



Proiect

Ministerului Educației

Aviz la proiectul Codului Educației

Considerații generale

La 21 aprilie 2010 pe site-ul Ministerului Educației a fost plasat pentru discuție publică proiectul Codului Educației.

Congresul Autorităților Locale din Moldova a supus analizei prevederile proiectului dat sub aspectul corespunderii lor cu sistemul de administrație publică locală, cadru legal al APL și principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării.

În urma analizei respective, s-au constatat o serie de discrepanțe și contradicții de ordin conceptual și legal, care pot afecta implementarea prevederilor acestui act legislativ. În acest sens, printre obiecțiile de ordin general menționăm:

1. Necorelarea acestui proiect cu cadrul legal și sistemul actual al administrației publice locale.
2. Păstrarea incertitudinii și confuziilor privind apartenența și responsabilitatea autorităților publice în domeniul educației;
3. Neconsultarea prealabilă a autorităților locale și a asociațiilor sale, asupra prevederilor ce le vizează;
4. Netransparența și neimplicarea din start în grupurile de lucru privind elaborarea și definitivarea proiectului Codului a reprezentanților autorităților locale, asociațiilor sale, mediului academic și experților societății civile. Aceasta a generat, după cum se va vedea mai jos, lacune și confuzii importante de ordin conceptual care vor diminua efectul pozitiv urmărit prin adoptarea acestui act de o importanță deosebită pentru Republica Moldova.

Astfel, în Republica Moldova la momentul actual sunt în vigoare următoarele acte normative naționale și internaționale care reglementează sistemul de administrație publică locală și statutul autonomiei locale:

1. Constituția Republicii Moldova 1994)
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, în vigoare de la 1 februarie 1998;
3. Legea cu privire la administrația publică locală (2006)
4. Legea privind descentralizarea administrativă (2006)

Pe lângă acestea, pe parcursul ultimilor decenii în domeniul autonomiei locale și descentralizării au fost adoptate o serie de documente și decizii ale Curții Constituționale și ale Consiliului Europei, prin care au fost stabilite și clarificate mai multe aspecte legate de situația și aplicarea principiilor autonomiei locale și descentralizării în Republica Moldova.

Însă, în pofida acestui fapt, constatăm că toate aceste prevederi normative de principiu și toată experiența de circa 20 de ani din domeniul dat nu a fost luată în considerație. În acest sens, proiectul

dat, la capitolul rolul și atribuțiile APL, nu numai ca nu a progresat conceptual, dar din contra – constituie un regres evident, de parcă textul respectiv a fost scris cu 20 de ani în urmă.

De asemenea, constatăm că din însăși adresarea Ministerului către toți cei interesați să vină cu propuneri la proiectul dat, autoritățile publice locale lipsesc cu desăvârșire, în pofida multiplelor obligații stabilite prin acest proiect de lege. În acest sens, se cere opinia de la comunitățile pedagogice și academice, elevi, studenți, doctoranzi, instituții și organizații societății civile și părinți, însă nu și de la APL. Aceasta faptul că opinia autorităților publice locale este desconsiderată și nu interesează pe nimeni, în pofida mai multor prevederi legale exprese menționate mai sus.

În continuarea ne vom referi la obiecțiile principale de fond și de formă privind anumite prevederi ale proiectului Codului Educației, care în opinia noastră contravin principiilor autonomiei locale și care vor afecta aplicarea prevederilor acestui act legislativ de o importanță majoră pentru Republica Moldova.

1. Sub aspect conceptual, proiectul dat nu răspunde la întrebarea cui aparține educația în calitate de domeniu de competență: autorităților centrale sau autorităților locale? Ce fel de competență este aceasta pentru APL de nivelul I și II: proprie sau delegată? Care din multiplele atribuții prevăzute din proiect pot fi considerate proprii sau delegate ?

Această incertitudine există de acum de mulți ani în Republica Moldova, generând confuzii și contradicții în cadrul relațiilor între APL și cele autoritățile centrale. Aceasta este o problemă de ordin fundamental în clarificarea relațiilor între diferite nivele de administrație publică, eliminarea blocajelor de ordin funcțional și eficientizarea activității instituțiilor educaționale. În acest sens, dacă s-ar decide că educația urmează a fi descentralizată sub aspect administrativ, fiind crescut rolul APL de nivelul I și II, atunci proiectul dat ar trebuie să fie reconfigurat la capitolul competențele autorităților publice. Totodată, dacă se decide că educația trebuie să rămână în competența exclusivă a statului, atunci și prevederile Codului la capitolul atribuțiile APL urmează a fi concretizate, sub aspectul reflectării caracterului delegat al lor, prevederii mecanismului de realizare și acoperirea financiară. Or, aceasta lipsește completamente din varianta actuală a proiectului dat.

În același timp, dacă e să ne referim la situația actuală, observăm că proiectul respectiv nu ia în considerație că la momentul actual, conform cadrului legal în vigoare, educația nu este un domeniu propriu de competență al APL, dar poate fi doar unul delegat. Astfel, din art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă care stabilește domeniile proprii de competență al APL de nivelul I și II, putem constata că educația, cu excepția celei preșcolare, lipsește din domeniile respective de competență. De asemenea, și din analiza în sistem a textului întregului proiect la capitolul atribuțiile autorităților centrale, ale direcțiilor de învățământ și ale APL, se constată că rolul principal în domeniul dat aparține administrației centrale și subdiviziunilor sale teritoriale: administrativ, metodologic, numirea și eliberare conducătorilor instituțiilor de învățământ etc. De aici rezultă că educația, fiind garantată de către stat prin Constituție, este un domeniu de competență exclusivă a statului și autorităților centrale, și nicidecum responsabilitatea pentru educație nu poate fi transferată pe umerii APL, mai ales în condițiile sistemului actual de finanțe publice locale. De aceea, numai unele atribuții și activități, în anumite condiții, pot fi doar delegate autorităților locale. Condiția de bază a delegării este asigurarea APL cu resurse funcționale, umane și financiare necesare.

Însă, în pofida acestei constatări, proiectul Codului în art. 56 stabilește că „(4) Instituțiile de învățământ general publice sînt subordonate autorităților administrației publice locale.” Despre ce fel de subordonare poate fi vorba, dacă APL nu dețin nicio competență din punct de vedere administrativ sau metodologic în domeniul educației? Ele nu au dreptul să numească și concedieze conducerea instituțiilor de învățământ, nu au dreptul să le fondeze (doar să propună), nu au dreptul să se implice în procesul educațional etc.

Lipsa unei clarități conceptuale în privința apartenenței educației ca domeniu de competență generează în practică confuzii și duce la adoptarea unor astfel de decizii guvernamentale precum Hotărârea Guvernului nr. HG nr. 99 din 16.02.2010 prin care autoritățile administrației publice locale, au fost obligate să facă reduceri de cheltuieli și optimizări de personal în cadrul instituțiilor de învățământ, fără a avea careva competențe legale de ordin administrativ sau metodologic, și fără a avea careva suport din parte subdiviziunilor Ministerului Educației.

Mai mult ca atât, păstrarea situației date în domeniul educației, afectează grav dezvoltarea locală și autonomia locală. În acest sens, în condițiile sistemului actual de finanțe locale, a subfinanțării cronice a sistemului educațional, datorită unor normative de cheltuieli subestimate, puținele resurse de care dispun APL sunt folosite la finanțarea instituțiilor educaționale: hrană, reparații, întreținere etc, în loc ca să fie orientate spre dezvoltarea locală și crearea unor condiții decente de viață: drumuri, infrastructură, apă și canalizare, iluminare și alte domenii care constituie responsabilitățile nemijlocite și de bază cu care trebuie să se ocupe APL. În același timp, autoritățile locale, printr-o astfel de abordare, devin totalmente dependente de autoritățile centrale și cele regionale (raionale) sub aspect financiar, ceea ce afectează grav inițiativa și interesul comunității.

Prin urmare, considerăm că proiectul Codului dat urmează să fie ajustat cu conceptul competenței exclusive a statului asupra educației și competențe delegate pentru autoritățile locale. Sau, dacă se dorește o descentralizare reală a educației și creștere a rolului APL, atunci textul proiectului dat trebuie revăzut la capitolul sistemul administrativ, rolul și competențele APL I și II, competențele autorităților centrale, modul de finanțare a educației etc.

2. Lipsa corelării cu sistemul administrației publice locale actual, structura funcțională a APL și legislația din domeniul APL

La acest capitol din start menționăm că în textul proiectului sunt utilizați frecvent termenii de „autorități publice locale”, pentru care se prevăd un șir de obligații și responsabilități cu caracter foarte general, fără a face o deosebire (delimitare) între autoritățile locale de nivelul I și II, precum și între cele deliberative și executive, ceea ce cu siguranță va genera interpretări contrare și va împiedica aplicare corespunzătoare a legii.

- Astfel, de exemplu, art. 154 al proiectului Codului Educației, fără a face o delimitare clară și cumulând atribuții pentru APL I și APL II, stabilește următoarele atribuții:
 - a) asigură respectarea legislației învățământului în teritoriu;
 - b) ia decizii, în limita competențelor, privind constituirea, raționalizarea și dezvoltarea rețelei școlare din teritoriul administrat;
 - c) decid asupra propunerilor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi privind înființarea, reorganizarea sau dizolvarea instituțiilor de învățământ preșcolar și extrașcolar publice;
 - d) arondează teritoriul administrat la instituțiile de învățământ general din subordine;
 - e) stabilesc amplasarea și țin evidența instituțiilor de învățământ private din teritoriu;
 - f) asigură școlarizarea obligatorie, de comun cu alte autorități, a tuturor copiilor cu vârsta de până la 16 ani;
 - g) asigură transportarea gratuită a elevilor la instituțiile de învățământ din localitățile rurale, la distanțe ce depășesc 3 km;
 - h) acordă ajutor material și financiar familiilor socialmente vulnerabile cu copii preșcolari și copii școlarizați în învățământul obligatoriu, în modul stabilit de lege;
 - i) asigură protecția socială a personalului didactic din instituțiile de învățământ;
 - j) organizează asistența medicală gratuită, alimentarea copiilor, odihna și reconfortarea elevilor în timpul vacanțelor;
 - k) asigură plasarea în câmpul muncii a absolvenților orfani, precum și a persoanelor cu nevoi speciale;
 - l) asigură organizarea, în raza teritorială de activitate, a competițiilor sportive (campionate, cupe, turnee etc.) și a activităților sportive cu caracter de masă.

Deci, care atribuții și cărui nivel de APL aparțin din cele menționate mai sus?

Totodată, anume din cauza atribuirii unor competențe confuze, improprii și excesive, autoritățile locale nu au posibilitatea funcțională, financiară de a-și îndeplini atribuțiile sale primare și esențiale, având în vedere și faptul că resursele ce țin de finanțe și personal sunt ocupate în mare parte cu îndeplinirea atribuțiilor în domeniul educației și nu cele vitale pentru populație: asigurare cu apă și canalizare, drumuri, iluminare stradă, planificare urbană etc.

- Conform art. 45, alineatul 3 se prevede că „în funcție de specificul activității, fiecare instituție își elaborează (în conformitate cu Regulamentul-tip) propriul Regulament de activitate, coordonat cu autoritatea administrației publice locale cu atribuții în domeniu”. În acest context, din nou nu este clar cu care anume autoritate publică locală va fi coordonat Regulamentul – tip: de nivelul I sau de nivelul II, sau în funcție de nivelul autorității în care se află instituția respectivă. În plus, menționăm că, cu anumite atribuții în domeniul educației sunt înzestrate Direcțiile raionale de învățământ, însă ele nicidecum nu pot fi calificate ca autorități locale, statutul lor juridic fiind foarte confuz.
- Art. 35(6) al proiectului Codului Educației prevede: „în localitățile rurale pot funcționa clase primare cu un alt număr de copii de vârsta respectivă, decât cel stabilit în articolul 29 al prezentului Cod, precum și clase cu predare simultană, la decizia autorității administrației publice locale, cu acordul Ministerului Educației”. Aceste prevederi generează două probleme. În primul rând, din nou nu se face diferența dintre autoritățile publice locale de nivelul I și cele de nivelul II. În acest sens, autoritățile publice locale de nivelul I nu au competențe materiale, funcționale de a asigura îndeplinirea acestor norme. Totodată, dacă este vorba despre autoritățile publice locale de nivelul II, atunci trebuie de a specifica expres acest fapt în textul articolului. În al doilea rând, se creează impresia acordării formale a competențelor, deoarece din textul acestui alineat reiese dependența decizională a APL de Ministerul Educației.
- Art. 120 alin. (3): „Formarea profesională continuă internă se realizează de către organele specializate din cadrul autorităților publice locale, prin ateliere de creație, parteneriatul profesional, formarea reciprocă, participări la conferințe, seminare, cursuri/stagii la locul de muncă.” Din nou, atestăm lipsa diferențierii dintre APL de nivelul I și APL de nivelul II. În cadrul APL de nivelul I nu există specialiștii și resursele umane calificate pentru realizarea formării profesionale continue interne. Totodată, nu există resursele financiare necesare pentru astfel de activități și, prin rumare, deci eficacitatea normei respective este redusă.
- Un alt articol care în mod repetat știrbește și face abstracție vădit de la principiile descentralizării și autonomiei locale, precum și de la atribuțiile concrete ale APL este art. 155 alin. (4) prin care se stabilește că: „nomenclatorul serviciilor educaționale cu plată, prestate de instituțiile de învățământ publice, se aprobă de organul ierarhic superior sau de autoritățile administrației publice locale, conform competențelor lor”. În acest context, nu este clară semnificația prepoziției „sau”, ceea ce duce la o interpretare ambiguă sau voalată a competențelor stabilite în acest articol. De asemenea, în textul articolului este utilizată noțiunea de „autoritățile administrației publice locale”. Acest fapt denotă abstractizarea clasificării autorităților locale în cele de nivelul I și cele de nivelul II. Dacă sub noțiunea de autorități locale s-au avut în vedere cele de nivelul I, atunci este necesar de menționat că la nivelul I nu există resursele umane calificate pentru a stabili astfel de nomenclator și nici nu ține de competența acestor autorități locale de nivelul I. Dacă prin noțiunea de „autoritățile administrației publice locale” s-au avut în vedere autoritățile locale de nivelul II, atunci era indicat și absolut necesar de a specifica faptul că anume autoritățile locale de nivelul II au aceste competențe.

3. Reglementarea confuză a aspectelor patrimoniale din cadrul sistemului educațional

- Alin. (5) al art. 157 prevede: „se interzice înstrăinarea și transmiterea cu drept de proprietate a edificiilor, construcțiilor și terenurilor aferente, aflate în proprietatea instituțiilor publice din sistemul de învățământ, cu excepția cazurilor când înstrăinarea și transmiterea are loc în cadrul sistemului și în scopul asigurării funcționalității eficiente a acestuia”. În acest sens, menționăm că proprietatea de fapt nu aparține instituțiilor de învățământ, dar fondatorilor - de regulă autorităților publice de nivelul I.

De asemenea, menționăm că, în urma analizei textului acestor trei alineate ale articolului 157, apare întrebarea: Din ce considerente nu este posibilă, reieșind din prevederile Codului Educației, înstrăinarea și transmiterea cu drept de proprietate a edificiilor, construcțiilor și terenurilor aferente, aflate în proprietatea instituțiilor publice din sistemul de învățământ? În acest caz, nu se face distincție dintre bunurile domeniului public și cele ale domeniului privat. Astfel, Legea privind administrația publică locală Nr. 436/28.12.2006 prevede la art. 74 că „(1) constituie patrimoniu al unităților administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și drepturile și obligațiile lor cu caracter patrimonial. (2) Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

(3) Bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se împart în bunuri ale domeniului public și ale celui privat.

(4) Autoritățile publice locale executive asigură, în condițiile legii, delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat.

(5) Sporirea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale are loc prin achiziții, transfer din proprietatea statului, expropriere și prin alte modalități, în condițiile legii”.

În acest sens, legea nu interzice și nu poate interzice instituțiilor publice de învățământ, prin intermediul APL (care sunt proprietari ai bunurilor respective), să dețină în proprietate privată anumite bunuri mobile sau imobile, pe care să le administreze, inclusiv să le înstrăineze după deplina și personala lor considerație. Din cauza că nu este specificat tipul proprietății în care se află bunurile administrate de către instituțiile publice de învățământ și care nu pot fi înstrăinate, apar confuzii și neclarități, care pot genera ulterior litigii.

- La rândul său, Alin. (7) al art. 157 din proiect prevede că: „instituțiile de învățământ pot transmite în locațiune/în arendă localurile, terenurile aferente și alte bunuri aflate în proprietatea lor, numai cu acordul fondatorului, prin procedura de concurs public”. În acest sens, menționăm că conform Codului Civil, termenul de arendă poate fi aplicat doar în privința transmiterii în folosință a unor bunuri agricole.
- În sfârșit, alin.(8) al aceluiași articol prevede că: „instituțiile de învățământ private se folosesc de dreptul prioritar la cumpărarea (privatizarea) clădirilor de stat sau municipale arendate de către ele și supuse procesului de înstrăinare”. În acest context, făcând legătură cu prevederile alin. 7 și 8, acest articol asigură activitatea unei scheme în baza căreia se poate înființa o instituție privată, apoi acesteia i se transmit bunurile proprietate publică, care apoi se înstrăinează și astfel se creează un lanț de venituri care asigură o afacere profitabilă. Acest fapt este evident, din considerentul acordării dreptului de preemțiune instituțiilor private care arendează clădirile de stat sau municipale proprietate publică. Făcând referire la dreptul de preemțiune acordat instituțiilor private care iau în locațiune clădiri municipale sau de stat, nu este clară baza legală sau fundamentarea logico-juridică a acordării acestui drept. Prevederile Codului Civil al RM, la compartimentul contractului de locațiune nu prevede posibilitatea acestui drept. În cazul unui contract de locațiune, statul (dacă clădirea este proprietate de stat) sau APL (dacă clădirea este proprietate municipală) are calitatea de locator, iar instituția privată calitatea de locatar. În acest sens, Codul Civil al RM, în ceea ce se referă la contractul de locațiune, prevede un singur drept prioritar al locatarului (instituției private) la art. 904 care stabilește că: „la expirarea contractului de locațiune, locatarul (adică în cazul dat instituția privată de învățământ) are dreptul prioritar la încheierea contractului pe un termen nou dacă:
 - și-a onorat anterior obligațiile contractuale;
 - bunul se dă în locațiune pe un nou termen;
 - este de acord cu noile condiții contractuale stabilite de locator”.

În același context, Legea privind administrarea și deținatizarea proprietății publice Nr. 121/04.05.2007, prevede că bunurile proprietate publică se dau în gestiune (spre exemplu, în locațiune) și nicidecum nu se înstrăinează. Totodată, dacă este vorba despre privatizarea bunurilor proprietate publică, atunci sunt mecanisme prevăzute de această lege ca: concursul comercial și investițional, licitația cu strigare etc. prin care se acordă dreptul pe poziții egale a tuturor doritorilor de a participa la această procedură. În

acest caz, nicidecum nu poate fi vorba despre vreun careva drept de preemțiune pentru instituțiile private de învățământ care arendează aceste imobile proprietate publică.

Propunem ca, pentru a evita astfel de situații, interpretări și abuzuri, alineatul respectiv urmează să fie acceptat în următoarea redacție: „instituțiile de învățământ private se folosesc de dreptul prioritar la cumpărarea (privatizarea) edificiilor din domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale pe care le gestionează în baza contractelor de locațiune și care sunt și incluse în lista obiectelor supuse procesului de privatizare”.

- Alin. (6) al art. 157 al proiectului Codului Educației prevede: „în cazuri de excepție (deteriorare sau neutilizare timp îndelungat), schimbarea destinației, înstrăinarea și transmiterea edificiilor, construcțiilor și terenurilor aferente, aflate în proprietatea instituțiilor de învățământ publice, în alte scopuri decât cele educaționale, se efectuează la propunerea administrației publice locale de nivelul II și cu acordul Ministerului Educației, prin hotărâre de Guvern”. Acest alineat, în redacția dată, generează mai multe probleme privind compatibilitatea cu principiile constituționale ale autonomiei locale.

În acest sens, dat fiind faptul că, de regulă, toate bunurile respectiv în prezent sunt în administrarea și proprietatea unităților administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul I, este absolut alogică excluderea autorităților locale de nivelul I respective, din procesul decizional în problema dată. În afară de aspecte legate de autonomia locală, aceasta de fapt este o încălcare a dreptului de proprietate publică a UAT consfințit în art. 127 al Constituției. Considerăm că, în acest sens, decizia trebuie să aparțină autorităților publice locale de nivelul unu (adică proprietarului), iar celelalte autorități de alte nivele, pot veni doar cu avize consultative. În caz contrar, pe viitor, se creează premise pentru conflicte de competență între proprietari APL de nivelul I și alte autorități publice. În acest caz, este relevantă situația din domeniul sănătății și conflictele din ultimii ani care au apărut între autoritățile locale și cele centrale.

De asemenea, urmează a face distincție între APL de nivelul I și cele de nivelul II. În acest sens, de ce autorităților publice de nivelul II trebuie să decidă pentru cele de nivelul II? Or, Legea administrației publice locale în art. 3-6, 14, 74-77, stipulează expres că între autoritățile publice locale de diferite nivele și cele centrale nu există subordonare. Competențele APL trebuie să fie depline și nu pot fi îngădite, relațiile între ele bazându-se pe principiile de legalitate și colaborare. Dreptul de a decide în privința patrimoniului unităților administrativ-teritoriale aparține în exclusivitate autorităților decizionale locale respective (consiliului local). De asemenea, în acest caz trebuie de luat în considerație prevederile Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

În afară de aceasta, apare întrebarea: dar dacă Ministerul Educației nu este de acord ce se întâmplă? Bunurile aflate în proprietatea privată a instituțiilor publice de învățământ nu constituie proprietatea Ministerului Educației și totodată, nu se respectă principiul descentralizării și autonomiei locale decizionale în acest caz, dacă efectul juridic al deciziilor autorităților locale de nivelul I sau II depinde de autoritățile centrale, mai ales când o astfel de decizie trebuie să poarte amprenta unei hotărâri de Guvern. Toate acestea trebuie calificate ca ingerință în treburile APL și limitări ale autonomiei locale.

4. Obligații pentru APL fără acoperire financiară

În conformitate cu art. 155 alin. (2) al proiectului „Sursa prioritară de finanțare a sistemului de învățământ public o constituie bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale.” În opinia noastră, această prevedere contravine Legii descentralizării administrative și caracterul delegat al atribuțiilor APL în domeniul educației. În acest sens, sursa principală de finanțare a educației este bugetul de stat, pe când veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale pot fi folosite la finanțare educației doar în măsura posibilităților (în subsidiar, complementar).

Altfel, se păstrează mecanismul actual de finanțare a învățământului, care este imperfect și inadecvat realităților și necesităților reale. Acest sistem este bazat pe normativele de cheltuieli elaborate de Ministerul Finanțelor pentru un elev, care în condițiile actuale, sunt obligatorii pentru autoritățile

publice locale și care din start generează insuficiență de mijloace pentru asigurarea funcționării adecvate a instituțiilor de învățământ din subordinea autorităților publice locale. În practică, sunt cazuri când aceste normative nu acoperă întotdeauna cheltuielile pentru salarizare, nemaivorbind despre reparația și întreținerea instituțiilor respective, precum și procurarea de materiale didactice.

De asemenea, constatăm că proiectul dat continuă practica anterioară de a stabili anumite obligații pentru APL fără a stabili clar sursele de finanțare. Acest fapt contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și prevederilor expres a mai multor acte legislative. În special, Legea privind actele legislative în art. 20 și 22 cere ca proiectele de legi să fie fundamentate economico-financiar și să evalueze cheltuielile financiare pentru realizarea noilor reglementări. Iar Legea cu privire la administrația publică locală, prevede expres în art. 10 că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.”

În continuare, o să ne oprim doar la câteva exemple:

- (1) În art. 33 alin. 3 al proiectului Codului Educației este stipulat expres: „autoritățile administrației publice locale sînt obligate să asigure viabilitatea sistemului de instituții preșcolare existente pentru o dezvoltare integră a acestuia, asigurîndu-le material și financiar, conform standardelor de calitate elaborate și aprobate de Ministerul Educației”. Considerăm că viabilitatea sistemului de instituții publice poate fi asigurată doar în comun de toți actorii interesați: APL, autorități centrale, finanțatori și sectorul asociativ. De asemenea, considerăm că elaborarea standardelor de calitate trebuie să se facă cu participarea reală a APL și să fie asigurate capacitățile financiare necesare. În opinia noastră **este absolut inacceptabil sistemul actual moștenit de la fostele guvernări, când salariile și tot felul de standarde de calitate sunt aprobate și elaborate de către autoritățile centrale, iar responsabilitate pentru plata și acoperirea financiară este pusă pe umerii autorităților locale**. De aceea, propunem ca articolul dat să prevadă că la elaborare standardelor vor participa reprezentanții autorităților locale (prin intermediul asociațiilor sale) și că aceste standarde poartă un caracter de recomandare.
- (2) Art. 58 alin. (6) prin care „absolvenții instituțiilor de învățământ superior, care se angajează conform repartizării în instituții de învățământ din mediul rural și urban, beneficiază, în primii 3 ani de activitate, de:
 - a) locuință gratuită, acordată de autoritatea administrației publice locale pentru perioada de activitate în localitatea respectivă; în cazul în care autoritatea administrației publice locale nu poate oferi tânărului specialist o locuință corespunzătoare, acestuia i se vor acoperi cheltuielile pentru închirierea locuinței;
 - b) o indemnizație unică în mărime de:
 - 30 mii de lei pentru tinerii specialiști absolvenți ai instituțiilor de învățământ superior, care se achită după cum urmează:
 - 7 mii lei în termen de o lună de la data angajării în funcție;
 - 10 mii lei la expirarea unui an de activitate în funcție;
 - 13 mii lei la expirarea a 3 ani de activitate în funcție;
 - 24 mii de lei pentru tinerii specialiști absolvenți ai instituțiilor de învățământ vocațional pedagogic, care se achită după cum urmează:
 - 6 mii lei în termen de o lună de la data angajării în funcție;
 - 8 mii lei la expirarea unui an de activitate în funcție;
 - 10 mii lei la expirarea a 3 ani de activitate în funcție;
 - c) compensarea lunară a costului a 30 kW de energie electrică și asigurarea gratuită, în fiecare an, cu un metru cub de lemne și o tonă de cărbuni, iar în cazul încălzirii cu gaze - compensarea costului unui metru cub de lemne și a unei tone de cărbuni”.

În primul rând, constăm caracterul confuz privind autoritățile locale responsabile de realizarea acestor obligații financiare și materiale: APL 1, APL 2 sau autoritățile centrale? Se creează impresia că la momentul întocmirii acestui proiect de lege organică nu s-a ținut în genere cont de capacitățile financiare ale autorităților publice locale, nemaivorbind de lipsa prevederii unui mecanism de

acoperire financiară pentru toate atribuțiile desemnate autorităților publice locale în acest domeniu. Totodată, în pofida faptului prevederii unor astfel de atribuții exagerate, nici măcar nu s-a specificat care anume autorități publice locale (de care nivel) sunt competente, dacă în genere sunt competente, pentru îndeplinirea acestor atribuții. Cu atât mai mult că, precum s-a menționat mai sus, **educația este un domeniu delegat și toate atribuțiile impuse autorităților locale urmează să prevadă expres sursa de acoperire financiară a lor.**

(3) Art. 41 alin. (14) stabilește următoarele: „Ministerul Educației, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, autoritățile administrației publice locale, în comun cu alte organizații guvernamentale și/sau neguvernamentale, asigură integrarea socioprofesională a absolvenților cu cerințe educaționale speciale, potrivit calificării obținute și în condițiile prevăzute de legislația în vigoare”.

În formularea data a proiectului, rezultă că asigurarea integrării socioprofesionale a absolvenților cu cerințe educaționale speciale este inclusiv o obligație a autorităților administrației publice locale. Considerăm că, în acest sens, suntem din nou în fața încălcării principiilor autonomiei locale, deoarece în primul rând nu se specifică care anume autorități publice locale sunt cele competente în acest domeniu și totodată nu este prevăzut cadrul financiar pentru îndeplinirea acestor competențe.

Trebuie de menționat, că în prezent, marea parte a bugetului autorităților publice locale de nivelul I este atribuită educației și din acest considerent nu se reușește din punct de vedere financiar și a resurselor umane de a îndeplini atribuțiile de bază ale APL de nivelul I. Astfel, prin adoptarea unor norme de acest gen și stabilirea unor obligații suplimentare și fără acoperire financiară, se creează impedimente pentru APL de a-și îndeplini atribuțiile sale directe și de bază la nivelul necesar și la standardele de calitate așteptate și solicitate de comunitățile locale.

4. Statutul incert și confuz al Direcțiilor raionale de învățământ

Reieșind din studierea și analiza prevederilor proiectului Codului Educației, constatăm că statutul Direcțiilor raionale de învățământ rămâne destul de incert și confuz.

Actualmente se constată că Direcțiile Generale Învățământ (DGÎ) dețin întreaga competență din punct de vedere decizional, organizatoric și funcțional, la nivel teritorial (raional) în domeniul învățământului. Totodată, datorită reglementărilor normative imprecise și contradictorii, în prezent nu este clar ce fel de serviciu este acesta: descentralizat sau desconcentrat. Pe de o parte, se prevede că DGÎ este o subdiviziune a consiliului raional și este subordonată autorității publice locale de nivelul II (serviciu descentralizat), pe de altă parte, conform atribuțiilor sale – este un reprezentant al Ministerului Educației în teritoriu (serviciu desconcentrat).

- Prima confuzie care se observă din start, este plasarea nejustificată a Direcțiilor învățământ în categoria autorităților publice locale. În acest sens, capitolul II al proiectului Codului Educației este intitulat: „Atribuțiile autorităților publice locale în domeniul învățământului „, iar mai jos art. 153 este intitulat „atribuțiile direcțiilor de învățământ”. Apare întrebarea – din ce considerent direcțiile de învățământ sunt calificate ca autorități locale? În acest sens, ținem să menționăm că în conformitatea cu legea APL, autorități publice locale sunt: primarii, consiliile locale, președinții de raioane și consiliile raionale și cele din cadrul UTA Găgăuzia.
- Art. 152 lit. s) al proiectului Codului educației stabilește că: „Ministerul Educației numește și eliberează din funcție conducătorii direcțiilor raionale (municipale) învățământ, prin coordonare cu autoritățile administrației publice locale de nivelul II”. Totodată, art. 153 alin. 2 al Codului Educației stabilește că: „structura-tip și Regulamentul-tip al direcțiilor de învățământ se stabilește de Guvern, la propunerea Ministerului Educației, în coordonare cu ministerele, alte autorități administrative centrale de resort și autoritățile administrației publice locale de nivelul II”. Nu este clar cui se subordonează aceste Direcții raionale de învățământ, dacă directorii sunt numiți de Ministrul Educației, iar angajații serviciului respectiv sunt numiți de către director, atunci ce fel de serviciu este acesta: desconcentrat sau descentralizat? Care este legătura din punct de vedere administrativ între Direcție și autoritățile locale (raionale)?

- Alin. (3) al art. 153 a Codului Educației prevede că: „directorul direcției de învățământ este ales prin concurs și este numit în funcție prin ordinul Ministrului Educației, prin coordonare cu autoritățile administrației publice locale de nivelul II, pe un termen de 4 ani, nu mai mult de 2 termene consecutive”. Ce înseamnă în acest context termenul de „coordonare” și care este sensul logico-juridic al acestui termen în acest articol? Despre ce fel de coordonare poate fi vorba atunci când directorul este ales prin concurs și numit în funcție de Ministrul Educației? Concursul presupune existența elementului aleatoriu care deja nu presupune coordonarea sau acordul cuiva cu candidatura care a câștigat concursul, deci această noțiune de „coordonare” în acest context este un nonsens juridic. Considerăm că această formulare poate genera atitudine subiectivă și chiar conflicte între persoana câștigătoare a concursului și Minister.
- Alin. (5) al art. 153 al Codului Educației prevede pentru direcțiile de învățământ următoarele atribuții:
 - „c) asigură conlucrarea instituțiilor de învățământ din subordine cu autoritățile administrației publice locale și cu Ministerul Educației” – nu este clar prin ce se manifestă această conlucrare și cu care anume autorități publice locale se va asigura conlucrarea în cauză – de nivelul I sau II? Această prevedere deja creează incertitudine și neclaritate, și respectiv impresie vagă despre modalitatea sau mecanismul de implementare și respectare a acestei norme juridice.
 - „g) asigură, în comun cu autoritățile administrației publice locale, condiții adecvate de activitate a personalului didactic și elevilor, precum și protecția socială a acestora” – în acest caz în primul rând iarăși lipsește distincția dintre autoritățile locale de nivelul I și cele de nivelul II și, totodată, autoritățile publice locale nu au asemenea competențe de a asigura protecția socială a personalului didactic și a elevilor. Protecția socială se asigură cadrului didactic de către angajator – adică de instituția de învățământ la care activează, prin plata de către corpul didactic a plăților și impozitelor ce constituie asigurarea socială a acestora, și nicidecum aceasta nu poate constitui o obligație a APL.
 - k) angajează, în bază de concurs, și eliberează din funcție directorii instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, liceal, extrașcolar, de artă și sport publice din subordine, cu consultarea prealabilă a autorităților administrației publice locale de nivelul corespunzător” – în acest context, este iarăși vorba despre competențe declarative și inutile, din considerentul că acești directori au fost aleși prin concurs și desemnați în funcție de către Ministrul Educației sau Direcțiile de învățământ, care în caz de necesitate pot să-i elibereze sau angajeze directorii instituțiilor de învățământ respectiv. În acest sens, consultarea autorităților administrației publice locale de nivelul corespunzător nefiind necesară deoarece aceste autorități nu au nici o atribuție atât în cadrul angajării, cât și în cadrul eliberării din funcție a acestor directori.

5. Confuzie de noțiuni și competențe

În art. 56 alin. 4 se menționează că instituțiile de învățământ general publice se subordonează APL, dar din textul proiectului Codului Educației, la capitolul numirea directorilor, a personalului, procesul educațional - APL nu au nici o competență.

În astfel de situație apare întrebare: Despre ce fel de subordonare poate fi vorba în astfel de caz? Toate competențele administrative, financiare, materiale și funcționale de fapt aparțin Ministerului Educației și Direcțiilor raionale de învățământ. Anume Ministerul Educației și structurile sale teritoriale gestionează procesul educațional, atât din punct de vedere administrativ, cât și metodologic.

- Art. 56 alin. (7) stabilește că: „ocuparea funcțiilor de director și director adjunct se face în bază de concurs, desfășurat pe baza criteriilor de competență profesională și managerială, cu avizele consultative ale consiliului de administrație și ale consiliului local”.

În opinia noastră, atribuțiile respective ale APL sunt declarative și în lipsa sensului și logicii juridice în ceea ce privește desemnarea persoanelor în funcțiile de director și director adjunct. Deoarece, persoane

sunt desemnate în funcție de către Ministerul Educației și nu este clar care este sensul avizului consultativ al consiliului local.

5. Terminologia vagă, declarativă și imprecisă

- Art. 29 alin. 2 prevede că: „organizarea formațiunilor sub sau peste normativele stabilite se reglementează prin metodologia elaborată de Ministerul Educației, de comun acord cu autoritățile publice locale. Din nou, ne confruntăm cu lipsa diferențierii dintre APL de nivelul I și APL de nivelul II. Totodată, în cadrul acestui articol deja se utilizează o astfel de noțiune ca „formațiunea”. Deci nu este clar ce semnifică această formațiune, care este sensul juridic, practic și care sunt efectele generate de această formațiune în coraportul cu instituțiile de învățământ și procesul educațional.
- Proiectul în cauză utilizează pe larg astfel de termene precum: de comun acord cu Ministerul Educației, de comun acord cu autoritățile administrației publice locale, coordonare, prin coordonare cu Ministerul Educației, coordonat cu autoritatea administrației publice locale cu atribuții în domeniu. (de ex. art. 42 și 45 al proiectului). Toate aceste termene sunt fără relevanță juridică deoarece nu permit de a stabili consecințele unor inacțiuni sau acțiuni contrare. Ce se va întâmpla dacă nu va exista coordonare sau acordul uneia din părți? Este el obligatoriu sau nu? Fără astfel de precizări, în practică pot apărea diferite interpretări.
- Art. 55 prevede care sunt organele administrative și consultative în învățământul general.

Astfel, la nivelul direcției de învățământ, funcționează:

„b) Consiliul consultativ al direcției de învățământ, prezidat de șeful direcției. Componenta nominală a Consiliului consultativ se aprobă prin decizia consiliului local respectiv.

(2) La nivelul instituției de învățământ funcționează:

a) Consiliul de administrație al instituției de învățământ, cu rol de decizie în domeniul administrativ, format din director, director adjunct, reprezentantul consiliului local, reprezentantul primarului...”

Referitor la componența nominală a Consiliului consultativ al Direcției de învățământ, nu este clar din ce considerente ține de atribuția consiliului local de a o aproba. Putem presupune că în cazul dat este vorba de consiliul raional. Totodată, nu este stipulată consecința neaprobării componenței nominale a consiliului consultativ de către consiliul local.

De asemenea, în ceea ce privește la alin. 2 lit. a „nu este clar din ce considerente s-a ales formularea „reprezentantul primarului” în calitate de membru al Consiliului de administrație. Propunem ca de a modifica această sintagmă din „reprezentantul primarului” în „primar sau reprezentantul său”. Această modificare este necesară prin prisma faptului că sintagma „reprezentantul primarului” poate crea incertitudine în ceea ce ține de dreptul primarului de a participa în cadrul consiliului respectiv.

Concluzii:

Considerăm că proiectul Codului Educației, la capitolul reglementarea rolului și competențelor APL în domeniul educației, conține mai multe lacune și contradicții importante, care urmează a fi înlăturate pentru a asigura implementarea pleneră și corespunzătoare a acestui act legislativ deosebit de important pentru Republica Moldova.

În acest sens, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), își exprimă disponibilitatea de a participa activ și constructiv în cadrul Grupurilor de lucru la depășirea deficiențelor pe care le-am menționat în prezentul aviz.

Recomandări

1. În urma consultării cu principalii actori, este necesară adoptarea unei decizii privind apartenența educației ca domeniul de competență și/sau a delimitării diferitor atribuții și funcții între diferite nivele de administrație. Adoptarea modelului de descentralizare și creșterea rolului APL de nivelul I și I sau concentrarea (centralizarea) tuturor competențelor, inclusiv a celor financiare și de întreținere în mâinile autorităților centrale și structurilor sale teritoriale. Totuși, considerăm că, în condițiile sistemului actual de finanțe publice locale, rolul APL în domeniul educației poate fi doar unul subsidiar – contribuirea în măsura posibilităților la activitatea instituțiilor educaționale. În rest,

întreaga responsabilitate privind asigurarea activității instituțiilor educaționale (financiară, managerială etc.) trebuie să aparțină autorităților centrale și subdiviziunilor sale teritoriale.

2. Crearea unor grupuri de lucru cu participarea tuturor actorilor interesați, în vederea eliminării confuziilor și contradicțiilor menționate mai sus și corelarea proiectului Codului Educației cu structura, competențele și cadrul legal al APL în vigoare.

3. Elaborarea și adoptarea unui pachet de acte legislative și normative de modificare și ajustarea a cadrul legal la prevederile codului educației;

4. Stabilirea expresă și reglementarea corespunzătoare a competențelor APL 1 și 2 în domeniul educației, pornind de la faptul că educația este un domeniul de competență al statului, care este delegată către APL 1 sau II, după caz.

5. Formularea explicită și delimitarea clară a competențelor APL 1 și 2 în domeniul educației, pornind de la principiul interesului local sau raional (regional);

6. Reglementarea clară a statutului instituțiilor de învățământ, în vederea acordării lor unei autonomii și personalități juridice, inclusiv a dreptul de a administra de sine stătător și direct patrimoniul și resursele financiare prin intermediul propriei contabilități, astfel, APL fiind eliberate de funcții improprii.

7. Clarificarea statutului juridic al direcțiilor raionale de învățământ în vederea transformării lor în servicii desconcentrate teritorial sau a unor servicii descentralizate, în subordinea efectivă a autorităților locale regionale (raionale);

8. Indicarea explicită a surselor și modalităților de finanțare a tuturor obligațiilor și atribuțiilor prevăzute de proiectul dat pentru APL.

9. În privința administrării patrimoniului, prevederile proiectului urmează să fie formulate în așa fel ca să garanteze dreptul fondatorului (proprietarului) dar nu a altora, de a decide soarta juridică a bunurilor respective, în condițiile legii.

Cu respect,

Viorel FURDUI,
Director executiv al CALM