

**PROPUNERILE CALM PENTRU PROGRAMUL GUVERNULUI
PENTRU ANII 2014-2019**

În conformitate cu Declarația Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) din 18.12.2014 și luând în considerație situația actuală din domeniul descentralizării și autonomiei locale, restanțele majore în implementarea reformelor, precum și propunerile anterioare care rămân actuale, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) vine cu următoarele propuneri concrete pentru viitoarea Coaliție Guvernamentală și viitorul Program de Guvernare:

I. Reforma administrației publice centrale și locale, consolidarea autonomiei locale, descentralizarea și dezvoltarea regională – trebuie să fie prevăzute/păstrate expres în calitate de una din prioritățile de bază ale viitoarei Coaliții guvernamentale și Programul de Guvernare. Mai mult ca atât, considerăm că această prioritate trebuie să fie pe primul loc printre prioritățile Coaliției de guvernare reieșind din ineficiența profundă a sistemului de administrație publică și calitatea extrem de scăzută a tuturor serviciilor publice prestate în prezent. Considerăm, că fără un progres real în domeniul respectiv, atingerea performanțelor, obiectivelor în alte domenii precum: integrarea europeană, dezvoltarea economică, lupta cu corupția, reforma judiciară, protecția socială, lupta cu sărăcia și creșterea bunăstării populației etc., va fi practic imposibilă. Republica Moldova are nevoie în regim de urgență de o schimbare fundamentală și de principiu cât a sistemului de administrație publică centrală, atât și a celei locale, în conformitate cu standardele și normele europene. De asemenea, considerăm că există o legătură indispensabilă și o tangență absolută dintre reforma administrației publice centrale și a celei locale. Realizarea lor separată fiind imposibilă.

II. Prevederea expresă în acordul de creare a coaliției și Programul de guvernare a Acordului de Asociere RM-UE, Agendei de asociere și a Planului de acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere, în calitate de sursă și documente fundamentale la capitolul direcții de activitate și acțiuni concrete care urmează a fi transpuse în programul de guvernare și implementate obligatoriu.

III. Crearea unui cadru instituțional și funcțional corespunzător importanței strategice și complexității procesului de descentralizare și reformă a administrației publice. Acest obiectiv este unul de esență și rezultă din experiența negativă din ultimii ani, incapacitatea și restanțele acumulate la capitolul implementarea reformei. Un astfel de cadru instituțional trebuie să reprezinte instrumentul de bază și asigure realizarea efectivă a obiectivului de reformare a administrației publice, descentralizării și consolidării autonomiei locale la toate nivelele de administrație publică. În lipsa unei structuri/instituții la nivelul Guvernului care să fie înzestrată cu suficientă autoritate, instrumente și resurse pentru a face față provocărilor și a promova descentralizarea și reformele necesare în raport cu alte autorități publice centrale, orice efort în domeniul dat, cu siguranță va fi blocat, tergiversat și lipsit de succes. Experiența ultimilor ani și activitatea ineficientă a Cancelariei de Stat în acest sens, este relevantă. Iar păstrarea în continuare a situației actuale în care atribuțiile de coordonare a procesului de descentralizare revin Cancelariei în lipsa statutului de membru al guvernului pentru conducătorul ei, nu va fi benefică pentru avansarea procesului în domeniul dat.

În acest scop, considerăm necesar de a fi create structuri și instituții corespunzătoare în cadrul Parlamentului, Guvernului și ministerelor. În special propunem următoarele alternative:

1. La nivel de Guvern:

- Instituirea unei funcții de viceprim-ministru, responsabil de coordonarea reformei administrației publice centrale și locale, descentralizare și dezvoltare regională;

- ·Instituirea Ministerului Administrației publice și dezvoltării regionale, cu acordarea conducătorului instituției respective a funcției de viceprim-ministru;
- 2. *La nivel de Parlament* - reeditarea comisiei speciale pentru consolidarea autonomiei locale și descentralizare, responsabile de perfecționarea cadrului legal din domeniul dat;
- 3. *La nivel de Ministere* și alte autorități publice centrale: crearea unor grupuri de lucru (comisii) pe problemele descentralizării.

IV. Depolitizarea instituției/funcției din cadrul Guvernului responsabile pentru reformele din domeniul descentralizării, consolidării autonomiei locale. Pentru a elimina orice neînțelegeri, suspiciuni și dezechilibre în cadrul procesului de negociere a viitoarei coaliții și programului de guvernare, realizarea acestui obiectiv se propune prin numirea în funcție de conducere a unei persoane neafiliate politic, respectată în cadrul APL în calitate de specialist și desemnată în baza deciziei Consiliului de administrare al CALM (CALM fiind o organizație neafiliată politic, din organele de conducere fac parte reprezentanții tuturor partidelor parlamentare, iar consiliul CALM întrunește din oficiu și conform statutului - toți primarii de orașe și președinții asociațiilor raionale de primari).

V. Implicarea reală și efectivă a autorităților publice locale în procesul decizional și de monitorizare național. Edificarea unui dialog direct, sistematic, instituționalizat, efectiv și real, între Guvern și APL prin intermediul structurilor sale asociative în rezultatul căruia nici un act care vizează APL să nu poată fi adoptat fără consultarea sau avizul prealabil al CALM. APL prin intermediul CALM trebuie să devină parteneri al dialogului social și să fie implicate plenar în procesul de elaborare a deciziilor din stat. Lipsa unei astfel de abordări și dialog, pe de o parte distorsionează activitatea și mesajele Guvernului în teritoriu după principiul telefonului stricat, creând o stare și percepție negativă față de autoritățile centrale. Pe de altă parte, lipsa unui format permanent și efectiv de consultări cu APL în cadrul procesului decizional duce la apariția unor acte normative și legislative contrare principiilor autonomiei locale și descentralizării.

Astfel, în calitate de acțiuni prioritare se propun:

- a) Introducerea reprezentanților CALM/APL în structurile consultative (de dialog) și de supraveghere privind implementarea Acordului de asociere RM-UE (Forumul comun de dialog cu societatea civilă);
- b) Introducerea expresă în cadrul legal a obligativității consultării Congresului Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM) în toate problemele ce vizează APL prin modificarea corespunzătoare a Legii privind administrația publică locală, Legii privind actele legislative, Legii cu privire la actele normative;
- c) Prevederea dreptului reprezentanților CALM de a participa la ședințele Guvernului cu drept de vot consultativ, prin modificarea Legii Guvernului, Legii privind APL și altor acte normative și legislative
- d) Acordarea dreptului APL/CALM la inițiativă legislativă și dreptului de a sesiza Curtea Constituțională în problemele ce vizează drepturile și interesele legitime ale APL și colectivităților locale pe care le reprezintă;
- e) Elaborarea legii „ghilotinei” prin care se declară nulitatea tuturor actelor normative care contravin principiilor constituționale ale autonomiei locale, Legii descentralizării administrative, Legii privind administrația publică, Legii privind Strategia Națională de Descentralizare; precum și actelor adoptate cu încălcarea principiului consultării obligatorii a autorităților locale.

VI. Adoptarea în varianta finală și regim de urgență a următoarelor proiecte de legi importante adoptate în prima lectură, promise de mult timp și așteptate de către APL:

- Proiectul legii nr. 2474 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul funciar — art.71, 83; Legea cu privire la Curtea Constituțională (CC) — art.25; ș.a.)— prin care se acordă dreptul consiliilor locale de a contesta la CC actele Guvernului și Parlamentului care îi vizează, precum și care acordă dreptul APL de a schimba destinația terenurilor agricole. Este o lege fundamentală și de schimbare a conceptului privind rolul APL. Aceasta ar asigura egalitatea reală între APL și administrația

centrală prin posibilitatea de a contesta actele celei din urmă și prin faptul că ar crește rolul APL în atragerea investițiilor la nivel local și ar conduce la dezvoltarea localităților prin simplificarea procedurii de schimbare a destinației terenurilor.

- Proiectul legii achizițiilor publice, Nr. 131, care prevede majorarea pragurilor de achiziții și simplificarea procedurilor, ca să asigure debirocratizarea excesivă a procedurilor de achiziții publice.
- Proiectul legii privind modificarea și completarea Legii apelor Nr. 272 din 23.12.2011 (art.2, 4'1, 4'2, ș.a) înregistrat cu Nr. 274. Proiectul de lege odată adoptat urma să soluționeze problema apartenenței obiectivelor acvatice. În prezent sunt mari probleme legate de administrarea obiectivelor acvatice și a veniturilor care trebuie să vina la bugetele locale.
- Proiectul legii nr. 275 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind administrația publică locală — art.29; Legea privind finanțele publice locale — art.5; ș.a.) — care să asigure posibilitatea APL de a întocmi procese verbale și să aplice amenzi, inclusiv în domeniul salubrității.
- Proiectul legii nr. 184 privind modificarea și completarea Legii Nr. 156 din 14.08.1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat (art.46). Acest proiect ține de asigurarea garanțiilor sociale pentru persoanele cu funcții de demnitate publică și care în prezent creează confuzii.
- Proiectul legii nr. 84 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public — art.67; Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar — art.8; ș.a.) — care elimină dreptul neconstituțional al Cancelariei de Stat de a aviza statele de personal al APL. Un proiect de lege care corelează legile respective cu principiile autonomiei locale.

VII. Continuarea implementării reformei finanțelor publice locale, etapei nr. II – consolidarea bazei fiscale. Implementarea noului sistem de finanțe publice începând cu anul 2015 pentru toate APL din republica Moldova constituie doar prima etapă a unei reforme mai ample, prevăzute de Strategia Națională de Descentralizare. În continuare este extrem de importantă continuarea acestei reforme și implementarea etapei următoare, care vizează creșterea numărului de surse de finanțare și consolidarea bazei fiscale ale APL. În caz contrar, efectele reformei vor fi limitate și întreg procesul de descentralizare va fi blocat.

În prezent procesul este blocat fapt ce pune în pericol continuitatea reformei finanțelor locale și implementarea strategiei descentralizării.

VIII. Revizuirea sistemului actual de repartizare a fondurilor publice destinate pentru finanțarea proiectelor investiționale prin stabilirea unor reguli clare, creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a tuturor fondurilor respective a reprezentanților APL și societății civile, pe criterii de paritate.

Sistemul actual de repartizare a fondurilor publice naționale pentru investiții este netransparent, incorect, nejust și extrem de dăunător. Acest sistem stă la baza fenomenului corupției politice, larg răspândite în Republica Moldova, fapt bine cunoscut de către toți actorii interni și partenerii de dezvoltare a Republicii Moldova. De aceea, actualmente este extrem de necesar de a revizui modul de funcționare a fondurilor respective și de a introduce schimbările necesare pentru a asigura transparența, corectitudinea și participarea APL și a societății civile în supravegherea repartizării acestor fonduri. În special ne referim la următoarele fonduri:

- Anexa nr. 4 la legea bugetului de stat
- Fondul ecologic
- Fondul de eficiență energetică
- Fondul rutier
- Fondul de dezvoltare regională

IX. Divizarea clară a etapelor și stabilirea priorităților pe termen scurt, mediu și lung în cadrul procesului de reformă și descentralizare. În acest sens, este extrem de important ca la prima etapă (pe termen scurt) să fie elaborate și implementate un set de măsuri orientate spre consolidarea autonomiei locale și a capacităților autorităților locale, precum și pentru ca autoritățile publice locale și populația să vadă și simtă anumite îmbunătățiri a situației existente drept rezultat a acțiunilor Guvernului în domeniul descentralizării. Astfel fiind creat un fond pozitiv și terenul pentru continuarea descentralizării și reformei administrației publice locale. În acest sens, este necesar de a fi elaborate o serie de pachete de acte normative și legislative pe domenii, care să permită, la această etapă, cel puțin descătușarea APL, creșterea surselor de venituri, creșterea autorității APL și lărgirea capacităților lor în exercitarea competențelor sale legale.

Focusarea doar pe priorități și obiective pe termen lung (de ex. elaborarea și aprobarea de strategii) riscă să provoace apatia și reticența în societate față de descentralizare și obiectivele sale.

Astfel, printre unele din măsuri care trebuie și pot fi realizate în regim de urgență pot fi menționate:

a) În domeniul consolidării autonomiei organizaționale și funcționale: eliminarea contradicțiilor legale și interdicțiilor APL de a stabili în mod autonom organigrama și statele de personal, prin oferirea dreptului de a decide de sine stătător numărul și statele de personal necesare, în dependență de particularitățile și necesitățile localității respective. O soluție în acest sens, ar fi stabilirea cu titlu de recomandare a unei cote din bugetul local care să fie destinată cheltuielilor de personal.

b) În domeniul consolidării autonomiei financiare:

- schimbarea sistemului de defalcare a impozitului pe venit a persoanelor fizice conform vizei de reședință, revizuirea sistemului de taxe locale;

- oferirea dreptului APL de a introduce taxe locale noi în dependență de specificul localității,
- delimitarea clară în cadrul transferurilor a resurselor pentru competențe delegate și a celor cu destinație generală;
- introducerea obligativității de a recupera integral și necondiționat prejudiciile cauzate APL prin modificările cadrului normativ pe parcursul anului care au dus la micșorarea veniturilor APL;
- elaborarea și aplicarea mecanismului de consultare obligatorie și prealabilă a APL în procesul elaborării bugetului național, politicilor fiscale și altor documente din domeniul finanțelor publice care se referă la APL, inițierea procesului de elaborare și adoptare a unui nou sistem de finanțe publice locale etc.

c) În domeniul consolidării statutului alesului și funcționarilor locali:

- revizuirea condițiilor de salarizare, acordare de concedii, pensionare și alte măsuri de protecție socială pentru primari în vederea asigurării unui statut social corespunzător unei autorități publice locale;
- revizuirea statutului actual al funcționarilor din cadrul APL în vederea delimitării lor de funcționarii din cadrul autorităților publice centrale, stabilirii unor reguli speciale și acordării competențelor depline APL de a influența procesul de angajare, promovare, stimulare și concediere a funcționarilor locali.

f) În domeniul consolidării autonomiei locale patrimoniale:

- adoptarea legii privind proprietatea unităților administrativ-teritoriale, prin care să fie reglementat detaliat regimul juridic al patrimoniului local, modul și procedura de delimitare a bunurilor domeniului public și privat local, registrul patrimoniului UAT, etc.;
- adoptarea unei Hotărâri de Guvern prin care să fie transferate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale obiectivele acvatice și resursele naturale de pe teritoriul lor, în conformitate cu prevederile Codului Apelor și altor acte legislative, astfel fiind create surse de venit suplimentar și sigur pentru bugetele locale;
- revizuirea modalității de a stabili prețul normativ asupra terenurilor, inclusiv a modului de stabilire a coeficientului pentru privatizarea terenurilor aferente, în vederea oferirii dreptului APL de a stabili prețul în dependență de prețul de piață din regiunea respectivă, interesul de a atrage investitori sau de a acumula surse la bugetul local;
- elaborarea și adoptarea legii privind cooperarea inter-municipală, care să ofere posibilitatea prestării serviciilor publice în comun de către mai multe primării;

- revizuirea cadrului legal din domeniul cadastrului imobiliar în vederea creșterii accesului APL la informația cadastrală și reducerii costurilor și plăților APL pentru înregistrarea patrimoniului local și alte operațiuni cadastrale;
- elaborarea și aprobarea unui program de susținere a procesului de elaborare a planurilor strategice de dezvoltare social-economică și a planurilor urbanistice ale tuturor localităților în vederea facilitării accesului APL la fondurile europene importante destinate dezvoltării infrastructurii locale.

e) În domeniul descentralizării și eficientizării sistemului de achiziții publice cu participarea APL

Deși de mai mulți ani se vorbește și se semnalează un șir de probleme importante și evidente din domeniul achizițiilor publice, care este unul foarte centralizat și birocratizat în raport cu autoritățile locale, constatăm că carul așa și nu se mișcă din loc. Ba mai mult ca atât, există semnale de ultima ora că în loc ca sistemul să se perfecționeze, el din contra se centralizează și birocratizează și mai mult. În acest sens se cer acțiuni urgente întru depășirea următoarelor probleme:

- valoarea mică a bunurilor și lucrărilor care pot fi procurate conform procedurilor mai simplificate. În rezultat, efortul, timpul, resursele cheltuite pentru organizarea unor proceduri de achiziții depășesc deseori valoarea beneficiilor urmărite.
- situația actuală stimulează irosirea de mijloace publice, achitarea unor prețuri exagerate pentru bunuri, lucrări și servicii achiziționate, precum și împiedică stimularea participării agenților economici locali, care de regulă oferă prețuri mult mai convenabile.

f) În domeniul stimulării dezvoltării regionale și consolidării teritoriale: discutarea statutului raioanelor și dezvoltarea corespunzătoare a conceptului de municipii/orașe în calitate de poluri de creștere. Examinarea posibilității de a acorda statutul de municipii orașelor Ungheni, Orhei, Cahul, Soroca, Edineț, Hâncești și altor orașe după caz cu adoptarea unui cadru legal adecvat.

X. Este necesar de a porni procesul de descentralizare în fiecare sector aparte, în baza evaluării și analizei fiecărui serviciu prestat de către autoritățile centrale și subdiviziunile sale desconcentrate. În acest sens, este necesar de a purcede la elaborarea evaluărilor și strategiilor sectoriale de descentralizare.

XI. Este absolut esențială asigurarea implicării și tangenței cât mai mari ai autoritățile publice locale de nivelul I și II în cadrul procesului de dezvoltare regională. În această ordine de idei este absolut necesar de a reconsidera principiile și sistemul actual decizional, de a implica mai larg în acest proces în primul rând autoritățile publice locale de nivelul I (inclusiv în administrarea Fondului Regional) și de a crea condițiile necesare pentru stimularea optimizării administrativ-teritoriale, care vor permite ajustarea structurilor APL-urilor cu structurile regionale, inclusiv prin stimularea diferitor forme de cooperare inter-municipală și inter-raională.

XII. Este necesară o abordare integrată a problematicii descentralizării și consolidării autonomiei locale în cadrul majorității componentelor programului de guvernare. În acest sens, luând în considerare că descentralizarea, consolidarea autonomiei locale și reforma administrației publice se referă la toate sferile societății, acest element urmează a fi reflectat într-o formă sau alta în cadrul tuturor componentelor programului de guvernare. Acesta rezultă și din rolul sporit pe care trebuie să-l joace APL în cadrul proceselor de reformare și revigorare a tuturor sectoarelor vieții sociale și economice. Precum și din rolul care este asigurat în astfel de cazuri pentru APL-uri în țările Uniunii Europene, principalul partener strategic al Republicii Moldova în vederea aderării la Comunitatea Europeană.

Prin urmare, alături de reflectarea problematicii reformei administrației publice, descentralizării și consolidării autonomiei locale în mod special în cadrul unui capitol separat din program, considerăm oportună și necesară, includerea și reflectarea perspectivei locale și a anumitor aspecte ale descentralizării și autonomiei locale în cadrul noului program de Guvern a următoarelor componente și formulări:

1) Promovarea stabilirii mediului de afaceri și climatului investițional la nivel local, favorabil dezvoltării economice locale (la capitolul Politici economice și financiare);

2) Consolidarea capacităților administrațiilor publice locale în atragerea de fonduri de la instituții naționale și internaționale, publice și private pentru dezvoltarea locală (la capitolul Politici economice și financiare);

3) Stabilirea unui dialog viabil, consultări permanente și relații de lucru dintre toate ministerele și agențiile de stat cu autoritățile publice locale conform apelului Comitetului Regiunilor al UE (la capitolul Administrație responsabilă și eficientă);

4) Una din direcțiile principale de reformare a serviciilor publice și de îmbunătățire a calității serviciilor va fi considerată descentralizarea prestării serviciilor la nivel local (la capitolul Administrație responsabilă și eficientă, Reforma administrației publice centrale, Modernizarea serviciilor publice);

5) asigurarea legăturii strânse dintre dezvoltarea regională și administrațiile publice locale din toate nivele ca unica cale de asigurare a durabilității dezvoltării regionale;

6) consolidarea rolului autorităților publice locale în procesul de integrare europeană și ajustare la standardele internaționale prin participarea lor la implementarea acordului de asociere dintre RM și UE, la pregătirea programelor de asistență din partea UE și la structurile de politică europeană în domeniu APL conform adresării Comitetului Regiunilor al UE.

XIII. O direcție deosebit de importantă creșterea și asigurarea unei susțineri masive din partea APL și a populației în favoarea procesului de reformă a administrației publice, descentralizare și consolidării autonomiei locale. În acest sens, printre acțiunile prioritare se impun: desfășurarea unei campanii largi și sistematice de informare publică, dezbateri publice a diferitor aspecte ale descentralizării și autonomiei locale, implicarea pe larg a tuturor mass-media în reflectarea problematicii descentralizării și autonomiei locale, care trebuie să devină un subiect de interes și discuție publică permanentă pe agenda publică. Numai în acest fel va fi creat un mediu corespunzător și va crește susținerea cercurilor largi de populație în favoarea acestui proces. Un astfel de sprijin este esențial pentru succesul reformei și a lipsit cu desăvârșire în perioada anterioară.

Revizuite și aprobate la ședința Consiliului de administrare al CALM la data de 19.12.2014