



Nr \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

Parlamentul Republicii Moldova  
Comisia administrație publică și dezvoltare regională  
DI. Eduard Mușuc, președinte  
Comisia parlamentara cultura, educatie, cercetare, tineret, sport si mass-media  
DI Chiril Lucinschi, președinte

**Avizul CALM**  
**la proiectul de lege „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”**  
**înregistrat în parlament cu nr. 2401**

### **1. Considerații generale**

În fapt, la data de 5 decembrie 2011 în adresa Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a parvenit adresarea din partea Comisiei administrație publică și dezvoltare regională a Parlamentului Republicii Moldova privind examinarea și avizarea proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative înregistrat în parlament cu nr. 2401.

CALM a analizat prevederile proiectului Legii în cauză prin prisma respectării drepturilor și principiilor autorităților administrației publice locale și constată mai multe încălcări grave a cadrului legal național și internațional .

### **2. Legislația aplicabilă**

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435-XVI din 28.12.2006
- ❖ Legea privind administrația publică locală Nr. 436-XVI din 28.12.2006
- ❖ Legea privind finanțele publice locale Nr. 396-XV din 16.10.2003
- ❖ Legea privind actele legislative Nr. 780 din 27.12.2001

### **3. Constatări/obiecții principale:**

1) **Divizarea și dispersarea responsabilității pentru educației între mai multe nivele ale administrației publice centrale și locale, este neconstituțională și ilegală, din punct de vedere a principiilor autonomiei locale.**

O parte importantă a modificărilor propuse în proiectul legii în cauză se referă la modificarea competențelor autorităților publice în domeniul înființării, reorganizării, lichidării, finanțării și întreținerii instituțiilor de învățământ. Astfel, în concepția proiectului de lege, *întreținerea instituțiilor*

*de învățământ gimnazial și liceal este transferată de la APL1 la nivelul APL 2, păstrând în același timp responsabilitatea pentru întreținerea școlilor primare la nivelul APL 1.*

În opinia CALM, învățământul reprezintă un **sistem unitar**, iar **dreptul la învățătură** este un drept consfințit de Constituția Republicii Moldova, învățământul de **stat fiind gratuit**. Deci, educația este o competență exclusivă a statului în persoana Guvernului, care nu poate fi descentralizată și transferată în competența proprie a altor nivele de administrație publică. Doar din punct de vedere a eficienței se poate admite transferul temporar a unor atribuții din domeniul educației către autoritățile locale, **însă numai prin mecanismul delegării de competențe și cu acoperirea deplină și integrală a tuturor costurilor exercitării unor astfel de atribuții**. În acest context, CALM **salută** unificarea responsabilității de **întreținere a instituțiilor de învățământ gimnazial și liceal prin transferarea lor de la nivelul APL 1 la nivelul APL2**. Dar, consideram că în acest caz urmează să fie specificat clar și expres că aceste responsabilități fac parte din competențe delegate, dar nicidecum proprii ale autorităților publice locale de nivelul II.

În același timp, CALM este **împotriva fragmentării competențelor de întreținere a instituțiilor de învățământ** prin păstrarea atribuției de întreținere a școlilor primare la nivelul APL1 și includerea acestei atribuții în categoria domeniilor proprii de activitate ale APL de nivelul I. O astfel de abordare este inadmisibilă și contrară tuturor

CALM propune **transferarea responsabilității de întreținere a școlilor primare**, alături de gimnaziile și liceele, la **nivelul administrației publice raionale**. În afară de argumentele de ordin legal și managerial, această propunere este susținută și de argumente de ordin practic: fragmentarea responsabilității de întreținerea instituțiilor de învățământ nu este acceptabilă inclusiv din motivul că va fi practic imposibil de delimitat cheltuielile de întreținere în acele instituții în care școlile primare din punct de vedere organizatoric, administrativ și instituțional sunt parte componentă a gimnaziilor sau a liceelor. Cum vor fi delimitate cheltuielile școlii primare și cele ale gimnaziului sau ale liceului atunci când acestea sunt amplasate în aceeași clădire? Cum vor fi delimitate cheltuielile pentru încălzire, energie electrică, reparații? Cât va plăti APL 1 și cât APL2?

2) **Includerea în domeniul proprii de activitate pentru APL1 și APL II a întreținerii școlilor primare, gimnaziale și liceale este ilegală și contrară mai multor acte normative naționale și internaționale cu forță juridică supremă**. Astfel, în proiectul dat de modificare a unor acte legislative, se propune completarea articolului 4 din **legea privind descentralizarea administrativă**, și anume includerea în categoria de **domeniul proprii de activitate pentru APL1 a întreținerii școlilor primare și respectiv pentru APL 2 întreținerea instituțiilor de învățământ gimnazial și liceal, a instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, de activitate metodică în domeniul învățământului, precum și realizarea altor activități și întreținerea altor instituții de interes raional**. Considerăm această inițiativă ca fiind inacceptabilă, deoarece ea contravine logicii sistemului de administrație publică în general, precum și principiilor autonomiei locale și ale descentralizării, în special.

În acest sens, conform Cărții Europene a Autonomiei Locale, **competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi**. Întreținerea unei instituții de învățământ nu este o competență deplină în sine, ci este o parte a unui domeniu/competențe mai largi, care se numește **educație**. Or, educația, ca **domeniu propriu de activitate**, aparține **în exclusivitate statului** și respectiv al Guvernului și organelor de specialitate de la nivel central și desconcentrate în teritoriu. Iar unele părți ale acesteia pot fi transmise altui nivel de administrație publică doar cu titlu de competență delegată, **fiind însoțite de o acoperire financiară adecvată** din bugetul de stat prin intermediul transferurilor cu destinație specială. Așadar, nu poate fi transferată autorităților publice locale (inclusiv celor de nivelul 2) în calitate de **competență proprie** așa numita „competență”, care de fapt este doar o atribuție, de a întreține instituțiile de învățământ primar, pentru că aceasta nu este o competență în sine, **ci o fragmentare a unei competențe integrale – educația**, care este competența statului și garantată prin Constituție (art. 35). Cum poate fi educația o competență proprie când administrația publică locală nu este

în drept măcar să decidă și să numească conducătorii instituțiilor de învățământ? În plus, articolul 9, alineatul (5) din legea cu privire la descentralizarea administrativă stipulează expres că **nu pot fi descentralizate și transferate din responsabilitatea statului în cea a autorităților publice locale serviciile publice care se bucură de reglementare constituțională, fiind garantate și asigurate direct și exclusiv de către stat** – ceea ce este direct aplicabil educației și dreptului la învățământ care se bucură de o reglementare constituțională (art. 35 al Constituției).

Mai mult ca atât, Constituția Republicii Moldova și alte legi din domeniul învățământului operează cu noțiunile de **(instituții de) învățământ de stat** sau **instituții de învățământ private**, dar nicidecum cu noțiunea de **instituții de învățământ ale administrației publice locale de nivelul 1 și 2**. Așadar, **învățământul de stat** este o competență și o responsabilitate a statului, nu a unităților administrativ teritoriale, iar unele părți componente ale acestei competențe pot fi **doar delegate** către administrația publică locală, în condițiile legii care prevede asigurarea acoperirii financiare adecvate a acestor competențe delegate.

Și așa timp de decenii, deși întreținerea instituțiilor de învățământ este o competență delegată și prin urmare ar fi trebuit să fie acoperită în totalitate de la bugetul de stat prin intermediul transferurilor cu destinație specială, autoritățile locale erau obligate să investească în educație propriile resurse, pentru că banii transferați autorităților locale în baza unor normative ireale și învechite niciodată nu erau suficiente pentru întreținerea acestor instituții. Astfel, în loc ca aceste resurse ale APL să fie orientate spre dezvoltarea localității, proiecte de infrastructură, servicii publice de calitate, ele trebuiau să fie direcționate pentru întreținerea școlilor. **Acum prin această inițiativă de modificarea a articolului 4 din legea cu privire la descentralizarea administrativă se încearcă de fapt legalizarea acestei practici nesănătoase și chiar ilegale de a pune în totalitate pe umerile administrației locale obligația de finanțare a unei competențe care nu îi aparține.** Acest fapt este totalmente inacceptabil și contrar obligațiilor asumate de Republica Moldova prin semnarea Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Prin urmare, CALM propune cu insistență excluderea totală a Art. III din cadrul proiectului de lege în cauză, care se referă la modificarea și completarea art. 4 din Legea cu privire la descentralizarea administrativă.

4) Proiectul de lege mai propune completarea art. 61, alin. (1) din legea învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995 cu următoarea propoziție: „Instituțiile de învățământ primar și secundar general, finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale, se finanțează pe bază de formulă, în modul stabilit de Guvern”. În primul rând, CALM consideră că este necesar ca să fie expres menționat că formula este aprobată prin lege de către Parlament, nu de către Guvern. Această formulă ar trebui să fie inclusă în legea învățământului. În al doilea rând consideră că nu este corectă utilizarea în această propoziție a sintagmei „*finanțate de la bugetele unităților administrativ teritoriale*”, deoarece finanțarea instituțiilor de învățământ are loc din bugetul de stat, prin **intermediul transferurilor** cu destinație specială, fiind vorba despre o **competență delegată**. Considerăm că formularea corectă care trebuie să fie următoarea: „Instituțiile de învățământ primar și secundar, finanțate de la bugetul de stat prin intermediul bugetelor unităților administrativ teritoriale, se finanțează pe bază de formulă aprobată de Parlament”.

5) **Proiectul dat de lege contravine art. 20 al Legii nr. 780/27.12.2001 privind actele legislative, care prevede obligativitatea fundamentării economice și financiare a oricărui proiect de lege care implică anumite cheltuieli financiare.** Însă acest proiect, deși prevede lărgirea competențelor proprii a autorităților locale prin transferare întreținerii, totuși nu prevede absolut nimic care va surse de acoperire a acestei competențe, care este foarte costisitoare. Astfel, punând pe umerii APL încă o obligație costisitoare, fără a indica surse concrete și reale de acoperire a ei. În acest mod, fiind încălcate nu numai prevederile Legii nr. 780 menționate mai sus, dar și alte prevederi legale exprese precum:

- art. 10 alineatul 3 al Legii nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală „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.

- art. 10 al Legii nr. 435/28.12.2006 privind descentralizarea administrativă: ”Corelarea dintre transferul de competențe și transferul de resurse (1) Guvernul, ministerele, precum și alte autorități administrative centrale, în baza unor standarde de cost și calitate, identifică resursele necesare realizării competențelor transferate de ele, precum și sursele bugetare din care vor fi finanțate aceste competențe. Resursele astfel identificate sînt transferate autorităților administrației publice locale, în condițiile legii.

6) **Acest proiect de lege nu a fost consultat în modul corespunzător cu CALM în calitate de structură reprezentativă a autorităților locale.** Astfel fiind încălcate prevederile exprese a Cartei Europene a Autonomiei Locale (art. 4 și 9), Legea privind administrația publică locală (art.6), Legea privind actele legislative (art. 21).

#### **4. Propuneri și recomandări CALM**

1) Eliminarea contradicțiilor proiectului dat de lege cu principiile autonomiei locale și legislația din domeniul APL și descentralizării.

2) Pentru Art. I punctul 8 din proiectul legii se propune următoarea redacție:  
„8. La art. 61, alineatul (1) se completează în final cu următoarea propoziție: „Instituțiile de învățământ primar și gimnazial, finanțate din bugetul de stat prin intermediul bugetelor unităților administrativ-teritoriale, se finanțează pe bază de formulă aprobată de Parlamentul Republicii Moldova”

3) La articolul 8 din Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale cu modificările și completările ulterioare, se propune următoarea modificare:  
la aliniatul (2) subpunctul 5), cuvintele „ , primar, gimnazial, mediu de cultură generală, liceal” se exclud;

la aliniatul (4), subpunctul 3) va avea următorul cuprins:

„3) întreținerea instituțiilor de învățământ **primar**, gimnazial...” și mai departe după cum este propus în proiectul de lege;

la aliniatul (5), subpunctul 3) va avea următorul cuprins:

„3) întreținerea instituțiilor de învățământ **primar**, gimnazial...” și mai departe după cum este propus în proiectul de lege;

4) Excluderea în totalitate a Art. III din proiectul legii date, prin care se prevede includerea întreținerii instituțiilor educaționale, în domeniul proprii de competențe a autorităților publice locale de nivelul I și II.

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

Executor: Ion Beschieru, expert CALM  
Tel. 22 35 09