



Nr. _____ din 23 ianuarie 2012

Parlamentul Republicii Moldova
Președintele Republicii Moldova
Prim-ministru al Republicii Moldova
Comisia Administrație Publică și Dezvoltarea Regională
Comisia Specială Decentralizare și Consolidarea Autonomiei Locale
Ministerelor și altor autorități publice centrale

ADRESARE

privind cazurile de discriminare a APL și încălcare a principiilor autonomiei locale

În ultima perioadă, la adresa CALM parvin din partea membrilor săi tot mai multe sesizări privind atitudinea discriminatorie a unor instituții și reprezentanți ai administrației publice centrale, desconsiderarea opiniei APL în procesul decizional, precum și în privința lipsei unui mecanism de consultări autentice a autorităților publice locale în procesul de luare a deciziilor și de adoptarea a actelor normative care le vizează în mod direct.

Mai mult ca atât, sunt scoase la iveală tot mai multe acte normative, inclusiv recent adoptate, prin care se atestă continuarea practicilor de amestec flagrant în activitatea APL, care uneori ajunge până la absurd prin abordări depășite și contrare tuturor normelor naționale și internaționale actuale ce vizează autonomia locală, descentralizarea și modul de organizare și funcționare a administrației publice locale. În special sunt vizate astfel de domenii precum: salarizarea reprezentanților APL, achiziții publice, impunerea de la centru a unor restricții nejustificate și rupte de realități privind limitele utilizării de combustibil, a telefoanelor, interzicerea telefoanelor mobile pentru APL din sate, discriminarea APL de nivelul I în domeniul acoperirii cheltuielilor de deplasare etc.

Nemaivorbind, de faptul, ca majoritatea actelor și practicilor respective, contravin însușii programului de guvernare și multiplelor declarații ale oficialităților Republicii Moldova. Ceea ce nu poate să nu afecteze imaginea autorităților centrale atât pe plan intern, cât și cel extern. Mai ales dacă ținem cont de faptul că Republica Moldova se află sub monitorizare Consiliului Europei și în curând va apărea un nou raport privind situația democrației locale și conformitatea practicilor din Republica Moldova cu Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Astfel, mai jos sunt prezentate doar câteva exemple a celor menționate mai sus și care necesită, în opinia noastră, măsuri urgente și concrete de redresare și corelare cu principiile constituționale și cadrul legislativ al autonomiei locale și descentralizării.

1. Continuarea practicilor de neimplicare și neconsultare efectivă a CALM și autorităților locale în procesul decizional național

Deși CALM a atenționat de mai multe ori autoritățile publice centrale despre cazurile flagrante de încălcare a obligației lor legale de a consulta în procesul de luare a deciziilor și de adoptare a actelor normative autoritățile publice locale și asociațiile naționale reprezentative ale acestora, aceste încălcări continuă să fie comise și chiar iau amploare în ultima perioadă.

CALM reiterează că 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*.

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 prevederilor legale menționate mai sus, constatăm încălcarea lor sistematică fiind în continuare elaborate politici și adoptate 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 său. 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 e mai schimba în mod radical ceva în conceptul și structura actului normativ.

Astfel, se creează impresia că autorii proiectelor de acte normative (reprezentanții diferitor APC) trăiesc într-o lume paralelă, se conduc doar de anumite legi (care le sunt avantajoase) și nu cunosc deloc despre principiile și cadrul legal (național și internațional) care guvernează administrația publică locală.

În general, problemele legate de implicarea și consultare reală a autorităților publice locale și ale CALM-ului pot fi clasificate în următoarele forme:

- a) Excluderea și desconsiderarea APL in cadrul procesului decizional național și de elaborarea de politici și acte normative.** De exemplu, proiectul strategiei naționale de dezvoltare 20/20 a fost elaborat fără ca cel puțin un reprezentant al CALM/APL să fie implicați. În rezultat acest document, în forma actuală, conține lacune mari și neglijează în totalitate un astfel de domeniu important ca reforma administrației publice și descentralizarea. Fiind bine cunoscut că progresul în orice alte domenii inclus în strategie, sunt într-o dependență foarte mare de succesul și progresul în reformarea administrației publice centrale și locale, de succesul implementării efective a descentralizării. În aceiași 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, dat în cadrul cărora nu participă nici într-o forma APL. Astfel, fiind 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 aceasta este echivalent cu consultarea. Însa în cazul dat este o confundare a transparenței decizionale cu obligația expresă a legii de a consulta autoritățile locale și asociațiile sale reprezentative. Plasarea/ publicare pe site a informației sau proiectelor de acte nicidecum nu poate fi considerată drept consultare. Deoarece, Carta Europeană a Autonomiei Locale, 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 Cancelariei de stat și a autorităților centrale de a organiza astfel de consultări!
- c) Consultarea formală a CALM-ului și a autorităților locale.** În așa 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. Acesta, spre exemplu, a fost cazul ultimelor modificări legislative din domeniul salarizării funcționarilor publici și a funcționarilor publici de demnitate publică. În rezultat, efortul logistic, uman și financiar enorm pus la elaborarea actelor respective este pus în pericol prin adoptarea de acte normative/legislative vulnerabile sun 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.** 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. Cât de mult poate influența CALM modificarea unui proiect la această etapă? Este oare logic de pus căruța înaintea calului? Și dacă un proiect „finit” este în mod flagrant contrar principiilor autonomiei locale, deci, în consecință ilegal, am putea spune, și atunci CALM vine cu un aviz negativ la etapa finală, întreg efortul și resursele utilizate sunt irosite, pentru că în mod normal procesul ar trebui să fie reluat de la început. 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, **legea nr. 267 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 23 decembrie 2011** care conține reglementări noi de o importanță majoră pentru APL, nu a fost consultată sub nici o formă cu CALM și autoritățile locale. Legea prevede modificări și completări esențiale privind taxele locale (Codul fiscal), precum și referitor la micșorarea valorii estimative a achizițiilor (de la 100 mii lei la 50 mii pentru bunuri și de la 500 mii lei la 100 mii pentru servicii) pentru publicarea obligatorie în Buletinul achizițiilor publice a anunțului de desfășurare a concursurilor.
- 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 excepția comisiei Administrație Publică și Dezvoltare regională (președinte E. Mușuc), comisiei Juridice, Numiri și Imunități (președinte V. Popa) și comisiei speciale pentru Descentralizare și Consolidarea Autonomiei Locale (Președinte: Iu. Țap), alte comisii 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. Consideram 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.

2. Discriminarea APL în raport cu APC și încălcarea sistematică a principiilor autonomiei locale.

În rezultatul consultării formale sau a neconsultării totale a APL în chestiuni ce le vizează direct în procesul de adoptare a actelor normative, autoritățile locale sunt discriminate, fiind admise mari devieri de la litera și sensul cadrului legal în vigoare care garantează autonomiei locale organizațională, operațională și financiară. Mai mult, se atâ, această situație duce la situații de absurd când autoritățile se amestecă în unele domenii de competență excepțională ale APL, fără oricare raționament. Iată mai jos câteva exemple relevante:

- a) **Guvernul și Ministerul Finanțelor știu mai bine și stabilesc câtă benzină are nevoie un primar! Hotărârea de Guvern nr. 1404 din 30.12.2005 privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autoritățile administrației publice** Punctul 7 din Hotărâre stipulează: „Se permite consiliilor locale să adopte decizii de a plăti primăriilor satelor (comunelor) și orașelor, care nu au în dotare autoturisme de serviciu, o compensație lunară pentru utilizarea autoturismului sau a motocicletei proprii în limita costului a 50-80 și, respectiv, a 15-30 litri de benzină, în funcție de distanța până la centrul unității administrative de nivelul doi.” Conform prevederilor constituționale și legale în vigoare (Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală, Legea cu privire la descentralizarea administrativă, etc.), între autoritățile centrale și cele locale nu există raporturi de subordonare. De asemenea, legea stipulează că raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale ele au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Ca urmare, în prezent Guvernul **nu poate adopta acte obligatorii pentru administrația publică locală, ci doar acte de recomandare**. Așadar, cu ce drept Guvernul, ministerul finanțelor și alte autorități centrale, arogă dreptul de a „permite” sau de a interzice consiliilor locale să adopte decizii, și de a limita volumul de benzină care se cuvine primarului sau altui reprezentant al autorității locale în exercitarea atribuțiilor sale? Cine știe mai bine despre câtă benzină are nevoie un primar? De ce ministerul finanțelor trebuie să se ocupe cu astfel de lucruri de o importanță „majoră” și să se amestece în activitatea APL? Oare autoritățile locale deliberative și executive nu cunosc mai bine și nu pot să-și rezolve ele singure aceste chestiuni? Pe de o parte guvernarea centrală nu asigură o bază fiscală adecvată și nici transferuri inter-bugetare suficiente pentru finanțarea activității APL și a proiectelor de infrastructură, pe de altă parte, se așteaptă de la primar să aducă proiecte, investiții în localitate, să rezolve problemele comunității, dar fără să se deplaseze din localitate, pentru că cineva din oficiu din guvern, care a elaborat hotărârea de guvern, știe mai bine de cât combustibil are nevoie primarul. Mai mult ca atât, organele de control iau ca o obligație chiar și acolo unde guvernul recomandă. Deși, de regulă, astfel de resurse sunt planificate în bugetul local și aprobate prin decizia consiliului local, organele de

control se iau de toate nimicurile și se consideră mai importanți de cât un ales local, care are votul de încredere a unei comunități întregi. Această atitudine deloc nu contribuie la crearea unui mediu eficient de activitate în cadrul APL și pentru conlucrare cu autoritățile centrale. Vrem dezvoltare, dorim europenizare, dar ne cramponăm de practici mărunte și depășite, în loc să oferim libertatea necesară autorităților locale și să recunoaștem dreptul lor plenipotențiar de a rezolva problemele de interes local, pentru ca în final să rezolvăm problemele reale cu care se confruntă țara și administrația locală în special.

b) Primari de sate(comune) nu au drept la telefon mobil iar Guvernul și Ministerul finanțelor stabilesc de câte linii de telefon are nevoie o primărie de oraș sau sat !

Hotărârea Guvernului nr 1362 din 22.12.2005 cu privire la aprobarea Normativelor vizând numărul abonamentelor de telefoane de serviciu, faxuri, telefoane mobile pentru colaboratorii autorităților administrației publice (cu excepția legăturii telefonice guvernamentale)

Conform documentului în cauză „Aceste normative reglementează numărul abonamentelor de telefoane, faxuri, telefoane mobile pentru utilizare în exercițiul funcțiunii de către colaboratorii Aparatului Guvernului, ministerelor, altor autorități administrative centrale de pe lângă Guvern, subdiviziunilor lor teritoriale și **autorităților administrației publice locale.**” Ca și în cazul ilustrat mai sus, prin aceste normative se încalcă flagrant principiile autonomiei locale, a nesubordonării APL administrației publice centrale, a existenței unor bugete autonome și independente a autorităților locale. Conform acestor „normative” primăriile satelor au dreptul doar la un număr de telefon fix pentru primar, unul pentru secretar și o linie pentru 3-5 lucrători, o linie de fax **și nici un număr de mobil, iar primăriile orașelor și municipiilor – doar un număr de telefon mobil.** Parcă nu ar fi suficient că primarii și alți lucrători din administrația locală primesc salarii derizorii, ei mai trebuie să acopere din resursele proprii cheltuielile pentru convorbirile telefonice făcute în interes de serviciu. Până unde se merge cu imixtiunea nivelului central în treburile autorităților locale, dacă se ajunge până la a interzice autorităților locale folosirea telefonului mobil. Puteți judeca referitor la nivelul real al autonomiei locale dacă o autoritate aleasă de populația unei localități, nu are drept la telefon mobil și nu poate măcar hotărî de sine stătător referitor la numărul de linii telefonice (fixe și mobile) de care are nevoie?

Prin urmare, în temeiul celor menționate mai sus și în numele tuturor membrilor săi, autoritățile locale de nivelul unu și doi, CALM cere:

1. Respectarea cadrului legal din domeniul autonomiei locale și decentralizării în procesul de elaborare a actelor normative și legislative. În special: Constituția, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Legea administrației publice locale și Legea descentralizării administrative.
2. Eliminarea în regim de urgență a prevederilor discriminatorii și cu încălcare a principiilor autonomiei locale menționate mai sus.
3. Creare unui grup de lucru cu participarea reprezentanților CALM, Cancelariei de stat și după caz, reprezentanților ai parlamentului și altor autorități publice centrale, în vederea identificării și eliminării prevederilor care contravenează principiilor constituționale ale autonomiei locale, precum și în scopul asigurării caracterului de recomandare a tuturor actelor guvernamentale de acest gen pentru APL.
4. Asigurarea implicării și consultării efective a reprezentanților autorităților locale și CALM în procesul de elaborare a actelor normative și legislative prin includerea lor în grupurile de lucru și invitarea de a participa la ședințele comisiilor respective.

În acest scop CALM își anunță disponibilitatea de a se implica în grupuri de lucru și de a oferi autorităților centrale instituțiilor statului Guvernului asistență necesară în identificarea acestor acte normative și asigurarea compatibilității lor cu rigorile cadrului legal național și internațional din domeniul autonomiei locale și descentralizării.

***Cu respect,
Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM***