cooperarea valoroasă pe parcursul diferitor etape ale procedurii de monitorizare și pentru informația asigurată delegației.

3. Congresul remarcă cu satisfacție:

- a. Progresul realizat în Republica Moldova de la ultima recomandare din 2005, în special măsurile lansate de către Parlament sub forma unui plan de acțiuni, ca răspuns la toate recomandările Consiliului Europei. Acest plan a dat naștere unui număr de inițiative legislative și instituționale în domeniul administrării publice locale;
 - b. Faptul că descentralizarea puterii și a autonomiei locale reprezintă una din prioritățile strategice ale Programului de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014;
 - c. Faptul că la data de 26 ianuarie 2012 Guvernul a aprobat Strategia Națională de Descentralizare, care urmează a fi inclusă în ordinea de zi a Parlamentului în prima jumătate a anului 2012;
 - d. Proiectul comun al Consiliului Europei și Republicii Moldova privind introducerea măsurilor de consolidare a încrederii între cele două maluri ale râului Nistru în anul 2011, inclusiv măsurile de monitorizare propuse care urmează a fi întreprinse în anul 2012, precum și perspectivele pentru anul 2013;
 - e. Progresul efectuat în cadrul politicii de dezvoltare regională, în special prin intermediul diferitor proiecte transfrontaliere, la care participă la moment Republica Moldova;
 - f. Includerea în ordinea de zi a Parlamentului (pentru prima jumătate a anului 2012) a unui nou proiect de Lege privind statutul capitalei Republicii Moldova;
 - g. Pragul triplu de creștere a numărului femeilor care sunt angajate în oficiile publice locale în ultimii 8 ani și existența unui număr de proiecte care vizează consolidarea poziției femeilor în societate, în special „Strategia pentru egalitatea de gen”.
- în Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014;
- b. faptul că Ministerul Administrației Publice Locale a fost desființat;
 - c. dezechilibrul major între competențele și responsabilitățile administrației publice locale (APL) și resursele alocate acestora;
 - d. autonomia financiară și fiscală foarte limitată a APL, care se reflectă în neglijarea excesivă aplicată de către autoritățile naționale asupra nivelului II și de către nivelul II asupra nivelului I, în special în ceea ce privește gestionarea resurselor financiare;
 - e. insuficiența taxelor locale și lipsa transparenței în modul în care autoritățile centrale redistribuie resursele financiare către APL;
 - f. lipsa transparenței în distribuirea competențelor și responsabilităților dintre cele două nivele ale administrației publice locale și dintre administrația publică locală și centrală;
 - g. lipsa reglementărilor pentru controalele de eficiență, uneori efectuate la propria discreție de către administrația publică centrală cu privire la modul în care administrația publică locală își exercită competențele delegate acestora de către stat;
 - h. libertatea limitată a APL în ceea ce privește recrutarea și stabilirea condițiilor de remunerare a funcționarilor administrației publice locale și existența discriminării în ceea ce privește condițiile de salarizare dintre funcționarii APC și APL;
 - i. lipsa unei legislații relevante care ar permite APL sau reprezentanților acestora să întreprindă acțiuni legale în fața tuturor instanțelor interne, în caz de încălcare sau risc de încălcare a unui drept;
 - j. funcționarea capitalei, care este reglementată de o Lege neadecvată care nu corespunde situației specifice a Chișinăului, care are un statut dublu, fiind atât o unitate teritorială de nivelul I (*oraș*) cât și o unitate de nivelul II (*municipiu*);
 - k. dificultățile întâmpinate de reprezentanții aleșilor locali în regiunea din dreapta și din stînga Nistrului în îndeplinirea îndatoririlor lor, din cauza presiunii exercitate asupra lor de către forțele de securitate din regiunea transnistreană a Republicii Moldova;
 - l. dificultățile cu care se confruntă cetățenii care trăiesc în localitățile din apropiere și în zona de securitate a regiunii transnistrene a Republicii Moldova privind libertatea de circulație și gestionarea afacerilor zilnice;
 - m. dialogul insuficient între guvernarea centrală și autoritățile UTA Găgăuzia cu privire la toate aspectele autogovernării locale.

4. Luînd în considerare faptul că un anumit număr de puncte adoptate în Recomandarea Congresului 179 (2005) privind democrația locală și regională din Republica Moldova rămîn în continuare relevante,

Congresul remarcă cu regret:

- a. faptul că una din consecințele crizei politice curente din Republica Moldova a fost întreruperea măsurilor de dezvoltare a administrării publice locale prevăzute

5. Congresul recomandă ca Comitetul de Miniștri să invite autoritățile moldovenești la:

- a. continuarea discuțiilor privind Strategia Națională de Descentralizare în cadrul Parlamentului în vederea adoptării sale și asigurarea implementării acesteia în concordanță cu intențiile declarate ale autorităților naționale;
- b. reexaminarea instituirii Ministerului Administrației Publice Locale cu responsabilitatea de descentralizare și reformare a administrației publice;
- c. alocarea de resurse financiare către APL care trebuie să fie proporționale cu competențele și responsabilitățile acestora, precum se menționează în art. 9(2) al Cartei, astfel încât acestea să fie în măsură să le exercite, în special, în lumina Recomandării 313 (2011) a Congresului, cu privire la alegerile locale în Republica Moldova;
- d. reducerea controlului asupra APL, astfel încât să se permită administrarea propriilor afaceri, în conformitate cu art. 8(3) al Cartei;
- e. permiterea APL de a colecta mai multe taxe și impozite locale, plus la taxa de proprietate și impozitele pe bunurile construite, ratele cărora ar putea fi determinate de APL, în limitele legale, în conformitate cu art. 9(3) al Cartei. De asemenea, este necesar de clarificat procedurile de partajare a resurselor financiare alocate APL, astfel încât acestea să fie în măsură să elaboreze propriul buget și să satisfacă necesitățile cetățenilor lor;
- f. revizuirea legislației în vigoare în ceea ce privește administrația publică locală, în scopul armonizării acesteia cu principiile stabilite în Cartă. În special, să fie reexamineate prevederile privind competențele și responsabilitățile în scopul clarificării competențelor și responsabilităților APL de nivelul I, de nivelul II și ale APC privind democrația locală. Acest lucru ar trebui să fie făcut astfel încât să fie evitată suprapunerea de competențe și responsabilități nu doar între aceste niveluri, dar, de asemenea, între APC și APL;
- g. reexaminarea legislației care reglementează controalele de promptitudine pentru a asigura că acestea sunt reglementate și limitate în mod clar, în special prin stabilirea criteriilor care definesc cazurile exacte în care asemenea controale pot fi efectuate;
- h. protejarea dreptului APL de a decide pe cont propriu politica de personal și eliminarea discriminării în legislația națională a funcționarilor publici din APL cu privire la statutul și remunerarea funcționarilor din administrația publică de nivel național și a funcționarilor APL;
- i. revizuirea legislației relevante în vederea clarificării acesteia în ceea ce privește, pe de o parte, capacitatea APL și/sau a reprezentanților acestora de a întreprinde acțiuni legale în fața instanțelor în caz de încălcare, sau risc de încălcare a unui drept și, pe de altă parte, dreptul de apel, astfel încât să permită acestor autorități sau reprezentanților lor să înainteze un apel direct în fața tuturor instanțelor naționale împotriva oricărui document legislativ sau guvernamental care afectează sau ar putea afecta drepturile lor;
- j. continuarea eforturilor întreprinse de autorități de a îmbunătăți consultarea APL în privința tuturor problemelor privind acestea, în baza unei proceduri detaliate în conformitate cu Art. 4(6) al Cartei;
- k. adoptarea și implementarea unei noi Legi privind statutul capitalei Chișinău, în conformitate cu Recomandarea 219 (2007) a Congresului;
- l. luarea măsurilor necesare de a atribui regiunii transnistrene a Republicii Moldova o siguranță mai mare și de a opri intimidarea la care sunt supuși unii reprezentanți ai așezilor locali;
- m. luarea măsurilor în vederea asigurării liberei circulației persoanelor și a bunurilor și implementarea programelor de dezvoltare economică cu resursele financiare corespunzătoare pentru APL din vecinătatea imediată a regiunii transnistrene a Republicii Moldova și sporirea cooperării și măsurilor de consolidare a încrederii între populație și autoritățile administrației publice locale și regionale pe teritoriul din stînga și dreapta Nistrului situate în zona de securitate;
- n. introducerea unui mecanism de îmbunătățire a dialogului între guvernarea centrală și autoritățile Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia privind toate aspectele democrației locale;
- o. semnarea și ratificarea, în viitorul apropiat, a Protocolului adițional la Carta europeană a autonomiei locale cu privire la dreptul de a participa la afacerile autorităților locale, din data de 16 noiembrie 2009 (CETS nr. 207);
- p. solicită autorităților Republicii Moldova de a ratifica prompt Carta Europeană a limbilor regionale sau minoritare.

Foaia de parcurs privind implementarea Recomandării nr. 322/2012

Comisia de monitorizare

CG/MON/2015(29)4

2 martie 2016

Post-monitorizarea Republicii Moldova

Proiect de foaie de parcurs

I. Considerații generale și etape ale dialogului de post-monitorizare

1. Republica Moldova a făcut obiectul a două vizite de monitorizare în 2005 (REC 179 (2005)) și în 2011 (REC 322 (2012)).
2. Recomandarea aprobată de Congres în 2012 invita autoritățile moldovene de a adopta și aplica Strategia Națională de Descentralizare (SND), care marcase un angajament politic al Guvernului în vederea reformării profunde a administrației publice locale și de a consolida capacitatea autorităților administrației publice locale la ameliorarea gestiunii și a serviciilor furnizate cetățenilor. Congresul a subliniat de asemenea nivelul nesatisfăcător al resurselor proprii ale autorităților locale, o tutelă uneori excesivă față de autoritățile locale și o lipsă de claritate în ce privește repartizarea competențelor și a finanțelor. De asemenea, Congresul a făcut apel la autoritățile moldovene pentru a adopta o nouă Lege privind statutul special al capitalei, Chișinău și a semna și ratifica cât mai curând Protocolul adițional al Cartei privind dreptul de participare la afacerile colectivităților locale (STCE n° 207).
3. La momentul vizitei din 2011, SND se afla în curs de elaborare. Pe 5 aprilie 2012, SND a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova (Legea n° 68/2012). SND, dotată cu un Plan de acțiune pe perioada 2012-2015, vizează în principal aplicarea descentralizării puterii și asigurarea unei guvernante locale în conformitate cu principiile Cartei europene a autonomiei locale.

Aceasta cuprinde cinci domenii de intervenție:

- descentralizarea serviciilor și a competențelor;
- descentralizarea financiară (și fiscală);
- descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală;

- capacitatea administrativă a autorităților locale;
- democrația, deontologia, drepturile omului și egalitatea genurilor.

4. Legea finanțelor publice locale n° 397/2003 din 16 octombrie 2003 a fost modificată și completată prin Legea n° 267/2013 din 1 noiembrie 2013. Legea astfel modificată este aplicată din 2014 ca proiect-pilot în 3 raioane: Basarabeasca, Ocnița și Râșcani și în municipiul Chișinău. Legea modificată a intrat în vigoare în toate unitățile administrative ale țării de la 1 ianuarie 2015. Autoritățile locale, prin Congresul autorităților locale din Moldova (CALM), care le reprezintă, salută modificarea Legii din 2003 și consideră că adoptarea sa marchează o etapă importantă pe calea reformei sistemului de finanțare publică locală. Cu toate acestea, Legea modificată pare să întâmpine dificultăți în aplicarea noului sistem de finanțe publice locale.
5. La data de 1 și 2 iulie 2014, la Chișinău, a avut loc o vizită la înalt nivel în cadrul căreia raportorii Congresului s-au întâlnit cu autoritățile naționale, inclusiv din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTA Găgăuzia) și din regiunea transnistriană a Republicii Moldova. În cursul acestei vizite, autoritățile naționale au exprimat dorința lor de a intra în dialog politic cu Congresul, în primul trimestru al anului 2015, pentru a da curs Recomandării 322 (2012) privind democrația locală și regională în Republica Moldova, în aplicarea Rezoluției 353 (2013) REV intitulată «Post-monitorizarea și post-observarea alegerilor pentru Congres: dezvoltarea dialogului politic».
6. A fost astfel elaborat un program de post-monitorizare (PMP) în parteneriat cu autoritățile moldovene. Acesta prevedea două unități de post-monitorizare (PMU) care s-au derulat la data de 2 iulie 2015 și care au fost

definite în jurul principalelor recomandări care au fost adresate autorităților moldovene (REC 322 (2012)). La finele acestor PMU, raportorii vor remite în mod oficial Guvernului prezenta foaie de parcurs elaborată de aceștia împreună cu autoritățile naționale, cu scoaterea în evidență a priorităților și a necesităților Guvernului, precum și a realităților din țară.

7. Pe durata PMU(1) a fost realizat un bilanț al acțiunilor realizate în perioada 2012-2015, în aplicarea SND. Acesta privea mai multe puncte ale Recomandării 322 (2012), mai cu seamă:

- adoptarea și aplicarea SND (6.a),
- resursele financiare proporționale competențelor colectivităților locale (6.c),
- resursele proprii, prelevarea directă a taxelor și impozitelor locale (6.e),
- dialogul între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia (6.n).

8. Pe durata PMU(2) au fost discutate mai multe tematici, fondate și ele pe principiile recomandărilor adoptate de către Congres:

- clarificarea competențelor între nivelele locale și nivelul național (6.f),
- consultarea colectivităților locale (6.j),
- restrângerea tutelei asupra colectivităților locale și modificarea legislației privind controlul de oportunitate (6.d și 6.g),
- statutul orașului-capitală (6.k),
- semnarea Protocolului adițional asupra dreptului de participare la afacerile colectivităților locale (STCE n° 207) (6.o).

9. Programul de post-monitorizare care a inclus lista de participanți figurează în anexa prezentei foi de parcurs. Raportorii au regretat absența Bașcanului UTA Găgăuzia, Dna Irina Vlah, aleasă în cadrul scrutinului din 22 martie 2015, pe care Guvernul o invitase să participe la aceste reuniuni.

10. Trebuie subliniat că vizita post-monitorizare s-a desfășurat într-un context de criză guvernamentală, urmare a demisiei Primului ministru Chiril Gaburici la 12 iunie 2015 (două zile înainte de primul tur al alegerilor locale), care a fost înlocuit cu Valeriu Streleț la 31 iulie 2015. Această criză s-a prelungit cu destituirea de către Parlament a Primului Ministru și a Guvernului la 29 octombrie 2015, în urma unui vot de neîncredere inițiat de opoziția de stânga.

II. Urmările recomandărilor Congresului

Adoptarea și aplicarea SND (6.a)

REC 322 (2012) invită autoritățile moldovene:

a. să continue discuțiile privind Strategia națională de descentralizare în sânul Parlamentului și să vegheze ca strategia să fie aplicată conform intențiilor afișate de către autoritățile naționale.

11. Reprezentantul Cancelariei de stat însărcinat cu descentralizarea a indicat delegației că Planul de acțiune pentru aplicarea SND (prevăzut pentru perioada 2012 - 2015) nu s-a aplicat decât parțial (la 45 %, după cum i s-a indicat delegației). Legea privind finanțele publice locale a fost modificată în 2013, în diferite ministere au fost create grupuri de lucru și o Comisie paritară pentru descentralizare (creată în 2010) compusă din reprezentanți ai Guvernului și 7 reprezentanți ai autorităților locale și ai societății civile. Această Comisie este un organ consultativ destinat să revizuiască și să aprobe SND prin stabilirea direcțiilor, a priorităților și etapelor de punere în aplicare a procesului de descentralizare. Se pare că această comisie nu a funcționat corect în prima fază de implementare a SND. Reprezentantul Cancelariei de stat a subliniat, de asemenea, necesitatea de a consolida capacitățile locale de gestionare a noilor competențe.

12. Președinta CALM a subliniat faptul că colectivitățile locale au fost implicate în elaborarea SND prin intermediul asociației. Ea a deplâns marea întârziere în punerea în aplicare a SND. Ea a regretat, de asemenea, lipsa de dialog între autoritățile naționale și locale cu privire la toate problemele care le privesc în mod direct, precizând că autoritățile locale au fost consultate în ultimul minut, fără posibilitatea de a consulta proiectele în avans. Reprezentanții CALM considera că Acordul de asociere cu Uniunea Europeană ar putea da un nou impuls punerii în aplicare a SND, ca parte a Acordului.

Acțiunea recomandată:

În ciuda dificultăților politice, cerințele necesare pentru punerea în aplicare a SND par a fi reunite. Procedura de punere în aplicare a SND a început, și putem afirma că o munca preliminară remarcabilă a fost deja realizată în mai multe domenii. Termenul limită inițial pentru punerea în aplicare integrală a SND (sfârșitul anului 2015) nu pare a fi realist, deoarece o serie de proiecte sunt încă în derulare. Ar trebui să se prevadă perioada de timp rezonabilă, astfel încât ea să poată fi respectată de Guvern.

Raportorii consideră că SND ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018. Aceștia subliniază, de asemenea, importanța punerii acesteia în aplicare, prin consultarea cu reprezentanții asociațiilor locale ale Republicii Moldova.

Resurse financiare proporționale, în funcție de competențele autorităților locale(6.c)

REC 322(2012) solicită autorităților moldovene:
c. să aloce autorităților locale resurse financiare proporționale cu competențele lor, potrivit celor stabilite prin articolul 9, alineatul 2 din Carta europeană a autonomiei locale, astfel încât acestea să fie în măsură să le exercite, în special în lumina Recomandării 313 (2011) a Congresului privind alegerile locale din Republica Moldova (5 iunie 2011)

13. Legea cu privire la finanțele locale din 2003 modificată prin Legea n° 267/2013 a fost aplicată în 2014 cu titlu experimental, în patru unități (3 raioane și municipiul Chișinău). La 1 ianuarie 2015, Legea modificată a intrat în vigoare pe întregul teritoriu.
14. Guvernul a declarat că Legea revizuită conține modificări substanțiale în special în ceea ce privește transferurile cu destinație generală. Cu privire la modalitățile privind transferul de primul nivel, trei indicatori sunt luați în considerare: suprafața, numărul de locuitori și capacitatea fiscală pe cap de locuitor. Pentru al doilea nivel sunt luați în cont doar doi indicatori: suprafața și numărul de locuitori. În plus, în ceea ce privește transferurile de fonduri cu destinație specială (educație, servicii sociale), precum și de fonduri pentru competențele delegate, se aplică o formulă specială. Găsim aceste modalități de transfer în noile articole 9 și 10 din Legea modificată.
15. Potrivit CALM, Legea modificată mai prezintă încă lacune și probleme de implementare, pentru că nu rezolvă dificultățile anumitor colectivități locale, care uneori sunt considerate „perdante”, prin aplicarea Legii modificate. Este interesant de observat că aceste autorități locale au negociat un fond de compensare pe doi ani, dar după această dată vor trebui să-și crească veniturile proprii.
16. Conform Legii modificate, raioanele nu mai au niciun rol în finanțarea entităților la primul nivel. CALM a atras atenția delegației asupra faptului că, deși articolul 3 din Legea modificată privind finanțele publice locale prevede că bugetele unităților administrativ-ter-

itoriale sunt independente și că sunt elaborate, aprobate și implementate pe principiul independenței financiare, multe servicii financiare locale de al doilea nivel (raioanele) perpetuează practica de amestec în procesul de aprobare a bugetelor locale.

17. În 2014, mai multe acțiuni au demonstrat că finanțele publice sunt în continuare repartizate pe baza unor criterii ce trădau influența sau o anumită părtinire politică. Astfel, distribuirea resurselor în cadrul bugetului de stat aprobat pentru 2014, arată că apartenența politică afectează finanțele publice, în special prin descurajarea investițiilor. Aceeași observație a fost făcută prin analiza distribuției resurselor de finanțare pentru infrastructurile rutiere, Fondul național pentru dezvoltare regională, Fondul de mediu, Fondul pentru eficiență energetică, etc.
18. CALM regretă, de asemenea, insuficiența de resurse financiare pentru domeniile sociale și pentru competențele delegate. Una dintre principalele probleme este obligația colectivităților locale de a finanța centrele și instituțiile cu caracter social care au fost finanțate anterior de guvernul central prin transferuri rezervate. Potrivit CALM, dificultățile de implementare a reformei în cadrul colectivităților locale ar fi legate de modul în care anumite autorități publice prevăd aplicarea modificărilor aduse legislației, care (din nou, potrivit CALM) ar compromite însăși obiectivele noului sistem de finanțare și ale relațiilor bugetare ale colectivităților locale.
19. CALM regretă și faptul că fondurile extrabugetare de investiții în infrastructuri sunt extrem de centralizate și politizate, resursele fiind transferate, în principal, potrivit apartenenței politice. Situația nu este mai bună nici în ceea ce privește Fondul de dezvoltare regională, Fondul de mediu și Fondul pentru eficiența energetică. Toate mecanismele de gestionare a acestor fonduri sunt imprecise, lăsând astfel prea mult loc pentru părtinirea politică în distribuirea resurselor. Nici unul dintre aceste mecanisme nu include prezența reprezentanților asociațiilor colectivităților locale și ale societății civile.
20. Dacă Legea finanțelor publice locale, modificată în 2013, reprezintă un pas important în punerea în aplicare a reformei finanțelor publice locale, în practică, impactul modificărilor aduse de această Lege este redus și nu asigură nici o autonomie financiară reală a autorităților locale și nici resurse financiare proporționale cu competențele colectivităților locale.

Acțiuni recomandate:

- Asigurarea unei monitorizări atente a punerii în aplicare a Legii modificate privind finanțele publice locale, care nu s-a aplicat la toate colectivitățile decât în 2015.

- Luarea în considerare a unui dialog cu colectivitățile locale și cu asociațiile care le reprezintă în toate domeniile care nu sunt acoperite de Legea modificată și a se vedea ce nu corespunde nevoilor colectivităților locale.

- Eliminarea *de facto* a amestecului « raioane-lor » în procesul de aprobare a bugetelor locale, pentru a îndeplini cerințele articolului 3 din Legea modificată privind finanțele publice locale și ale articolului 12 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. În acest scop, ar putea fi prevăzut un program de formare, destinat cu precădere reprezentanților aleși și funcționarilor aparținând celor două niveluri.

- Asigurarea alocării finanțelor publice pe baza unor criterii transparente pentru următorii ani fiscali 2016-2017.

Sfârșitul anului 2016 ar trebui să fie termenul limită pentru aceste acțiuni.

Resursele proprii, prelevarea directă a taxelor și impozitelor locale (6.e)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

e. să permită colectivităților locale să perceapă mai multe taxe directe și impozite locale, în plus față de taxa funciară și impozitul pe bunuri construite, pentru care colectivitățile vor putea determina cuantumul în limitele Legii, în conformitate cu articolul 9, alineatul 3, al Cartei europene a autonomiei locale. În plus, pare necesar să se clarifice procedurile de redistribuire a resurselor financiare ce revin colectivităților locale, astfel încât acestea să fie mai în măsură să dezvolte propriul lor buget și să satisfacă nevoile cetățenilor;

21. În ceea ce privește resursele proprii, Guvernul a subliniat că după reformă taxele locale reprezintă 10% din bugetele colectivităților locale. Există o dorință de a crește baza de venituri proprii, în conformitate cu o strategie care implică consolidarea bazei veniturilor proprii ale colectivităților locale, implicând în continuare revizuirea legii modificate privind finanțele publice locale. În această perspectivă, Guvernul a recunoscut că patrimoniul care nu a fost afectat de reformă ar trebui și el luat în considerare.

22. Potrivit CALM, primarii solicită de la Guvern o evaluare a cadastrului în mediul rural la fiecare trei ani, în conformitate cu Legea. Autoritățile locale vor să știe evaluarea corectă a prețului real în domeniul imobiliarului, în scopul de a colecta în mod corespunzător impozitele și taxele locale. Bugetele locale suferă în fiecare an pierderi considerabile din cauza neactualizării valorii cadastrale a clădirilor, a căror ultimă estimare datează de mai bine de 10 ani. În plus, primarii cer introducerea unui nou sistem de colectare a impozitului pe venit. Autoritățile locale se plâng în acest sens de supra-centralizarea sistemului actual, care este, de altfel, și inefficient. În ceea ce privește impozitul pe venitul persoanelor fizice, primarii solicita ca locul de reședință, care constituie în cea mai mare parte a cazurilor, locul de livrare a serviciilor publice, să constituie criteriul reținut. În cele din urmă, autoritățile locale doresc să păstreze în bugetul lor o parte din banii colectați de la taxe, în special pentru dezvoltarea infrastructurilor.

23. Potrivit Cancelariei de stat, Legea 121-XVI/04.05.2007 privind administrarea și privatizarea proprietății publice a fost modificată și completată prin Legea 204/07.12.2013. În urma acestor modificări, mecanismele de delimitare și de inventariere a proprietății publice au fost aprobate, ceea ce a permis crearea unui mecanism predictibil pentru transferurile de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul I și II. De asemenea, aceasta a ajutat la deblocarea procesului de obținere a drepturilor și competențelor autorităților publice locale asupra propriului patrimoniu, de manieră efectivă și eficientă, în interesul dezvoltării durabile a comunelor. În mod similar, un proiect de lege specific privind proprietatea publică este în curs de desfășurare în scopul reglementării regimului juridic al proprietății publice și al competențelor autorităților publice centrale și locale, în procesul de delimitare a bunurilor publice, ținând cont de interesul național și interesele autorităților publice locale. Cât privește normele și instrucțiunile privind inventarierea proprietăților publice, acestea sunt în curs de elaborare. În plus, Cancelaria a confirmat că ritmul de implementare a descentralizării patrimoniului, astfel cum fusese prevăzut în SND, a fost încetinit.

24. CALM a menționat, de asemenea, un număr de aspecte legate de plafonarea taxelor locale stabilite printr-o Lege din 2 ianuarie 2014. Acest plafon a fost declarat în cele din urmă neconstituțional de către Curtea Constituțională. CALM contestă faptul că inspecția fiscală este cea care gestionează administrarea impozite-

lor, în timp ce administrarea impozitelor locale ar trebui să fie în responsabilitatea colectivităților locale. Liberalizarea fiscală locală nu a fost operată în toate domeniile. TVA-ul și impozitarea persoanelor juridice rămân excluse, ceea ce creează un decalaj între mediul de afaceri și cel al colectivităților locale. Taxele pe bunurile construite sunt minime, în comparație cu cele ale altor țări. Parteneriatele public-privat sunt reglementate prin Lege, dar pentru că sunt prea complexe pentru a le pune în aplicare, mecanismele de parteneriat nu sunt utilizate. În cele din urmă, trebuie eliminate dificultățile prin consolidarea și liberalizarea bazei fiscale proprii, inclusiv repartizarea impozitului pe venitul persoanelor fizice rezidente în comunitatea locală și schimburile privind impozitul pe profitul societăților.

Acțiuni recomandate:

- Continuarea descentralizării patrimoniale cu punerea în aplicare a noilor mecanisme de transfer de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul I și II prevăzute prin Legea 121-XVI / 2007, modificată în 2013.

- Reevaluarea valorii cadastrale în zonele rurale pentru actualizarea acestora pentru ca autoritățile locale să poată face estimarea exactă a prețului real al bunurilor imobiliare, în scopul de a colecta în mod corespunzător impozitele locale.

- Elaborarea și implementarea unui nou sistem de colectare a impozitului pe venit pentru persoanele fizice.

- Depășirea dificultăților de punere în aplicare a reformei de descentralizare financiară și fiscală, așa cum se specifică mai sus.

Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016

Dialog între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia (6.n)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:
n. să stabilească un mecanism pentru îmbunătățirea dialogului dintre autoritățile centrale și autoritățile din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia cu privire la toate aspectele legate de democrația locală

25. Raportorii au regretat absența Bașcanului UTA Găgăuzia, Irina Vlah, pe care Guvernul o invitase la reuniunile de post-monitorizare. Alegerea noului Bașcan în martie 2015 a suscitat speranța de îmbunătățire a relațiilor cu UTA. Potrivit Guvernului, aceste relații rămân problematice, în special în materie de competențe. Lipsa de dialog nu permite a se merge mai departe în

această problemă. Bașcanul este membru al Guvernului și al Comisiei paritare pentru SND.

26. Reprezentantul ONG „Pro Europa” din Comrat a declarat în cadrul reuniunii că pentru prima dată în 5 ani, au fost inițiate eforturi pentru un dialog: Președintele Republicii a vizitat Comratul, iar Bașcanul s-a întâlnit în 2015 cu Primul-ministru și cu președintele Parlamentului Republicii Moldova. În mod similar, a fost subliniată necesitatea de a iniția o platformă de discuții, în special pentru a aborda problema competențelor care nu sunt clare sau explicite și problema limbii. Pe acest ultim punct, reprezentantul ONG-ului a subliniat faptul că româna nu este nici vorbită, nici studiată în UTA Găgăuzia.

27. Reprezentantul Guvernului a subliniat că Guvernul este deschis pentru dialog și că lucrează în acest spirit încă din 2009. Statutul special al UTA Găgăuzia trebuie să fie îmbunătățit: în acest scop, Președintele Parlamentului Republicii Moldova și Bașcanul au convenit asupra creării unei comisii parlamentare mixte, formată din 5 membri ai Parlamentului național și 5 membri ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia, pentru a identifica problemele la nivel legislativ, în special pentru a armoniza legislația existentă, pentru a satisface nevoile actuale ale regiunii, ținând cont de interesele naționale. Reprezentanții Uniunii Europene, ai OSCE, ai Consiliului Europei și societatea civilă vor fi implicați în calitate de observatori în cadrul grupului de lucru. O inițiativă legislativă pentru crearea acestei comisii a fost înregistrată la Parlamentul Republicii Moldova la sfârșitul lunii iulie 2015. Între timp, prin scrisoarea din 17 februarie 2016, trimisă de Reprezentantul Permanent al Republicii Moldova la Consiliul Europei, raportorii au fost informați că a fost înființat un grup comun de lucru format din Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia (prin decizia Parlamentului Nr 206 din 20 noiembrie 2015).

28. Reprezentantul Guvernului a informat, de asemenea, delegația, că documentele de lucru care se referă la UTA Găgăuzia sunt redactate în două limbi (română și rusă). Limbile oficiale ale UTA Găgăuzia sunt româna, găgăuzia și rusa. Reprezentantul Ministerului de Finanțe a anunțat că pentru a promova învățarea limbii române, UTA Găgăuzia a primit 12 milioane de lei MD pentru anul 2015.

29. În fine, raportorii sunt convinși că, în general, există mecanisme de deschidere instituțională. Este important ca acestea să fie folosite pentru a stabili un dialog real,

în scopul de a ameliora cadrul de reglementare pentru UTA Găgăuzia, în conformitate cu legislația națională.

Acțiune recomandată:

- Încurajarea Guvernului de a continua dialogul cu Unitatea teritorială autonomă a Găgăuziei. În acest sens, raportorii sunt conștienți de faptul că această acțiune, care nu poate fi unilaterală, presupune același angajament și din partea Unității teritoriale autonome a Găgăuziei.

Cronologie recomandată: prima jumătate a anului 2016

Clarificarea competențelor între nivelul local și național (6f)

REC 322 (2012) invită autoritățile moldovene:

f. să revizuiască legislația în vigoare cu privire la administrația publică locală pentru a o aduce în concordanță cu principiile stabilite de Carta europeană a autonomiei locale. În special, revizuirea dispozițiilor referitoare la competențe, pentru a clarifica competențele autorităților locale de nivelurile I și II și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală. Aceasta, în scopul de a evita suprapunerea competențelor între aceste niveluri, pe de o parte, și între nivelul central și local, pe de altă parte.

30. În ceea ce privește competențele, reuniunea de post-monitorizare a arătat că o serie de probleme rămân încă nerezolvate. În primul rând, repartizarea competențelor nu a fost clarificată: rămân frecvente cazurile în care competențele între cele două niveluri de colectivități locale se suprapun, la fel ca și cele față de administrația centrală.

31. Cadrul juridic care reglementează competențele administrației publice locale în Republica Moldova include o gamă largă de norme, în principal, Legea cu privire la administrația publică locală, Legea descentralizării administrative și alte legi sectoriale care prevăd competențe în domenii specifice. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că cele mai multe acte normative, inclusiv competențele autorităților publice locale nu sunt actualizate și rămân confuze și contradictorii. În mod similar, este pertinent să menționăm că delimitarea clară între autoritățile locale de nivelul I și II nu se specifică în toate actele legislative care tratează competențele acestor două niveluri administrative. Imperfecțiunile legislative și normative cu privire la competențe, de multe ori lasă loc pentru confuzii și deschid interpretări cu implicații importante pentru autoritățile locale.

32. În plus, cele mai multe autorități locale nu au capacitatea de a-și asuma toate competențele lor în termeni financiari, manageriali și instituționali. Rezultă, din Legea cu privire la administrația publică locală și de descentralizare administrativă, că autoritățile publice locale de nivelul I și II pot avea aceleași competențe. Se pare că anumite competențe pentru primul nivel s-au stabilit fără acoperire financiară, patrimonială sau de resurse umane.

33. Clarificarea competențelor a fost unul din obiectivele Comisiei mixte pentru descentralizare, dar se pare că, de la ultima reuniune a Comisiei care a avut loc în iulie 2014, acest obiectiv a fost abandonat. Delegația a fost informată că legislația sectorială privind competențele (educație, servicii sociale) nu respectă Legea privind descentralizarea și ar trebui să fie modificată. În unele domenii (noua Lege privind apa) a existat chiar și o re-centralizare a competențelor.

34. Guvernul a subliniat necesitatea de a pregăti nivelul local pentru a exercita noile sale responsabilități. Între timp, CALM a subliniat faptul că pentru transferul în viitor al competențelor, este esențială implicarea, încă de la început, a colectivităților locale, și mai ales, a noilor primari. Rămâne, de asemenea, a realiza descentralizarea patrimoniului și delimitarea proprietății colectivităților locale.

35. De asemenea, s-a menționat faptul că, comunitățile locale, fiind considerate numai ca furnizori de servicii, nu puteau sancționa, de exemplu, prin amenzi, ceea ce a continuat să le creeze dificultăți în calea unei bune gestionări.

Acțiuni recomandate:

-Modificarea și armonizarea cadrului legislativ și normativ în ceea ce privește competențele de nivelul I și II, în special în domeniile educației, protecției sociale, sănătății, administrării patrimoniului local etc., în scopul de a evita duplicarea, confuzia și conflictele care pot apărea între cele două niveluri administrative.

-Definirea clară a competențelor puterilor locale de nivelurile I și II, precum și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală.

-Stabilirea unei proceduri normative care să reglementeze puterea autorităților locale de a aplica amenzi legate de competențele ce le revin.

Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016

Consultarea autorităților locale (6.j)

La REC 322(2012) invita autoritățile moldovene:
j. să continue eforturile depuse de autorități pentru a îmbunătăți consultarea colectivităților locale, pe baza unei proceduri detaliate, în conformitate cu articolul 4, alineatul 6, al Cartei europene a autonomiei locale, pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct;

36. Principiul consultării colectivităților locale este prevăzut la articolul 6, alineatul 5 din Legea Administrației publice locale nr. 436 / 28.12.2006 „*autoritățile administrației publice centrale **consultă** asociațiile care reprezintă autoritățile publice locale cu privire la problemele legate de administrația locală*”. Textul astfel redactat nu prevede, în sine, o obligație reală de consultare. Principiul consultării este, de asemenea, garantat în mod legal de către Legea cu privire la descentralizarea administrativă, la articolul 3 (g) și articolul 8.

37. Guvernul a subliniat eforturile depuse pentru a stabili o consultare efectivă. El a adăugat că organizează seminarii de informare pentru noii aleși (30% din aleși în urma alegerilor din iunie 2015) și o pagină web de e-guvernare și de informații a fost deja inaugurată.

38. Potrivit CALM, trebuie creat un mecanism de consultare efectivă. S-au înregistrat progrese în comparație cu trecutul: în 2010, CALM nu a fost consultat, în timp ce astăzi, este, dar perioadele de consultare sunt prea scurte. Cel mai adesea, CALM și colectivitățile locale sunt consultate în etapele finale de adoptare formală a actelor legislative, într-un stadiu în care devine mai dificil de a propune modificări de fond sau conceptuale, la proiectele de texte legislative.

39. Comisia pentru administrația publică și dezvoltare regională a Parlamentului, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor și Ministerul Mediului se numără printre cei mai eficienți parteneri ai CALM; aceștia asociază colectivitățile locale la elaborarea și modificarea legislației. Comisia pe economie, buget și finanțe se situează la cealaltă extremă: se pare că aceasta nu asociază CALM și colectivitățile locale la examinarea textelor legislative (de exemplu: nu le-a consultat cu privire la texte importante cum ar fi politica fiscală pentru anul 2014, abrogarea taxei locale pentru proprietarii de autovehicule sau reducerea diferitelor praguri pentru licitațiile publice). Comisia mixtă de descentralizare, prezidată de Primul-ministru, s-a dovedit destul de ineficientă: nu s-a reunit decât foarte rar (o dată pe an); nu a examinat problemele decât superficial, nesuscitând decât un interes și o participare scăzută din partea administrației publice centrale; nu lua decizii veritabile, care să poată schimba situația. Ea nu a reprezentat decât un slab mecanism de

consultare. Nu există nici un mecanism instituționalizat de consultări între colectivitățile locale și guvernul central, care, deci, nu au loc decât ocazional.

40. CALM consideră că este necesar ca o Lege sau un memorandum să reglementeze procesul, atât în relațiile cu Parlamentul, cât și cu Guvernul. Principiul de consultare este, în principiu, garantat prin Lege, dar o voință politică reală este necesară pentru a formaliza și transforma această consultare pur formală, în consultare veritabilă și efectivă.

Acțiune recomandată:

Raportorii sunt de părere că articolul 6, alineatul 5 din Legea administrației publice locale ar trebui modificat pentru a face din el un principiu obligatoriu în formula sa normativă și, prin urmare, a-l face eficient.

Consultarea autorităților locale nu ar trebui să se limiteze la a cere un simplu aviz. Pentru a asigura o consultare reală, Legea ar trebui să se concentreze pe criteriile stabilite de Carta Europeană a autonomiei locale, adică a se prevedea o perioadă de timp rezonabilă pentru consultare, o procedură formală de consultare și care să se aplice tuturor problemelor abordate de către guvern care prezintă interes pentru colectivitățile locale. Procedura de consultare ar putea fi, de exemplu, coordonată de către Cancelaria de Stat.

Cronologie recomandată: prima jumătate a anului 2016

Diminuarea tutelei asupra colectivităților locale și modificarea legislației privind controlul de oportunitate (6.d și 6.g)

REC 322 (2012) invită autoritățile moldovene:

d. de a diminua tutela exercitată de către autoritățile publice față de activitățile colectivităților locale, pentru a permite acestora să-și gestioneze propriile afaceri, în conformitate cu articolul 8, alineatul 3, al Cartei Europene a Autonomiei Locale

g. de a modifica legislația privind controalele de oportunitate pentru a le supraveghea și limita, în special prin definirea cu precizie, prin criterii, a cazurilor în care pot fi efectuate aceste controale

41. Tutela rămâne un subiect sensibil și întâlnim de fapt destul de puține inovații semnificative în acest sens.

42. În conformitate cu articolul 6 din Legea privind administrația publică locală (...). „Relația dintre autoritățile centrale și locale se bazează pe

principiile autonomiei, legalității, transparenței și cooperării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și locale, între autoritățile de nivelul întâi și autoritățile de nivelul doi, nu există relații de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților locale nu ar trebui să urmărească alte scopuri decât respectarea Legii și a principiilor constituționale. Controlul de oportunitate nu poate viza decât acele împuterniciri delegate în conformitate cu Legea „(...) Principiul neamestecului autorităților publice centrale în realizarea competențelor autorităților publice locale este și el prevăzut la articolul 7 din Legea cu privire la descentralizarea administrativă.

43. În ciuda acestui aspect, CALM a denunțat faptul că toate controalele și verificările efectuate de autoritățile centrale asupra colectivităților locale rămân pârținoare, inechitabile și abuzive, și dăunează autonomiei locale și democrației. El s-a plâns de conotația politică generală a anumitor controale.
44. Cancelaria de Stat, care exercită controlul de legalitate, a subliniat că controlul legalității poate fi contestat înaintea instanței de judecată și că controlul de oportunitate, care este prevăzut de Lege, în practică nu se aplică. Anual, se editează un raport privind controalele efectuate: s-a semnalat că în 2014, din aproximativ 154 000 de acte controlate, doar 314 au fost declarate ilegale. UTA Găgăuzia nu mai prezintă pentru control aceste acte încă din 1994; municipiul Comrat a făcut la fel.

Acțiuni recomandate:

-Raportorii recomandă interzicerea în practică a amestecului raioanelor sau administrațiilor financiare în toate activitățile administrațiilor publice locale de primul nivel, în special în procesul de adoptare a bugetelor locale

-În mod similar, aceștia consideră că trebuie pus capăt definitiv a amestecului din partea organelor de control administrativ sau de finanțe, în aspectele interne privind structura internă a colectivităților locale

-Este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control al legalității, pentru a le reda echitabile și transparente (cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivitățile locale.

Cronologie recomandată: 1-ul semestru 2016

Statutul capitalei (6.k)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

k. să adopte și să pună în aplicare o nouă Lege cu privire la statutul orașului-capitală Chișinău, în conformitate cu Recomandarea 219 (2007) a Congresului

45. Chișinău, oraș-capitală (art. 14 din Constituție), este în același timp un oraș, un municipiu și o regiune formată din 18 comune. În temeiul art. 110, paragraful 3 din Constituție, din versiunea sa modificată în 2003, statutul orașului Chișinău trebuie să fie reglementat printr-o lege organică. Această Lege datează din 1995 și nu mai corespunde nevoilor actuale ale orașului. Toate proiectele prezentate de-a lungul anilor pentru a actualiza cadrul său legal au eșuat. Pe baza deciziei Parlamentului din 5 mai 2015, a fost stabilit un grup de lucru care să prezinte o propunere legislativă înainte de 31 iulie 2015. Proiectul de lege (n° 245 din 10 iunie 2015) a fost prezentat Guvernului care i-a dat un aviz favorabil la 7 octombrie 2015. În prezent, proiectul se află la Parlament și ar putea fi transmis pentru analiză Congresului Consiliului Europei. Primarul Chișinăului a subliniat necesitatea absolută a unei noi Legi care să răspundă nevoilor actuale ale capitalei.

Acțiune recomandată:

-Adoptarea unei noi Legi cu privire la statutul municipiului Chișinău.

-Statutul de oraș-capitală este, fără îndoială, o prioritate. Este vorba, într-adevăr, de a elabora, pentru cel mai mare oraș al țării care constituie, de asemenea, și motorul economic al acesteia, norme de guvernanță și de gestiune adaptate la cerințele actuale. Grupul de lucru înființat prin decizia Parlamentului din 5 mai 2015 a prezentat deja un proiect de lege.

Acest proiect de Lege organică ar putea face obiectul unei analize de către Congres, cum au sugerat și autoritățile moldovene, urmând apoi să fie rapid aprobat.

Sfârșitul anului 2016 pare a fi un termen rezonabil.

Semnarea Protocolului adițional privind dreptul de a participa la treburile colectivităților locale (STE n°207) (6.o)

REC 322 (2012) invită autoritățile moldovene:
o. să semneze și să ratifice cât mai curând, Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa la treburile colectivităților locale din 16 noiembrie 2009;

46. Guvernul a declarat că Republica Moldova nu a semnat încă Protocolul adițional, pentru că a considerat că este necesar să se modifice legislația în vigoare în scopul de a o aduce, în prealabil, în conformitate cu Protocolul adițional, apoi semnarea și ratificarea vor deveni posibile.

Acțiune recomandată:

În ceea ce privește semnarea protocolului adițional la Cartă, nimeni nu pare să se opună semnării acestuia, pe fond, dar guvernul preferă să purceadă mai întâi la o punere în conformitate a legislației naționale. Raportorii au considerat că acest lucru reprezintă o garanție de seriozitate și sunt încrezători că semnarea va putea fi realizată în viitorul apropiat.

Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016

În concluzie, raportorii consideră că există o dorință reală a Republicii Moldova pentru o veritabilă schimbare care ar putea avea loc, în ciuda unui climat politic instabil, în special cu ocazia punerii în aplicare a recomandărilor Congresului. Delegația este optimistă, în general, în ce privește realizarea reformelor operate în această țară, în materie de democrație locală și regională, începute în anul 2009.

КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ



33-я СЕССИЯ

Местная демократия в Республике Молдова: прояснение обстоятельств, связанных с временным отстранением от должности мэра Кишинева

Резолюция 420 (2017)¹

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ссылаясь на:

a. пункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, согласно которому задача Конгресса состоит в том, чтобы "представлять Комитету министров предложения по продвижению местной и региональной демократии";

b. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, который предусматривает, что "Конгресс регулярно готовит доклады – по странам – о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на присоединение к Совету Европы и следит, в частности, за эффективным соблюдением принципов Европейской хартии местного самоуправления";

c. Резолюцию 409 (2016) Конгресса о Правилах и процедурах Конгресса и, в частности, ее Главу XVII об организации процедур мониторинга;

d. Рекомендацию 322 (2012) Конгресса о местной и региональной демократии в Республике Молдова;

e. прилагаемый пояснительный доклад о местной демократии в Республике Молдова о прояснении обстоятельств временного отстранения от должности мэра Кишинева.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Республика Молдова присоединилась к Совету Европы 13 июля 1995 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемая "Хартия") 2 мая 1996 г. и ее ратифицировала в полной мере 2 октября 1997 г. Хартия вступила в силу в отношении этой страны 1 февраля 1998 г.;

b. Республика Молдова не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS № 207);

c. Бюро поручило Гунн Марит Хельгесен (Норвегия, Р, ЕНП/КСЕ), председателю Палаты регионов Конгресса, посетить Кишинев для того, чтобы встретиться с Дорином Киртоакэ, мэром Кишинева и заместителем председателя Палаты регионов, с тем, чтобы прояснить обстоятельства его временного отстранения от должности, а также подготовить и представить Конгрессу доклад по этому вопросу;

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 19 октября 2017 г., на втором заседании (см. документ [CG33\(2017\)23final](#), пояснительный доклад), докладчик: Гунн Марит ХЕЛЬГЕСЕН, Норвегия (Р, ЕНП/КСЕ).

d. докладчица прибыла в Кишинев 30 августа 2017 г. и встретила там с г-ном Киртоакэ, мэром столицы, прокурором Национального центра по борьбе с коррупцией, представителями Конгресса местных властей Молдовы (CALM) и Министерства юстиции. Подробная программа этого посещения прилагается к настоящему докладу;

e. делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Республики Молдова при Совете Европы за любезную помощь в подготовке этого посещения, а также собеседников, с которыми она встречалась, за их открытые и конструктивные обсуждения.

3. Конгресс выражает свою озабоченность в отношении:

a. несоблюдения статьи 8-3 Хартии в том, что касается временного устранения от должности избранного мэра столицы Республики Молдовы судебным органом, а также в связи с тем, что прокурор по борьбе с коррупцией по своей инициативе проконсультировался с муниципальным советом и попросил его об обращении к правосудию для того, чтобы инициировать процедуру временного отстранения от должности мэра, что является вмешательством и риском политизации судебного органа, при отсутствии правовых положений о конкретных условиях временного отстранения от должности местного выборного лица;

b. несоблюдения статьи 3-2 Хартии в том, что мэр Кишинева был заменен другим, невыборным лицом, чиновником муниципалитета, который сначала осуществлял функции исполняющего обязанности заместителя мэра, а затем исполняющего обязанности мэра;

c. несоблюдения статьи 7-1 Хартии в том, что касается местного референдума об отзыве, направленного на досрочное окончание полномочий мэра, в то время как молдавская Конституция и Закон о статусе выборного лица запрещают императивные мандаты.

4. Конгресс напоминает, что государства-члены Совета Европы, которые подписали и ратифицировали Хартию, взяли на себя обязательство соблюдать ее положения.

5. Конгресс также напоминает, что "местная демократия" – это общая ценность всего континента и, следовательно, основополагающий компонент европейской демократии, который подразумевает, чтобы местные выборные лица могли свободно осуществлять свои полномочия, фактически и на основании права, таким же образом, как и выборные лица на национальном уровне должны осуществлять свои полномочия в любом демократическом государстве.

6. Он подчеркивает, что общий принцип местного самоуправления отражается в децентрализации публичной ответственности и благодаря разумному надзору со стороны национальных органов власти, а также то, что принцип соразмерности, как он понимается в Хартии, подразумевает, что национальные власти и их представители, при осуществлении ими своих прерогатив, призваны использовать такие методы, которые в минимальной степени ограничивают местное самоуправление.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс:

a. обязуется внимательно следить за положением Дорина Киртоакэ, мэра Кишинева и заместителя председателя Конгресса, организуя ознакомительную миссию, в рамках которой, если это необходимо, может быть организовано несколько поездок, с тем, чтобы обновлять информацию о его положении, а также о столичном городе Кишинев, подготовив на этой основе рекомендацию для национальных властей Молдовы;

b. информирует Комиссию за демократию через право Совета Европы ("Венецианскую комиссию") о настоящем докладе и просит, в частности, подготовить свое заключение о совместимости с международными стандартами местного референдума об отзыве мэра столицы;

c. просит Комитет по мониторингу учитывать данный доклад в рамках мониторинга положения местной и региональной демократии в Республике Молдова, предусмотренного на 2018 год, в частности, с учетом жалобы в Конгресс со стороны CALM, который осуждает давление на местных выборных лиц путем неоднократных судебных преследований в их отношении.

КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ



34-я СЕССИЯ

Доклад
CG34(2018)09prov
19 марта 2018

Миссия по установлению фактов о положении местных выбранных представителей в Республике Молдова

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Марк КООЛС, Бельгия (М, ГНЛД)
Гунн Марит ХЕЛГЕСЕН, Норвегия (Р, ЕНП/КСЕ)

Проект рекомендации (для голосования).....2

Резюме

Настоящий доклад основан на выводах докладчиков, сделанных во время миссии по установлению фактов о положении местных выбранных представителей в Республике Молдова, проведенной в Кишиневе 13 декабря 2017 г. по запросу Комитета по мониторингу. На основании жалобы от Конгресса местных властей (CALM), адресованной Конгрессу, миссия по установлению фактов была направлена для сбора дополнительной информации относительно заявлений, сформулированных в данной жалобе, и на выяснение ситуации мэра Кишинева, чьи полномочия были приостановлены.

Докладчики подтвердили выводы предыдущего доклада, в частности, то, что приостановка полномочий мэра Кишинева представляет собой нарушение статей 3-2, 7-1 и 8-3 Европейской Хартии местного самоуправления. Они выразили так же свою озабоченность в отношении последствий местного референдума об отзыве, направленного против мэра столицы, на управление Кишиневом и, в более широком плане, в отношении функционирования местной демократии в Молдове. Наконец, докладчики считают, что положение местной демократии в Республике Молдова ухудшилось.

Исходя из этого, докладчики рекомендуют, чтобы власти Молдовы пересмотрели национальное законодательство для того, чтобы принять четкие и непротиворечивые положения в отношении процедуры лишения полномочий местных выборных представителей, а также в отношении местных референдумов об отзыве; возобновить диалог с CALM; и начать конструктивный диалог с докладчиками Конгресса, прежде всего, в рамках миссии по мониторингу местной и региональной демократии в этой стране, которую докладчики планируют осуществить в конце весны 2018 года.

1 М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, в которой говорится, что одна из целей Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Главу XVII Правил и процедур Конгресса в отношении организации процедуры мониторинга;

d. Резолюцию Конгресса 420 (2017) и пояснительный доклад «Местная демократия в Республике Молдова: прояснение обстоятельств, связанных с временным отстранением от должности мэра Кишинева»;

e. пояснительный доклад «Миссия по установлению фактов о положении местных выбранных представителей в Республике Молдова»³.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Республика Молдова присоединилась к Совету Европы 13 июля 1995 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, "Хартия") 2 мая 1996 г. и ратифицировала ее 2 октября 1997 г. без каких-либо оговорок. Хартия вступила в силу в отношении Республики Молдовы 1 февраля 1998 года;

b. Республика Молдова не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS № 207);

c. Комитет по мониторингу Конгресса местных и региональных властей Совета Европы поручил содокладчикам по местной и региональной демократии Гунн Марит Хелгесен (Норвегия, Р, ЕНП/КСЕ) и Марку Коолсу (Бельгия, М, ГНЛД)⁴ провести посещение с целью установления фактов в Молдову для того, чтобы уточнить положение местных выборных представителей в этой стране;

d. миссия по установлению фактов состоялась в Кишиневе 13 декабря 2017 г. Во время этого посещения делегация Конгресса встретилась с Дорином Киртоака, местными выборными представителями, а также представителями политических партий, членами делегации Молдовы в Конгрессе, представителями Государственной канцелярии, председателем Центральной избирательной комиссии и председателем Конституционного суда.

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 14 февраля 2018 г.

Члены Комитета, члены Палаты местных властей:

Х. Акгун, М. Ангелопулос, Л. Ансала (заместитель: Ж. Ростедт), Т. Арифи, Г.А. Акселссон, Н. Барбу, В. Беликов, М. Белин, Е. Бенддо Бенсаяк, Р. Биедрон, А. Бинди, А. Богданович, З. Броз, М. Бафи, Х. Кадоре, В. Касиан, В. Круду, Н. Диргинсиенче, Г. Доганоглу, Р. Фейстамер, М. Гаучи, Г. Гегузинскас, К. Германова, Л. Гидей (заместитель: В. Донту), Б. А. Грам, Н. Грозев, И. Ханзек, Б. Хирс, Ж. Хлинкя, В. Ховханицсян, Г. Иллеш, Х. Б. Йохансен, А. Йозич, А. Калева, Г. Каминскис, О. Касури, Н. Кавтарадзе, Ж-П. Кляйн, А. Кнобова, Б. Крнч, Л. Кроон (заместитель: Х. Бергманн), К. Ламмерскиттен, А. Ледбеттер, Ф. Лек, К. Марченко, Т. Маргарян (заместитель: Э. Ерицян), Г. Марсан, П. Мак-Гован, С. Мошаров, Р. О'Грейди, Д. Пантана, Н. Парлон Джил, С. Понович, В. Прокопий, И. Радожичич, Г. Риба Касал, Р. Рио, Ж. Роклинд, Р. Рор, Б. Рудкин, И. Середюк, А.-А. Сотириаду, Р. Спиглер, Т. Тагиев, П. Торнтон (заместитель: Х. Карр), А. Торрес Перейра, А. Угс, С. Вааг, Р. Вергули, Б. Воехрингер, А. Вирас, Х. Венингер, Ж. Винен, Д. Вробель.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель, секретарь Комитета, и С. Перевертен, сосекретарь Комитета

3 Доступен в приложении к данной Резолюции в английской и французской версиях.

4 Им оказывали содействие профессор Ангель Мануэль Морено Молина, председатель Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса.

3. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Республики Молдовы при Совете Европы и тех собеседников, которые встретились с делегацией, за их открытые и конструктивные обсуждения.

4. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи с:

a. рядом нарушений Хартии, выявленных в Резолюции 420 (2017), которые по-прежнему сохраняются, в частности, в отношении пункта 3 статьи 8, пункта 2 статьи 3 и пункта 1 статьи 7, в частности, в том, что касается условий приостановления полномочий генерального мэра Кишинева и последствий, к которым привела эта ситуация, в отношении нарушений деятельности местного самоуправления столичного города, как это подчеркивается в вышеупомянутой Резолюции;

b. отсутствием ясной правовой основы для приостановления полномочий местного выборного представителя, что связано с противоречивыми положениями национального законодательства; это же касается местных референдумов об отзыве и об условиях ведения кампании для мэра, чьи полномочия были приостановлены;

c. тем, что большое число уголовных преследований было возбуждено против местных выборных представителей на основании борьбы с коррупцией, и что, как представляется, привело к проблемам в отношении европейских стандартов;

d. отсутствием консультаций с Конгрессом местных властей Молдовы (CALM);

e. общим положением местной демократии в Молдове, которое значительно ухудшилось после принятия последнего мониторингового доклада Конгресса в 2012 году.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы власти Молдовы:

a. рассмотрели судебные процедуры против местных выборных представителей для того, чтобы убедиться, что они не представляют собой судебное преследование и не мешают местным выборным представителям свободно управлять своими муниципалитетами;

b. пересмотреть законодательство Молдовы (в том числе Избирательный кодекс) для того, чтобы принять четкие и непротиворечивые положения и обеспечить их соответствие европейским стандартам, в том что касается процедуры приостановления полномочий местных выборных представителей, а также местных референдумов об отзыве и условий проведения кампаний;

c. найти правильное равновесие между местными общественными интересами и борьбой с коррупцией, для того чтобы поддерживать хороший уровень местного управления с учетом Хартии и других европейских стандартов, а также позволить местным выборным представителям осуществлять свой политический мандат свободно, при этом пользуясь презумпцией невиновности;

d. возобновить диалог с национальным Конгрессом местных властей Молдовы в рамках регулярного официального и эффективного процесса консультаций, в соответствии с Хартией и Резолюцией 328 (2012);

e. установить конструктивный диалог с докладчиками Конгресса о местной и региональной демократии в Молдове в рамках мониторингового визита, запланированного на весну 2018 года, для того чтобы быстро улучшить ситуацию в отношении местной демократии в Молдове, и, в частности, положение местных выборных представителей в этой стране.

6. Конгресс призывает Комитет министров передать данную Рекомендацию властям Молдовы и учитывать ее, а также сопровождающий пояснительный меморандум, в своей деятельности в отношении этого государства-члена.

7. Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская ассамблея, Европейская комиссия по демократии через право ("Венецианская комиссия") и Комиссар по правам человека учитывали эти рекомендации в рамках своей деятельности в отношении этой страны.

23-я СЕССИЯ

Страсбург, 16-18 октября 2012 г.

Право местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Рекомендация 328 (2012)¹

1. Как это закреплено в статьях 4.6, 5 и 9.6 Европейской хартии местного самоуправления (ниже именуемая «Хартия»), к которой ныне присоединились 45 из 47 государств-членов Совета Европы, право местных властей на то, чтобы с ними консультировались, представляет собой один из основополагающих принципов местной демократии.
2. Исходя из этого, с местными органами власти должны проводиться консультации и они должны играть активную роль по всем вопросам, которые их касаются – в частности, по осуществлению политики или выполнению законодательства, непосредственно затрагивающих их юридический статус, задачи и функции, а также экономическую или финансовую ситуацию – причем таким образом и в такие сроки, которые дают местным органам власти подлинную возможность разработать и изложить свои собственные взгляды и предложения, для того чтобы оказать влияние на процесс принятия решений, их затрагивающих.
3. В свете Рамочного документа Совета Европы по местной демократии Конгресс, который представляет как местные, так и региональные власти в государствах-членах, предлагает, чтобы такие же права на консультации применялись и на региональном уровне.
4. Большинство мер, изложенных в Рекомендации Конгресса 171(2005) о консультациях с местными органами власти по-прежнему актуальны и их по-прежнему необходимо выполнять, в частности, для закрепления права на консультации в законодательстве, для развития консультаций в форме переговоров, для признания ассоциаций в качестве партнеров в процессе консультаций, для создания постоянных консультативных органов, для того, чтобы с местными властями регулярно консультировались по важным вопросам, а также для оценки эффективности таких консультаций.
5. Исходя из этого, Конгресс ссылается на вышеупомянутые положения Хартии, Рекомендацию Конгресса 171(2005) о консультациях с местными органами власти и Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии и рекомендует, чтобы в отношении консультаций с местными и региональными органами власти со стороны других уровней управления по вопросам, их касающимся, Комитет министров предложил государствам-членам обеспечивать, чтобы:
 - a. все государства-члены осуществляли на национальном, региональном и местном уровнях и, если необходимо, разработали или пересмотрели процессы консультаций, которые должны быть четко определенными и транспарентными, предпочтительно закреплены в законе или в письменных соглашениях, отвечали критериям, изложенным в соответствующих положениях Хартии, и чтобы государства-члены при этом уточняли формат таких консультаций, уровень участия представителей местных и региональных властей, сроки проведения консультаций и учитывали все вопросы, представляющие интерес для местных и региональных властей;
 - b. консультации с местными и региональными властями были частью разработки политики и законодательного процесса для того, чтобы местные и региональные органы власти могли излагать свои интересы и мнения достаточно своевременно, чтобы это могло быть учтено при разработке политики и законодательства;
 - c. была ясность в отношении того, что все государственные министерства, которые разрабатывают политику, влияющую на местное и региональное самоуправление, обязаны консультироваться с представителями соответствующих органов власти;

- d.* консультации с другими уровнями управления проводились в письменной форме, а также лично, для того чтобы были четко определены права на участие местных и региональных представителей в процессе консультаций и при этом должна быть конкретно установлена форма представительства на национальном и, когда это применимо, региональном уровне в процессе консультаций;
- e.* центральные и региональные органы власти предоставляли ясную и подробную информацию, причем в письменном виде, о предлагаемой политике, задолго до процесса консультаций, для того чтобы те органы, с которыми консультируются, были хорошо информированы об обоснованиях и целях каждого планируемого решения или планируемой политики;
- f.* стратегически важные решения основывались на тщательном анализе последствий для самоуправления, а также экономических последствий для местного и регионального уровня;
- g.* местная и региональная экспертиза в сфере управления учитывалась в процессе подготовки политики и законодательства на ранней стадии, например, благодаря участию в рабочих группах по подготовке нового законодательства;
- h.* местные и региональные органы власти имели четко определенное право на петиции, если они считают, что необходимые консультации проводились не должным образом, а также право на обжалование, если установлено, что процедуры не были должным образом соблюдены;
- i.* консультации на регулярной и систематической основе, с различными возможными формами таких консультаций (как это упомянуто выше в подпункте *d.*), и условия, в которых это применяется, были четко установлены;
- j.* государства-члены, которые еще не взяли на себя обязательство о выполнении соответствующих статей Хартии, пересмотрели свои обязательства с целью расширения своего выполнения Хартии таким образом, чтобы охватить все статьи, касающиеся консультаций;
- k.* результаты консультаций были ясными, в частности, на основе подробного письменного разъяснения причин того, что не были учтены какие-либо предложения, и чтобы эти результаты публиковались;
- l.* там, где национальных ассоциаций региональных властей еще не существует, поощрялось и стимулировалось создание подобных ассоциаций, для того чтобы обеспечивать для национальных и, когда это применимо, региональных органов власти наличие соответствующих представителей на местном и региональном уровне в рамках процессов консультаций.

