



Promo - LEX



RAPORT DE MONITORIZARE ANUALĂ, 2016

a performanței autorităților centrale în domeniul descentralizării, autonomiei locale și a democrației locale

1. Contextul social și politic

La începutul anului 2016 în Republica Moldova a fost investit un nou Guvern, care, cel puțin politic, are o fundație mai solidă în majoritatea parlamentară decât guvernele anterioare. Această stare a lucrurilor a asigurat o mai bună corelare și coordonare între activitatea Guvernului și a Parlamentului. Prin urmare, 2016 a cunoscut o dinamică destul de intensă a schimbărilor și a măsurilor de politică. Îndeosebi acest lucru este în contrast semnificativ cu cei doi ani precedenți de activitate destul de modestă pe domeniul reformei administrației locale exercitate de către guvernele anterioare slabe politic. Noul Guvern, aprobat de Parlament, în perioada de raportare are câteva caracteristici distincte, comparativ cu cele precedente - factor care va avea, probabil, o influență semnificativă asupra dialogului dintre CALM și administrația publică centrală în viitor. În primul rând noului guvern este politic mai puternic decât predecesorii săi. Acest lucru se referă în special la suportul în Parlament sau majorității parlamentare existente. În același timp, acest Guvern este condus de către un alt partid politic decât precedentele guverne din Moldova, începând cu anul 2009. De asemenea, este important în ce context politic și geopolitic acest Guvern își asumă responsabilități - în timpul crizei financiare profunde în Moldova produsă prin anularea finanțării UE și a altor donatori importanți, o răcire semnificativă în relațiile dintre Moldova și Uniunea Europeană, perioada de proteste în masă și insatisfacția populației de elitele de la conducere. Acestea sunt principalele provocări pe care noul Guvern încercă a le rezolva în 2016 și care vor fi pe agenda guvernamentală încă mult timp înainte.

Ca urmare a acestor evoluții la nivel național, câteva acțiuni destul de importante au avut loc în ceea ce privește autoritățile locale și CALM.

1. Noul guvern la nivel declarativ s-a pronunțat în favoarea continuării reformei administrației locale și în favoarea cooperării mult mai largi și mai instituționalizate cu CALM. Într-un sens practic acest lucru s-a manifestat prin câteva inițiative importante.
 - ✓ Prim-ministrul și toate ministerele relevante pentru administrația publică locală au participat la Adunarea Generală a CALM în luna ianuarie 2016, ascultând reproșurile primarilor;
 - ✓ CALM a fost invitat de către Prim-ministru să participe în mod permanent la sesiunile Cabinetului de Miniștri cu vot consultativ;
 - ✓ Cancelaria de Stat a pregătit proiectul de lege care să extindă pentru trei ani, termenul de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare. Prelungirea termenului de implementare a Strategiei a fost aprobată de către Guvern;
 - ✓ Cancelaria de Stat este implicată în mod activ în discuțiile pe aspecte importante pentru APL și în primul rând pe problemele care să conducă la punerea în aplicare a etapei a doua a reformei finanțelor locale - consolidarea veniturilor proprii ale administrațiilor locale;



Promo - LEX



- ✓ În prima lectură în Parlament a fost aprobată Legea cu privire la statutul de municipiu a șase orașe din Moldova - Orhei, Cahul, Ungheni, Soroca, Edineț și Hîncești. Acest pas este important nu numai din punctul de vedere al dezvoltării economice locale și crearea polilor de creștere a orașelor, alternative capitalei, dar, de asemenea, măsura în care se modifică în mod semnificativ structura administrativ-teritorială a Moldovei;
- ✓ De asemenea, în prima lectură în Parlament a fost aprobată Legea cu privire la statutul municipiului Chișinău - act separat care reglementează statutul capitalei;

La nivel instituțional s-au manifestat următoarele evoluții:

1. A fost semnată Foia de Parcurs pentru Reforma de Descentralizare între Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova – ce oferă ghidarea de bază pentru implementarea Reformei de Descentralizare și în special pentru descentralizarea financiară. Toate măsurile menționate în această Foie de Parcurs trebuie îndeplinite până la sfârșitul anului 2016;
2. Concomitent Parlamentul a aprobat prelungirea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare până în 2018;
3. Delegația Moldovei la Congresul Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului Europei s-a format prin consens între autoritățile locale și centrale;
4. A fost format Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice și Reforma administrativ-teritorială.

În consecință, câteva reforme și strategii importante sunt vizate de către Guvern în domeniile care se corelează cu reforma administrației locale și în special:

1. Strategia de reformă a administrației publice, care include atât administrația publică centrală cât și cea locală. În prezent, planul de acțiune pentru reforma administrației publice este în curs de elaborare și va fi disponibil în curând pentru consultări și discuții publice;
2. A fost conturată, deși foarte vag, ideea generală a reformei administrativ-teritoriale, care face parte din reforma administrației publice.

Realizarea majoră pe parcursul perioadei de raportare a fost aprobarea la 4 martie 2016 de către Parlament și promulgarea de către Președintele Republicii Moldova a Legii nr. 2474 cu privire la modificările legislative referitoare la accesul autorităților locale la curtea constituțională și la schimbarea destinației terenului de către autoritățile locale.

Legea 2474 abordează două aspecte fundamentale ale descentralizării administrative și financiare:

- i. Protejarea administrațiilor locale, dar, mai important, aducerea legislației Republicii Moldova, în conformitate cu Constituția și Carta Europeană a Autonomiei Locale bazate pe accesul autorităților locale la Curtea Constituțională. În prezent, legislația Republicii Moldova reprezintă un amalgam al legilor copiate din modelele țărilor dezvoltate economic, legi care nu reflectă realitățile din Republica Moldova, nici balanța puterii și, în majoritatea lor, sunt fie contradictorii, fie neoperaționale. Această situație este folosită în mare măsură împotriva autorităților locale asupra cărora se exercită o influență politică și administrativă abuzivă. Mai mult



Promo - LEX



decât atât aceste legi impun o gamă largă de competențe neacoperite de orice resurse financiare - mandate nefinanțate.

- ii. Ridicarea nivelului de autonomie locală, dezvoltarea economică locală și descentralizarea financiară prin acordarea administrației publice locale a dreptului natural de a schimba utilizarea destinației terenurilor. Acest drept a fost exercitat de către administrația centrală, iar acest lucru nu a fost doar una dintre cele mai importante surse de abuzuri și corupție în utilizarea terenurilor, dar în egală măsură a lipsit administrațiile locale de control asupra terenurilor locale. Mai mult decât atât, autoritățile locale care se bucură de încrederea cetățenilor și sunt cea mai responsabilă pătură a administrației publice, cea mai apropiată de populație și cea mai capabilă să judece asupra necesității de utilizare a terenurilor publice, au fost lipsite de acest instrument administrativ și financiar important pentru dezvoltarea economică locală.

Toate aceste evenimente și documente creează, într-o măsură, o bază conceptuală pentru reforma administrației publice multidimensională, inclusiv în guvernarea locală, care a fost alimentată de discuții și comunicare activă între autoritățile locale și centrale, reprezentanți ai ONG-urilor cu instituțiile guvernamentale, Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor. În special Cancelaria de Stat a manifestat deschidere și apreciere continuă a problemelor cu care se confruntă administrația locală.

Deosebit de importante au fost Strategia de Reformă a Administrației Publice și Foaia de Parcurș ce cuprinde calendarul și enumerarea măsurilor concrete identificate cu privire la reforma finanțelor locale. Strategia Reformei Administrației Publice este o combinație de măsuri de politici în trei domenii destul de diferite, atât ceea ce se referă la problemele vizate, cât și ceea ce privește prioritățile naționale. Existând, de asemenea, și elemente de corelare între cele trei. Cu toate acestea, la nivelul actual al problemelor, intensitatea acestora și starea actuală a lucrurilor în sistemul administrației publice în ansamblu, probabil, o astfel de unificare nu este pe deplin justificată. Luând în considerare situația din țară și capacitatea generală de implementare a reformelor, precum și experiența ultimilor 6-7 ani, atunci când numai o reformă în toate sectoarele societății moldovenești a fost pusă în aplicare - reforma finanțelor publice locale. În astfel de condiții este cel mai rațional să se acorde prioritate reformelor conform necesității și importanței acestora pentru dezvoltarea națională în ansamblu. În acest sens în cadrul Strategiei de reformă a administrației publice a fost încorporată abordarea generală a descentralizării puterii - atât în ceea ce privește descentralizarea la nivelul administrației publice centrale cât și descentralizarea de la nivel central la nivel local. CALM a participat în mod activ la discuțiile atât la nivelul structurilor importante formalizate, cum ar fi Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice și Grupul de Lucru pentru Reforma de Descentralizare, cât și în cadrul întâlnirilor bilaterale, mai puțin formale și în comunicarea cu organele de luare a deciziilor, inclusiv Parlamentul, Cancelaria de Stat, ministerele de resort.

2. Finanțele locale

În primăvara anului 2012, Ministerul Finanțelor, cu sprijinul experților PNUD au elaborat și au propus pentru discuții Concepția reformei finanțelor locale. Mai târziu, în septembrie 2012 Ministerul Finanțelor a venit cu proiectul de modificări legislative legate de descentralizarea financiară bazată pe conceptul propus mai devreme. Reforma propusă este suficient de cuprinzătoare, radicală și benefică, raționalizată spre o creștere semnificativă a autonomiei financiare locale. În 2013 proiectul de modificări legislative a fost aprobat de către Parlament, în timp ce reforma a intrat în vigoare în 2015, cu unele pilotări în 2014. O astfel de abordare, totuși, a fost considerată atât de CALM precum și de



Promo - LEX



partenerii internaționali ai Moldovei, ca fiind părintoare și parțială politic. Guvernul Suediei a anulat chiar și finanțarea programului de susținere a reformei de descentralizare. Principalul motiv pentru amânarea reformei a fost alegerile parlamentare din 2014 și reticența coaliției de guvernământ de a pierde pârghia principală de influență asupra APL în cadrul campaniei electorale. Cu toate acestea, reforma a mers înainte în 2015 și este implementată în prezent pentru al doilea an consecutiv.

Reforma se bazează pe următoarele idei principale:

- Conceptul propus tinde în general să păstreze pachetul financiar existent (resursele financiare ale ambelor administrații centrale și locale, așa cum au fost înainte de reformă în expresie numerică);
- Conceptul, în conformitate cu toate standardele internaționale, cu Carta Europeană a Autonomiei Locale și cu logica generală a finanțelor publice presupune finanțarea competențelor delegate de la bugetul de stat și pentru a elimina în măsura posibilului mandate nefinanțate;
- Separarea transferurilor către APL de nivelul 1 și 2;
- Separarea transferurilor cu destinație specială de la cele cu destinație generală;
- Stabilirea în legi a schimbului de cote/proporții pentru taxele partajate;
- Eliminarea oricărei pedepse pentru APL-uri pentru eforturi fiscale proprii. Transferurile de echilibrare nu vor fi pe baza impozitelor locale, numai pe impozitul pe venitul persoanelor fizice partajat.

Reforma creează premise pentru eliminarea părtinirii politice în sistemul de finanțare pentru administrația publică și autoritățile locale, precum stimulează și creșterea veniturilor APL, dar numai în ceea ce privește cheltuielile curente. Mai mult decât atât, aceste modificări ar putea constitui o bază pentru dezvoltarea întregului proces de descentralizare și pentru punerea în aplicare a strategiei de descentralizare.

Cu toate acestea adoptarea legii a fost întârziată de guvern și nu a fost implementată decât începând din 2014, la nivel național așa cum a fost planificat și convenit cu părțile interesate, inclusiv principalii parteneri internaționali ai Moldovei - Consiliul European, Guvernul Suediei, Statele Unite ale Americii, etc. Există chiar riscul că legea nu va fi adoptată deloc. Dar protestul CALM în fața clădirii guvernului a mai mult de 500 de primari, flashmob-ul organizat de CALM în fața clădirii Consiliului European de la Strasbourg, reacțiile negative ale Consiliului European, a guvernului Suedez, a guvernului SUA, a Delegației Uniunii Europene în Moldova a condus Parlamentul să adopte legea în a treia lectură și de a stabili în lege că noile prevederi vor fi pilotate în 2014 în trei raioane și în municipiul Chișinău. În restul raioanelor noile prevederi au intrat în vigoare în 2015.

Modificarea Legii cu privire la finanțele locale și reforma finanțelor locale desfășurată până în prezent a abordat doar taxele partajate și transferurile de stat. Nu a fost atinsă consolidarea bazei fiscale locale. Aceasta a fost sarcina celei de a doua etape a reformei. APL au aceleași surse ca și mai înainte, unele cu mai multă libertate și cu unele posibilități mai avansate de a crește veniturile locale, cu condiția ca taxele locale sunt liberalizate (ceea ce nu este cazul, în multe cazuri, din cauza plafoanelor, a problemelor și neclarității cu baza fiscală, a lipsei legislației secundare, a controalelor abuzive și a interferențelor în afacerile locale din partea guvernului central, etc.). Obiectivul principal pentru continuarea reformei este consolidarea veniturilor proprii a autorităților locale.

În prezent, în cadrul discuțiilor cu Ministerul Finanțelor, alte ministere și cu comisiile parlamentare au fost identificate următoarele direcții principale pentru creșterea veniturilor locale.

1. *Legea cu privire la schimbarea de către APL a destinației de utilizare a terenului*



Promo - LEX



Legea a fost aprobată de Parlament la data de 4 martie și reprezintă nu numai alinierea semnificativă a practicilor locale la principiile autonomiei locale, dar, în același timp, de asemenea, o sursă importantă de venituri pentru administrațiile locale. Taxă pentru schimbarea destinației de utilizare a terenului este stabilită în lege și constituie 6000 lei (300 euro) pe ha, ceea ce reprezintă o contribuție extrem de valoroasă la bugetul local. În același timp aprobarea acestei legi va permite, de asemenea, să rezolve rapid problemele care provin de la terenurile neprelucrate, care sunt prezente în abundență în Moldova datorită diverselor considerații și de a contribui la dezvoltarea economică locală. Legi și acte normative relevante pentru punerea în aplicare a prevederilor legislative au fost elaborate și aprobate de Guvern.

2. Impozitul pe autoturisme

În conformitate cu Politica bugetar-fiscală pentru 2016, Ministerul Finanțelor la insistența CALM, era înclinat să introducă noi taxe - pe autoturisme ca pe bunurile mobile. Această taxă trebuia să înlocuiască fosta taxa de drum. Principala diferență era că colectarea impozitului nou va merge direct la bugetele APL de primul nivel. În prezent impozitul rutier se colectează în fondul rutier, care este considerat a fi cel mai părtinitor politic și netransparent fond. Atribuind această taxă APL de primul nivel, nu numai că se vor completa în mod semnificativ veniturile APL, dar în același timp se va îndepărta în mod semnificativ parțialitatea politică în distribuirea fondului rutier, fapt care este demult cerut de către APL și de către partenerii internaționali ai Moldovei. Anterior, autoritățile locale nu au primit fonduri direct de la taxa de drum, dar, în mod indirect, în mod parțial politic de la guvernul central și Fondul Rutier care este "celebru" pentru politica sa de "stimulare" exercitată în timpul tuturor campaniilor electorale precedente în favoarea partidelor politice de guvernământ.

Din păcate între partidele politice ale coaliției de guvernământ a fost încheiat un acord politic pentru a exclude din politica bugetar-fiscală pentru 2016 această măsură capabilă să conducă la creșterea fundamentală a transparenței resurselor publice naționale. Excluderea unor măsuri ce țin de transparența fondului rutier și al introducerii taxei pe automobile înseamnă doar un singur lucru - decizia politică de a menține presiunile politice asupra guvernelor locale în ajunul alegerilor prezidențiale. O astfel de măsură în afară de alte lucruri diminuează în mod semnificativ corectitudinea, transparența și caracterul democratic al alegerilor prezidențiale din 2016.

În același timp, discuțiile privind partajarea taxei de drum nu s-au oprit aici și în prezent, Ministerul Transporturilor a venit cu o viziune alternativă de partajare a impozitului rutier între APL de primul și al doilea nivel bazat pe numărul populației. Viziunea alternativă a găsit sprijin la Ministerul Finanțelor și la Congresul Autorităților Locale din Moldova, dar, din păcate, mulți oameni din guvern nu sunt gata să renunțe la unele instrumente financiare serioase de influență asupra APL sub pretextul extrem de învechit și neargumentat precum că capacitățile APL sunt scăzute. Acest pretext fiind contrar faptului că APL se bucură de cea mai mare încredere din partea populației (peste 50% conform sondajelor), comparativ cu o încredere foarte mică pentru administrația publică centrală (4%, pentru Parlament, Guvern și Președinție) și pe fundalul dezastrului tuturor serviciilor și sectoarelor în competența administrației publice centrale.

3. Evaluarea imobilului

Evaluarea imobiliară este în prezent un subiect foarte important de discuție cu reprezentanții guvernului central. În Moldova, conform legii, ca bază fiscală pentru impozitul pe bunuri imobiliare servește evaluarea de piață a imobilului. În același timp, aceste evaluări lipsesc în marea majoritate a comunităților din Moldova. În mod specific astfel de



Promo - LEX



evaluări lipsesc în comunitățile rurale. Acest lucru privează anual bugetele locale de resurse financiare enorme, în timp ce colectările fiscale imobiliare sunt absolut neglijate. De exemplu, taxele imobiliare plătite în comunitățile rurale sunt la nivelul 0,5 EUR / gospodărie / an. O astfel de situație poate fi îmbunătățită numai prin evaluarea imobilelor. Cu toate acestea, evaluarea proprietăților imobiliare este foarte costisitoare și bugetul de stat nu își poate permite evaluarea pe scară largă. În același timp, potrivit legii astfel de evaluări sunt permise numai din resursele bugetului de stat, care nu sunt niciodată disponibile. Prin urmare, discuțiile curente inițiate de CALM se concentrează pe extinderea surselor de finanțare a evaluărilor imobiliare din sursele APL și din surse externe ale partenerilor internaționali.

La Sugestia CALM, acest punct a fost inclus în politica bugetar-fiscală pentru 2016 și, sperăm, o astfel de măsură va îmbunătăți în mod semnificativ situația deja pe termen scurt.

4. Creșterea și liberalizarea potențială a impozitelor pe imobile și funciare (plafoane și cotă fixă)

În afara aspectului evaluării, taxele imobiliare și pe terenuri sunt limitate de plafoane (impozitul pe bunuri imobiliare) și de cote fixe (impozitul funciar). Acest lucru retrogradează deosebit de mult impozitul funciar, în cazul în care, colectările fiscale sunt destul de mici, datorită cotei fixe. Ministerul Finanțelor, la insistența CALM, a mers mai departe cu creșterea treptată a impozitului funciar, măsură care a fost inclusă în politica bugetar-fiscală. Pentru anul 2016 este planificată creșterea impozitelor cu 15%. Cu toate acestea, această măsură a fost respinsă datorită unor lobby puternice ai agricultorilor, inclusiv în Parlament.

În general problema și situația ca atare, este de natură conceptuală. Ambele taxe (pe imobil și pe teren) după natura lor sunt locale în toată Europa, în timp ce în Moldova acestea sunt considerate drept impozite naționale și guvernele locale nu au nici un control asupra lor - nici ceea ce privește rata și nici baza de impozitare. Din punct de vedere practic acest lucru se termină cu status quo-ul permanent al colectărilor fiscale neglijate la nivel central ca urmare a acțiunilor puternice de lobby agricole. Plafonarea impozitului pe imobil iarăși contrazice principiilor autonomiei locale și nu permite utilizarea în totalitate a potențialul acestei taxe, în plus, în condițiile lipsei evaluărilor imobiliare.

5. Resursele pentru investiții capitale continuă să fie distribuite pe criterii politice

Investițiile capitale și fondurile publice naționale pentru investiții în infrastructura locală rămân a fi distribuite pe baza lipsei de transparență și pe criterii subiective influențate politic. Aceasta se referă la fondul de dezvoltare regională, fondul ecologic, fondul de eficiență energetică și fondul rutier. La fel și distribuția resurselor la aprobarea legii bugetului de stat (Anexa 4 la legea bugetului de stat) prezintă același model de părtinire politică în distribuția finanțelor publice și în special a investițiilor publice. Reforma finanțelor locale a eliminat parțialitatea politică și netransparența în distribuția cheltuielilor curente, fără însă a atinge mecanismele generale ale cheltuielilor capitale în țară, care sunt reglementate de alte legi și care rămân neatinse. Cel mai mare fond din punct de vedere al resurselor, precum și cel mai rău, în ceea ce privește lipsa de transparență și parțialitatea politică este fondul rutier cu o capitalizare totală anuală de aproximativ 1,5 miliarde lei sau 70 de milioane de euro (deși cu semnificative cheltuieli neefectuate în 2015 din cauza problemelor financiare interne ale țării). Alte fonduri sunt mult mai mici (MDL 150-300 milioane/an), dar cu o mulțime de probleme similare - lipsa de transparență în selectarea proiectelor, lipsa generală de reprezentativitate în organele de supraveghere și parțialitatea politică. O problemă deosebit de importantă este legată de Fondul de dezvoltare regională în cazul în care implementarea proiectelor este administrată nu de către APL, ci de Agențiile de dezvoltare regională create în mod artificial. Acest lucru are un caracter destul de dubios – astfel nefiind consolidate capacitățile APL sau dreptul de proprietate nefiind în numele APL. Acest fapt fiind destul de ciudat în momentul când implementarea proiectelor este încredințată APL de către organizațiile internaționale, dar nu și de Guvernul Moldovei.



Promo - LEX



Fondurile de investiții publice reprezintă un domeniu foarte important atât pentru creșterea transparenței administrației publice, cât și pentru strângerea de fonduri din partea partenerilor internaționali ai Moldovei. Fondurile naționale de investiții publice sunt: fondul de dezvoltare regională, de eficiență energetică, ecologic, rutier și bugetul de stat. CALM a participat deja la mai multe discuții la diferite niveluri și în special cu ministerele responsabile legate de transparența acestor fonduri. Se pare ca exista o percepție semnificativă a Guvernului că transparența, responsabilitatea acestor fonduri și în special îndepărtarea afilierii și parțialității politice este unul dintre elementele cheie nu numai pentru consolidarea programelor de finanțare internaționale pentru Moldova, dar, de asemenea, pentru obiectivul de bază național de integrare europeană și restabilirea relațiilor cu omologul nostru principal - Uniunea Europeană.

Aspecte complementare importante care urmează să fie abordate în viitor

1. Cota impozitului pe persoane fizice pentru orașe este extrem de mică

Sunt câteva probleme aferente legate de cotele de utilizare în comun a impozitului pe persoane fizice după ce noua lege privind finanțele locale a fost pusă în aplicare începând cu 2015. Cotele au fost introduse pentru a menține pachetului financiar existent la moment - ceea ce înseamnă că un an înainte și un an după reformă, toate APL-le nu sunt nici câștigătoare, nici perdante financiar ca urmare a redistribuirii fluxurilor de venituri. Cu toate acestea, cotele fixe ridică multe semne de întrebare cu privire la contextul general și corectitudinea impozitării, cât și din perspectiva dezvoltării economice locale în special în ceea ce privește cotele la orașe. Cotele orașelor sunt mai mici sau foarte mici. În cazul în care, de exemplu, cota comunităților rurale în partajarea impozitului pe venitul persoanelor fizice colectate de pe teritoriul lor este de 75%, pentru orașe această cotă este de doar 20%. Acest lucru este și mai grav, în condițiile evaziunilor fiscale pe scară largă. În final orașele colectează cantități modeste a impozitului pe venitul persoanelor fizice.

2. Colectarea impozitului pe persoane fizice în funcție de locul de reședință, decât în funcție de locul de muncă (modalitatea curentă)

O altă problemă legată de colectarea și distribuția impozitului pe venitul persoanelor fizice este destinația sa comunităților în funcție de locul de muncă al angajatului, decât în funcție de locul de reședință. Acest lucru are tot felul de implicații negative în mediul actual, atunci când o parte semnificativă a populației lucrează în locuri diferite decât locurile lor de reședință. În același timp serviciile prestate de administrațiile locale din comunitățile respective nu coincid cu locul de unde provin taxele, astfel se creează un dezechilibru dintre colectarea impozitelor și furnizarea serviciilor. Această problemă pentru un timp îndelungat este în atenția CALM și, în plus, s-a discutat cu Ministerul Finanțelor, dar, din păcate, cu nici un rezultat practic, din cauza lipsei stabilității politice și a modificărilor permanente ale guvernelor din țară. În același timp, în abordarea acestei probleme trebuie să fie luate în considerare ambele elemente - corespondența dintre distribuția geografică a serviciilor prestate și a surselor de finanțare precum și redistribuirea resurselor financiare între comunități. Referitor la redistribuirea resurselor - trebuie să se găsească un echilibru adecvat al resurselor, precum și anumite mecanisme compensatorii, astfel încât pierderile comunităților în care este concentrată forța de muncă trebuie să fie minime.

3. Partajarea impozitului pe profitul persoanelor juridice având ca scop crearea de stimulente economice mai mari pentru APL precum și pentru a acoperi cheltuielile curente ale APL legate de întreținerea infrastructurii locale retrogradate de activitățile comerciale



Promo - LEX



Pentru o lungă perioadă de timp CALM pledează pentru o partajare minimă a impozitului pe profit cu APL (de exemplu, 5-10% din total), care este logică și provine din mai multe considerente:

1. Cota redusă a impozitului pe persoane fizice din care în prezent beneficiază orașele (descrisă mai sus);
2. Motivația interesului APL în dezvoltarea economică locală, în găzduirea sediilor companiilor, cu atât a sucursalelor;
3. Deteriorarea semnificativă a infrastructurii locale, datorită activităților întreprinderilor comerciale combinate cu lipsa totală a posibilităților de impozitare a întreprinderilor (multe dintre ele, cum ar fi băncile, oficiile poștale, telecomunicații, etc., fiind, în general, scutite de impozite).

Politica bugetar – fiscală pentru 2017

Finanțele locale este sectorul cu cea mai mare importanță în ceea ce privește intensitatea problemelor și, în același timp cu cele mai controversate progrese pe parcursul 2016. De-a lungul anului, Ministerului Finanțelor a manifestat o reticență pentru a implementa aprofundat angajamentele naționale și internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul finanțelor locale și al descentralizării financiare. Totul a început când din proiectul politicii bugetar-fiscale pentru 2016 au fost excluse toate manifestările de consolidare a veniturilor locale. În special Parlamentul a exclus din politica bugetar-fiscală pentru 2016 toate dispozițiile privind majorarea impozitului funciar și introducerea taxei de drum lăsând autoritățile locale în condiții financiare și operaționale dezastruoase. Acest fapt a completat celelalte măsuri arbitrare acumulate cu timpul, cum ar fi:

- facilități fiscale, reduceri oferite persoanelor fizice cu privire la impozitele locale, în cazul în care beneficiarii sunt, APL;
- Fondului de compensare introdus în cadrul reformei finanțelor locale expiră în 2016;
- Anularea în 2015 a finanțării de către autoritățile centrale a centrelor sociale plasate în localități;
- Anularea în 2012 a partajării cu APL a impozitului pe profit;
- Introducerea cotei de 2% pentru direcționarea acestei părți din impozitul pe venitul persoanelor fizice pentru finanțarea ONG-urilor;
- Deficit de numerar pentru APL din cauza colectării fiscale inegale pe parcursul lunilor anului (mai ales dureroase pentru APL din mediul rural);
- Diminuarea constantă a cursului de schimb valutar și inflația ridicată;
- Înghețarea proiectelor de investiții publice implementate pentru și de către APL, în urma crizei financiare.

Pe parcursul anului a survenit încă o problemă gravă legată de imixtiunea în autonomia locală și în drepturile autorităților locale. În august 2016, Ministerul Finanțelor a blocat transferurile cu destinație generală către APL motivând acest lucru cu situația financiară complicată. Acest lucru a fost, de fapt, aceeași abordare folosită un pic mai devreme pentru congelarea sau anularea proiectelor de investiții publice pentru APL. Însăși întrebarea și, în plus, o astfel de abordare este destul de îndoielnică chiar și în afara considerentelor autonomiei locale. Principala cauză a crizei financiare, a cursului de schimb în scădere, a relațiilor rupte cu partenerii internaționali ai Moldovei, înghețarea finanțării internaționale, a fost exact incompetența, ineficiența, lipsa de transparentță, a fraudei și a corupției (inclusiv furtul miliardului) la nivelul administrației publice centrale. Întrebarea cea mai simplă, în aceste condiții ar fi de ce autoritățile locale, care beneficiază de cea mai mare încredere din partea populației, trebuie să plătească prețul de incompetență, corupție și hoție al administrației publice centrale.



Promo - LEX



Poziția Ministerului Finanțelor cu privire la problema reformei finanțelor locale și a descentralizării fiscale este o mare dezamăgire pentru APL din Moldova și la fel reprezintă o încălcare directă a angajamentelor asumate de Guvern atât la nivel național, cât și la nivel internațional. Sub aspect practic și conceptual principalul subiect al dezamăgirii nu a fost doar lipsa unor măsuri în domeniul descentralizării fiscale, ci vice-versa promovarea directă a centralizării sub forma stabilirii plafoanelor fiscale pentru impozitele locale. Este destul de ciudat, în general, modul în care două instituții în cadrul unui guvern - Guvernul Moldovei, Cancelaria de Stat pe de o parte și Ministerul Finanțelor de cealaltă parte au poziții diametral opuse. În timp, când Guvernul Republicii Moldova semnează diferite acorduri internaționale (Foaia de parcurs pentru descentralizare, Planul național de implementare a Acordului de Asociere cu UE) și angajamentele naționale (extinderea în 2016 a Strategiei Naționale de Descentralizare până în 2018, Strategia de reformă a administrației publice, etc.) legate de descentralizare, Ministerul Finanțelor merge direct în direcția opusă comparativ cu linia guvernului național. Bineînțeles că această declarație nu numai a produs o indignare severă din partea APL, dar în egală măsură și-a consolidat în continuare un grad semnificativ de neîncredere și de separare între administrațiile locale și centrale, care este destul de periculos în această perioadă problematică pentru dezvoltarea națională.

Pe parcursul mai multor discuții dintre reprezentanții autorităților locale și al Ministerului Finanțelor s-a ajuns la o înțelegere pentru a lucra asupra tuturor acestor aspecte prin crearea unui grup de lucru funcțional. În cadrul politicii bugetar-fiscale pentru 2017 Ministerul Finanțelor a sugerat câteva direcții modeste de îmbunătățire a colectărilor fiscale locale, precum și pentru ajustarea și consolidarea veniturilor locale. Acestea se referă la:

1. Creșterea ne semnificativă a plafoanelor pentru impozitul pe imobil pentru proprietăți non-casnice (de la 0,1% la 0,4%);
2. O creștere mică a plafonului impozitului pe bunurile imobiliare (de la 0,3% la 0,4%);
3. Revizuirea facilităților fiscale existente în prezent pentru impozitarea proprietăților specifice, cum ar fi parcuri, păduri, etc.
4. Trecerea de la sistemul prezent, utilizat pe larg, de impozitare a micului business sub formă de brevet de întreprinzător către o impozitare uniformă pe baza veniturilor reale și a profiturilor.

În general toate aceste măsuri sunt binevenite, chiar dacă aceste taxe în versiunea actuală a sistemului de impozitare (rata de impozitare și baza de impozitare existentă, colectarea impozitelor) au șanse limitate de a crește veniturile APL. De exemplu, creșterea plafoanelor pentru impozitul pe bunuri imobiliare nu prea aduce efect, în condițiile în care se ajunge la nivelul actual de plafon în foarte puține localități pe întreg teritoriul Moldovei (se aplică numai în cazul orașelor și potrivit unor informații, în cel mai bun caz în 1-2 din orașe din Moldova se atinge acest nivel). Mai promițătoare sunt articolele 3 și 4, mai ales în ceea ce privește efectele lor pe termen lung. Cu toate acestea, problema principală este că la un moment dat în timp Ministerul Finanțelor a condiționat punerea în aplicare a acestor măsuri prin introducerea plafoanelor la taxele locale. În timp ce introducerea plafoanelor la taxele locale nu este numai cea mai gravă încălcare a autonomiei locale, a tuturor angajamentelor naționale și internaționale ale Guvernului în domeniul autonomiei locale, a legislației naționale ce a fost interpretată de decizia Curții Constituționale din 2014, dar mult mai important este faptul că orice încălcare sau orice succesiune de principii este în mod normal, ceea ce duce la măsuri suplimentare în diminuarea autonomiei locale pe toate pozițiile.

Cât privește schimbul de impozitare bazată pe brevet de întreprinzător cu procedura de impozitare standard pe baza veniturilor - aceasta este o problemă mai complicată, în general, promovată de Guvern în toate sectoarele și



Promo - LEX



domeniile. Cu toate acestea, până în prezent, în cadrul politicii bugetar-fiscale pentru 2017 acest lucru este sugerat numai pentru activități în comerțul cu amănuntul pentru antreprenorii mici, cea mai mare parte reprezentând persoane fizice. Există câteva considerații contradictorii aici. Dintr-o parte într-adevăr, există mai multe venituri ascunse de la sistemul de impozitare astfel privând bugetele locale de unele venituri importante. De cealaltă parte - există mulți oameni din straturile vulnerabile și sărace ale populației angajate în aceste activități cu venituri mizere și pentru ei nu numai că fiecare bănuț contează, dar, de asemenea, ar fi dificil de dus contabilitatea. În același timp, sistemul actual de colectare a impozitelor nu se ridică la nivelul relațiilor de afaceri mai civilizate. De exemplu, în cazul trecerii de la brevete la impozitarea veniturilor - mare semn de întrebare este dacă inspectoratele fiscale ar fi în măsură să supravegheze un sistem suplimentar de impozitare mult mai complicat, în cazul în care cu greu se îndeplinesc cerințele actuale, nefiind beneficiari ai acestei taxe, care merge la nivel local în timp ce sunt colectate de către structurile desconcentrate ale administrației centrale. O altă problemă foarte mare este că în țările similare nivelul de dezvoltare a Moldovei, introducerea oricăror sisteme complicate de impozitare conduce, în mod normal, la evaziuni fiscale mai mari precum și la creșterea mituirii și a corupției. În cea mai mare parte este posibilă colectarea impozitelor indirecte însoțite de administrația centrală, în timp ce impozitele și taxele care se bazează pe veniturile reale locale sunt extrem de problematice pentru orice colectare și astfel persistă evaziunea fiscală uriașă și economia tenebră, retrogradând întregul sistem financiar și întreaga încredere în stat.

Taxa de drumuri

O inițiativă interesantă și până în prezent promițătoare a fost lansată de către Ministerul Transporturilor. În continuarea discuțiilor anterioare, Ministerul a venit cu o idee de îmbunătățire a performanței fondului rutier și în special prin introducerea taxei pe automobil sau taxa rutieră, beneficiarii direcți fiind APL. La moment este sugerat de către Ministerul Transporturilor că taxa rutieră se va partaja cu APL de primul și al doilea nivel și va merge direct la bugetul local. Cifrele sunt destul de volatile și se schimbă în fiecare an, dar vor constitui aproximativ 300 milioane lei pe an pentru toate APL de la primul nivel. În prezent, inițiativa este în curs de consultări publice și după aceea presupune a fi prezentată Guvernului și Parlamentului. CALM pledează pentru o altă abordare a partajării impozitului rutier - abordare luând în considerare responsabilitățile reale pentru drumuri, din care în kilometri partea leului este la nivel local. Conform unor estimări din țară, aproximativ 3000 km sunt drumuri naționale, aproximativ 6000 km sunt drumuri regionale și aproximativ 35000 km sunt drumuri locale, în timp ce fondurile provin absolut disproporționat - nimic la autorități locale de primul nivel, 20-25% pentru al doilea nivel APL și tot restul la nivelul central pentru drumurile naționale. La fel de disproporționat au fost distribuite toate cheltuielile anterioare, resursele publice naționale și internaționale de la obținerea independenței până în prezent, la fel vor fi cheltuite disproporționat fondurile potențialilor donatori, care în cea mai mare parte sunt destinate nivelului central și la drumurile naționale. În același timp APL de primul nivel, timp de 25 de ani, nu primesc direct fonduri pentru infrastructura drumurilor. Drumurile fiind în condiții dezastruoase și care duc la tot felul de cataclisme economice, sociale și personale în comunitățile din Moldova.

Principalele dimensiuni ale reformei

Congresul Autorităților Locale din Moldova care reprezintă aproximativ 800 din 898 APL din Moldova, în spiritul Cartei Europene a Autonomiei Locale, în spiritul angajamentelor naționale și internaționale ale Moldovei, în spiritul celei mai



Promo - LEX



înalte reprezentări naționale, în numele celui mai de încredere nivel de guvernare din partea populației, susține trei poziții simple, dar fundamental importante ce se referă la descentralizarea fiscală:

1. Taxele locale sunt totalmente la discreția deplină a guvernelor locale în ceea ce privește ratele de impozitare;
2. Toate plafoanele fiscale existente în prezent (în primul rând pe imobile și impozitele pe teren) trebuie eliminate complet;
3. Stimuletele și facilitățile fiscale oferite de nivelul central trebuie strict interzise sau compensate în întregime din alte surse;
4. Deblocarea transferurilor cu destinație generală;
5. Finanțarea centrelor sociale, anterior finanțate de la bugetul de stat și arbitrar oprită de guvernul central în 2015, trebuie restabilită până când aceste centre sunt încă în viață;
6. Fondul de compensare pentru reforma finanțelor locale, introdus timp de doi ani consecutivi în 2015, trebuie continuat, deoarece cea de a doua etapă a reformei finanțelor locale – consolidarea bazei fiscale, nu a fost realizată așa cum a fost prevăzut și vina cade în întregime pe administrația publică centrală;
7. Evaluările imobiliare, ca principala sursă a veniturilor fiscale locale, trebuie lansată imediat conform deciziilor legislative și normative aprobate recent.

Pe ultimele patru puncte pare să fie atins acordul, iar procedurile sunt în derulare. Primele două puncte care răspund cel mai direct la descentralizare fiscală sunt destul de dificil de înțeles încă pentru reprezentanții administrației publice centrale din Republica Moldova. Punctul numărul trei pare a fi cel mai problematic.

Mai presus de toate postulatele principale legate de finanțele locale și naționale pe care trebuie să se bazeze toate relațiile, discuțiile și negocierile, este faptul că *nu monopolul guvernului central asupra puterii, dar eficiența reală și încrederea în nivelele administrației publice determină distribuția resurselor/ bugetului consolidat între administrațiile locale și centrale. Acest lucru implică partajarea și distribuția tuturor resurselor financiare naționale – a tuturor taxelor și fondurilor de investiții publice.*

Autonomia operațională a administrațiilor locale

O altă problemă importantă legată de politici în perioada de monitorizare în ceea ce privește autonomia locală, inclusiv autonomia financiară a fost partea de cheltuieli a bugetelor locale și este mai degrabă legată de autonomia operațională a comunităților și orașelor și în special în ceea ce privește remunerarea muncii în administrația locală, atât pentru angajați cât și pentru reprezentanții aleși. Au fost purtate numeroase discuții pe această temă între administrația centrală și locală prin intermediul CALM, din păcate, nu s-a ajuns la un acord reciproc și periodic se ajunge la controverse și dezbateri de intensitate mare, inclusiv, în perioada de monitorizare. Din păcate până acum reprezentanții administrației publice centrale contrar principiilor autonomiei locale și Cartei europene a autonomiei locale continuă să promoveze discreția minimă a APL în acest domeniu. În același timp, problema capătă o importanță majoră și este abordată aproape săptămânal, deoarece APL pierd zilnic personalul calificat, angajații și personalul auxiliar. După tendințele actuale și destul de rapide s-ar putea ajunge la situația în care la primărie / în APL va rămâne doar primarul, în cel mai bun caz.

2. Reforma administrației publice și reforma administrativ - teritorială



Promo - LEX



În 2016 au fost lansate și au avansat discuții cu privire la reforma administrativ-teritorială. A avut loc o conferință națională cu privire la reforma administrativ-teritorială organizată de Academia de Administrare Publică, cu participarea comunității academice, Congresul Autorităților Locale din Moldova, reprezentanți ai autorităților locale și centrale, parteneri internaționali ai Moldovei, experți în domeniu, etc. Problema devine din ce în ce mai importantă și, în același timp, tot mai controversată, deoarece este promovată de anumite instituții, inclusiv de unii parteneri internaționali ai Moldovei și destul de des este bazată pe presupuneri false sau controversate.

Reforma administrativ-teritorială este una foarte complexă, care, chiar dacă este absolut valabilă în teorie, trebuie tratată cu înțelepciune în practică. Principala provocare a acestei reforme este că aceasta este puternic corelată cu democrația națională în țară, cu aspectele democratice ale funcționării nu numai a administrației publice locale, ci și a administrației centrale. Din cauza complexității acestei reforme și a efectelor sale controversate pe scară largă, deseori politicienii de pretutindeni sunt destul de prudenți cu privire la această reformă. În același timp, destul de comune sunt încercările de a ascunde sub complexitatea reformei administrativ-teritoriale lipsa de voință politică pentru orice alte reforme în țară.

Pentru moment, suntem martorii a două procese complementare în ceea ce privește această reformă. În primul rând sunt presiunile din partea partenerilor noștri internaționali, care sunt foarte bine percepute de către guvernul central în lipsa relațiilor cu drepturi depline cu UE, lipsei finanțării UE și obiectivul național primordial al restabilirii acestora. Astfel de presiuni sunt deosebit de îngrijorătoare și chiar ar putea fi o potențială sursă de conflict. Nu se vede imediat de ce partenerii noștri internaționali exercită presiuni asupra problemei, care este în afara mandatului și competenței Uniunii Europene - cum ar fi structura administrativ-teritorială. În plus, UE nu intervine nici în administrația locală și nici în democrația locală, care ar fi, probabil, mult mai benefică și utilă pentru Moldova. Acesta nu este în totalitate un mod direct în care un astfel de domeniu specific al suveranității locale este promovat de partenerii internaționali - domeniu, care are tot potențialul de a retrograda în continuare contextul democratic și așa fragil în țară. Eforturile partenerilor noștri internaționali merită să fie redirectionate spre reforme mult mai importante și cruciale pentru țară și capabile să schimbe funcționalitatea generală a sistemului administrației publice, cum ar fi reforma de descentralizare, spre exemplu. Probabil că astfel de încercări superficiale, fără mandat și fără cunoaștere profundă a interferențelor subiectului au fost una dintre cauzele recentului verdict al Curții de Conturi Europene referitoare la ajutorul Uniunii Europene în Republica Moldova pe parcursul ultimilor zece ani (850 milioane EURO) care, potrivit acestei instituții europene nu a adus rezultate palpabile, cu atât mai mult în domeniul administrației publice.

Al doilea proces la care asistăm în Moldova deja de 25 ani, este lipsa aproape completă a capacităților și a voinței politice a administrației publice centrale pentru orice reforme. În aceste condiții, este cu atât mai îngrijorător primul proces de impunere a abordărilor controversate în cadrul diferitor reforme din partea puținilor noștri parteneri internaționali. Într-adevăr, provocarea constă în faptul că administrațiile centrale din Moldova, oricare dintre ele, se mișcă destul de lent sau deloc din inițiativă proprie și anumite sfaturi ale partenerilor internaționali ar putea fi, în general, utile. Cu toate acestea, trebuie să se înțeleagă clar că părțile interesate locale/naționale trebuie să fie mai presus de toate consultate cu privire la orice reforme, în special părțile interesate naționale, reprezentative, care sunt afectate în mod direct de reformele propuse și sunt părți ale unui sistem global al administrației publice. În acest caz - în primul rând autoritățile locale și asociațiile reprezentative ale acestora. Problema cu sfaturile parvenite din partea



Promo - LEX



partenerilor internaționali și bazate pe viziunea lor este destul de simplă. Moldova este foarte departe de țările dezvoltate economic – departe în nivelul de democrație, departe în standardele sistemului de administrație publică, departe în ceea ce privește transparența și responsabilitatea și departe în ceea ce privește nivelurile de corupție și justiție. Mai întâi de toate, este departe în ceea ce privește balanța puterii în societatea noastră. Experiența a 25 de ani de la independență demonstrează - nimic sau aproape nimic nu funcționează aici fiind copiat din țările dezvoltate economic și trebuie să fie elaborate absolut diferite politici și reforme - politici care vizează cauze sistemice profunde ale problemelor care sunt mai puțin clare pentru partenerii noștri internaționali precum demonstrează experiența anterioară în toate țările în curs de dezvoltare. Prin urmare, sfaturile simpliste, neaxate pe o înțelegere profundă a problemelor și realităților, chiar dacă acestea se bazează pe niște idealuri prestabilite și cu anumite principii sociale existente nu reprezintă o șansă de a fi viabile. În plus, după cum demonstrează recente evoluții, partenerii noștri internaționali însuși se confruntă cu o confuzie și dezamăgire destul de gravă a oamenilor față de politicile, abordările și situația generală a lucrurilor pe acele probleme pe care încearcă să le promoveze în țările în curs de dezvoltare.

Bazele reformei

Contemplând această reformă, trebuie să atragem atenția asupra principiilor și provocărilor de bază pentru această reformă, în special din punctul de vedere al societăților emergente și în curs de dezvoltare.

1. Reforma administrativ-teritorială nu este posibilă în Moldova înainte de alegerile locale următoare (din cauza mai multor rezoluții anterioare ale Curții Constituționale) - înainte de 2019. Ori după 2018 (anul alegerilor parlamentare) - an critic pentru rezultatele reformelor combinate și pentru sistemul administrației publice din Moldova per ansamblu, atunci când toate reformele și rezultatele vor fi evaluate de către alegători. Este destul de probabil că voința politică se va diminua în mod semnificativ pe fundalul dificultăților politice, economice și financiare ale țării. Fără măcar a menționa că, în ultimii 8 ani, începând cu anul 2009 la nivel de țară în toate sectoarele a fost pusă în aplicare doar o singură reformă - Reforma finanțelor locale - și aceasta doar parțial. Este naiv de crezut că multe reforme, în paralel, pot fi realizate în diferite sectoare. Aceasta nu are nimic de-a face cu guvernul ca atare, dar cu orientarea și diviziunea oamenilor politică, geopolitică și ideologică ce nu favorizează implementarea reformelor. Apoi, mai este necesar să se acorde prioritate. În timp ce reforma administrativ-teritorială este mai puțin importantă decât, de exemplu, reforma administrației publice centrale, descentralizarea puterii și recreerea climatului de afaceri.
2. Abordarea pe termen scurt adesea domină multe dezbateri cu privire la reforma administrativ-teritorială. O abordare bazată pe calcule matematice, ceea ce este frumos în teorie, simplu pentru cei din mediul de afaceri, dar așa cum este întotdeauna cazul cu abordările matematice aplicate în societate - sunt foarte departe de realități, rațiune și durabilitate.
3. Există în mod normal, două considerente în administrația publică, peste tot în lume - democrație și eficiență. Mai mult decât atât, dacă cineva crede în democrație – atunci, rațional, eficiența în administrația publică poate fi asigurată numai prin democrația cu drepturi depline. Dacă cineva nu crede în democrație - atunci nu există argumente și consecința logică ar fi eliminarea nu numai a guvernelor locale, ci și a consiliilor locale, parlament și alegeri.



Promo - LEX



4. Democrația peste tot în lume, dar mai cu seamă în Republica Moldova, este în primul rând asigurată de autoritățile locale, care sunt mai aproape de populație și având peste tot încredere mult mai mare, din numele populației. De ce mai cu seamă în Moldova? În primul rând, avem un sistem al administrației publice centrale netransparent, abia funcțional și mai puțin controlabil. În al doilea rând societatea civilă sau organizațiile neguvernamentale își consolidează încă capacitățile lor, nu au legături corespunzătoare cu populația și sunt mai degrabă, capabile la distanță să exprime opiniile cetățenilor cu privire la diferite subiecte. În aceste condiții și ținând cont de încrederea în autoritățile locale din partea populației (cea mai mare după biserica conform sondajelor de opinie), anume autoritățile locale, cu toate problemele pe care le au, sunt piatra de temelie a democrației în țară și mai bine decât oricine în această țară reprezintă poporul.
5. Într-adevăr, suntem într-un mare deficit de eficiență în administrația publică în țară și în primul rând a eficienței administrației publice centrale. Dar tocmai deficitul de democrație constituie singura cauză a acestui deficit de eficiență. Deficitul de democrație reprezintă principala provocare pentru orice reformă, iar consolidarea capacităților democratice este cheia oricărei reforme.
6. Folosind abordarea matematică îngustă, distrugând neînțelept comunitățile, reforma ar putea retrograda fundamentul democratic principal al țării și însuși baza oricărei eficiențe. Diminuarea fundamentului principal democratic al țării, de fapt, este etapa directă în sensul instituirii regimului autoritar cu verticala puterii moștenită destul de pronunțată și care persistă în societatea noastră.
7. În afara considerentelor de eficiență și de democrație nu există nici un temei pentru a crede că reforma administrativ-teritorială va aduce economii, există mai degrabă toate riscurile să se întâmple efectul opus, dovadă servind exemplele din alte țări. Deocamdată administrațiile locale operează cu salarii mizere și mandate nefinanțate, la limita capacităților și a resurselor financiare și care poartă pe umerii lor întreaga povară a greșelilor, eșecurilor, incapacității și corupției administrației publice centrale. De fapt, guvernele locale reprezintă cel mai mare beneficiu în ceea ce privește democrația, la cel mai mic preț sau la cel mai mic cost. 75% din bugetul național fiind cheltuit de către administrația publică centrală, incompetentă și ineficientă și aici este principala sursă de economii. Nu în zadar Guvernul și Prim-ministru personal au identificat această problemă ca fiind cea mai importantă și urgentă.
8. În cazul unităților administrativ-teritoriale mai mari - costurile ar putea chiar crește. Angajații vor cere, în mod normal, salarii mai mari și condiții de muncă mult mai bune în unitățile administrativ-teritoriale mai mari. Acum autoritățile locale funcționează la costuri minime și la un nivel înalt de eficiență (condiționate, desigur, de resursele financiare existente) și care nu au nici pe de aproape personal suficient. În unitățile administrativ-teritoriale mai mari salariile vor crește, controlul democratic va scădea și numărul de personal va crește, împreună cu costurile de întreținere, utilități, clădiri și costurile terenului.
9. În afară de aceste considerații simple și în afară de marea încredere din partea populației, avem câteva exemple explicite care ilustrează eficiența localităților mici. Cel mai ambiguu este sectorul de aprovizionare cu apă unde majoritatea operatorilor mari sunt în pragul falimentului, care lucrează de ani de zile cu pierderi, în



Promo - LEX



timp ce pe de altă parte, o mult mai bună performanță în acest sens o au operatorii de apă mici din zonele rurale, cel puțin din punct de vedere al eficienței economice. Din nou, mai multe localități mici au rezultate mult mai bune, inclusiv în strângerea de fonduri decât cele mari, tocmai pentru că ele sunt mult mai transparente, responsabile, democratice și mai aproape de oameni. Aceasta este natura eficienței administrației publice.

10. Dacă ne uităm la exemple de reforme similare din alte țări comparabile putem vedea în esență două rezultate. În primul rând este fragmentarea teritorială chiar mai mare decât în Moldova (Slovenia, Republica Cehă, Franța, România, etc.). În al doilea rând - reformele administrativ-teritoriale efectuate fie din anumite considerente politice, fiind pur și simplu impuse de către cineva sau, alternativ, reforme administrativ-teritoriale desfășurate cu încrederea sacră în eficiență economică (Albania, Letonia, Georgia, Ucraina, Lituania, Bulgaria, etc.). În ambele cazuri, rezultatele sunt fie negative, fie nu s-a ajuns la rezultatele dorite din simplul motiv că democrația locală a fost retrogradată într-o parte sau alta. Desigur, nu putem compara cu Moldova astfel de țări precum Danemarca, Norvegia, Suedia, în cazul în care există standarde absolut diferite de viață, tradiții, cultură, administrație publică și echilibru de putere în societate.

In concluzie - toate cele prezentate mai sus, categoric nu neagă necesitatea reformei. Acestea sunt doar factorii obiectivi fundamentali pe care trebuie să-i luăm în considerare atunci când ne gândim la reforma administrativ-teritorială.

Lecții învățate, voință politică și domenii afiliate

Vorbind la general, orice reformă trebuie să ia în considerare o varietate de factori, din diferite domenii/sectoare afiliate și capacitățile globale ale administrației publice din țară. Din păcate, această abordare complexă lipsește în Moldova. Toate reformele sectoriale au o abordare sectorială foarte îngustă, supra-estimează capacitățile manageriale și posibilitățile administrative pentru reforme și atunci ele sunt sortite eșecului. Mai întâi de toate sunt supra-estimate capacitățile generale ale sistemului administrației publice din țară.

La implementarea oricăror reforme este extrem de important să se țină cont de faptul că, în țări precum Moldova nimic nu se poate face prin modificarea legislației sau prin consolidarea capacităților instituționale. Aproape toate politicile, strategiile și legislația din țară sunt neoperaționale, copiate din modelele diferitor țări dezvoltate economic, fiind scrise de către organizații internaționale și nu sunt proprii instituțiilor naționale, fără specificarea resurselor financiare, fără a lua în considerare capacitățile administrației publice în țară, foarte contradictorii și cel mai important, nu reflectă echilibrul puterii în societatea noastră. Modificarea unor legi separate în aceste condiții cu siguranță nu va fi de folos. Abordarea doar a capacităților instituționale nu va funcționa, deoarece sistemul de administrație publică și administrația publică centrală, în special, reprezintă o puternică verticală a puterii centralizată și îmbunătățirea doar a unor instituții separate, nu va rupe sistemul care este foarte puțin democratic, aproape non-funcțional, inexplicabil, netransparent, parțial din punct de vedere politic și legal, precum și corupt. Nu există absolut nici o altă cale decât adresarea sistemică a echilibrului de putere - diminuarea radicală a puterii și a resurselor financiare aflate la discreția administrației publice centrale.



Promo - LEX



Contemplând orice reformă este extrem de important să se ia în considerare interesele și voința politică a diferitor părți interesate. Și nu numai prezența sau absența acesteia, ci, de asemenea, intensitatea sau forța acestor interese. În Moldova după 2003 și mai ales după 2009 au existat atât de multe discuții și încercări de a discuta despre reforma administrativ-teritorială, această experiență producând deja un grad ridicat de scepticism în ceea ce privește punerea în aplicare a unei astfel de reforme. Foarte important este, de asemenea, să se ia în considerare învățămintele și implicațiile reformelor sectoriale anterioare, în plus, în Moldova am avut o experiență semnificativă în reforma administrativ-teritorială în 1998-2003. Următoarele lecții strategice majore pot fi enumerate și aduse spre atenție:

1. Problema implementării reformei administrativ-teritoriale aproape niciodată nu este ridicată într-adevăr, cu scopul unei posibile îmbunătățiri. Principalele interese ale politicianilor se reduc la facerea pe placul partenerilor internaționali, inclusiv pentru ridicarea unor fonduri internaționale importante. În afară de aceasta, un rol important îl joacă luarea în considerare a diminuării democrației locale (ultima rămășiță a democrației în țară), precum și crearea unor guverne locale mai controlabile distrugând astfel un bastion final al democrației în țară și consolidarea verticalei puterii în societate.
2. Aproape întotdeauna, nu a existat o viziune clară a reformei administrativ-teritoriale. Și nu numai legată de particularitățile tehnice, ci a principiilor generale, de asemenea. Nu numai viziunile și opiniile variază semnificativ între partidele politice, dar și în cadrul fiecărui partid politic separat, în mod normal, există diferențe majore în contextul acestei reforme.
3. Politicile de reformă sunt în mod normal, externalizate experților naționali sau internaționali în condițiile lipsei de capacități pentru conceptualizarea reformei de către administrația publică. Problema cu acești experți este că nu sunt reprezentativi, dar, mai important, sunt rareori realiști, puțin cunosc administrația publică locală și problemele generale ale țării. Adesea, ei sunt conduși de principii economice și sociale care au sens în Europa sau în alte țări dezvoltate economic, dar care nu au nici o corelație cu contextul moldovenesc. În mod normal, domină o abordare matematică îngustă la un astfel de fenomen complicat și multe-dimensional ca administrația publică.
4. Din anul 2003, încă niciodată reforma administrativ-teritorială nu a ajuns la stadiul de conceptualizare reală, nici măcar nu s-au menționat consultările publice. De cele mai multe ori au ajuns în stadiul de a încerca voința și răbdarea guvernelor locale, a partenerilor internaționali și a altor părți interesate la nivel național.
5. Sunt esențiale pentru o astfel de reformă consultări, explicații, precum și comunicarea și promovarea, mai ales, în condițiile în care reforma anterioară 1998-2003 a fost extrem de politizată și va fi la fel de politizată și în viitorul apropiat.
6. Reforma trebuie legată de prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și în special de articolele referitoare la acordul localităților sau referendum în cazul modificării limitelor teritoriale.
7. Reforma trebuie să se bazeze pe consensul populației, în caz contrar există un risc serios nu numai a discreditării sale, dar, de asemenea, a retrogradării în continuare a autonomiei locale încă foarte slabe, precum și a reversiunii sale, după venirea la putere a altor forțe politice.
8. Reforma celui de-al doilea nivel al administrației locale, indiferent de forma pe care o va lua, probabil, nu se poate întoarce la sistemul județelor ce au existat în 1998-2003 nici geografic, nici nominal. În cazul în care o astfel de reformă va merge mai departe, este, de preferință, să se concentreze pe transformarea APL de nivelul doi în reprezentanți ai guvernului central în teritoriu și coordonatori ai serviciilor desconcentrate și regionale.



Promo - LEX



3. Regionalizarea și dezvoltarea regională

Un alt punct al dezbaterilor naționale pe parcursul 2016 a fost cu privire la regionalizare. Este, de asemenea, legat pe resurse financiare foarte importante pentru Moldova, până în prezent doar la nivelul declarațiilor neconfirmate. Resursele sunt legate de regionalizarea în diverse sectoare și în dezvoltarea regională inclusiv. Regionalizarea este puternic promovată de diferite organizații internaționale, dar trebuie să ne dăm seama de câteva considerente foarte importante și să nu negăm faptul că, în general, acest lucru poate fi una dintre abordări (deși, probabil, nu în exclusivitate). Principala provocare a regionalizării este faptul că principalul punct de plecare este un sistem existent al administrației publice. Are capacități proprii de funcționare? Are capacități pentru orice cooperare, care presupune în primul rând o încredere semnificativă între nivelele administrației publice sau între unitățile administrativ-teritoriale? În același timp, orice reformă trebuie să ia în considerare o varietate de factori, din diferite domenii/sectoare afiliate și capacitățile globale ale administrației publice din țară. În particular, este util să se ia în considerare următoarele:

1. În Europa, timp de sute de ani înainte ca orice regionalizare să fie gândită - a fost creată infrastructura locală suficient de puternică, democrația și un sistem adecvat de administrație publică, și abia după aceea oamenii au început să investigheze potențialele creșteri ale eficienței și extinderea cooperării și regionalizarea, cu toate acestea, funcționând neuniform;
2. În Moldova nu avem nici pe de aproape baza infrastructurii locale. Multe bunuri și servicii sunt în condiții dezastruoase din cauza lipsei de fonduri pentru infrastructura locală. Finanțele locale sunt extrem de limitate. Nu există nici o infrastructură locală și vrem dintr-o dată să creăm una regională?
3. Sistemul administrației publice este la nivel rudimentar, administrația publică centrală este greu operațională - netransparentă, parțială politic, nu duce răspundere, coruptă, mai puțin democratică. Ce fel de bază creează acest lucru pentru orice regionalizare, atunci când nu suntem în măsură până în prezent pentru a pune în aplicare chiar sistemul administrației publice convențional?
4. Nu există tradiții de cooperare și regionalizare dar există reticență - este clar, peste tot este la fel. Dar, în cazul nostru nu există bani pentru a motiva cooperarea și regionalizarea cum, de exemplu, au fost disponibili în noile state membre ale UE (România, Polonia, Slovacia, etc.) - miliarde de euro. Noi nu avem astfel de posibilități. Guvernele locale, practic, nu beneficiază de fonduri internaționale și într-o foarte mică măsură din resurse de investiții publice naționale parțial politic și netransparente. În aceste condiții, despre ce fel de motivație pentru regionalizare vorbim?
5. Autoritățile locale sunt pilonul-cheie al democrației peste tot în lume, dar în Moldova, în special. În condițiile administrației publice centrale necontrolabile, extrem de sărace, a legăturilor slabe între organizațiile non-guvernamentale și populație, numai administrația publică locală este suficient de democratică, funcțională și care beneficiază de încrederea sporită a populației. A îndepărta orice competență din partea guvernelor locale și chiar a le regionaliza imediat, înseamnă diminuarea mediului democratic și a controlului democratic asupra furnizării de servicii. Putem experimenta așa, în condițiile democrației naționale extrem de vagi, fragile și volatile?



Promo - LEX



6. Cât privește eficiența regionalizării, economiile de scară - sunt, de asemenea, foarte mari semne de întrebare. Toate considerațiile privind eficiența sunt retrogradate pe un simplu exemplu al sectorului de apă din Moldova, unde companiile de apă din orașele mari se luptă din greu să supraviețuiască, sunt în pragul falimentului, cu pierderi uriașe, volume mari de apă furate, plăți restante, etc. În timp ce operatorii mici cu toate problemele și provocările lor au o performanță mult mai bună. Ceea ce se referă la economiile de scară - multe dintre serviciile publice prestate la nivel local au costuri fixe destul de modeste, în scopul de a vorbi serios despre economiile de scară. În Austria există 5000 de operatori de apă, marea majoritate care deservește un sat mic, la fel și în Bavaria. Cu siguranță nu regionalizarea, plecată de la un control democratic și de la sistemul actual al administrației publice este soluția în majoritatea cazurilor.

Dezvoltarea regională este o altă problemă care a fost abordată în cadrul discuțiilor multiple în 2016, Guvernul recunoscând necesitatea urgentă a unor schimbări cuprinzătoare în domeniul dezvoltării regionale. Acest lucru este dictat atât de cerințele naționale interne, inclusiv din partea administrațiilor locale și organizațiilor non-guvernamentale cât și de eforturile de strângere a fondurilor de către Guvern pe arena internațională. Câțiva donatori-cheie, inclusiv UE se pare că au acceptat parțial posibilitatea alocării de fonduri prin structuri de dezvoltare regională, dar necesită în schimb lor transparență aprofundată, responsabilitate și imparțialitate politică. În același timp, autoritățile locale au o reclamație importantă cu privire la domeniul dezvoltării regionale, chiar și în afară de caracterul său puternic centralizat, care, în sine, pune îndoieli cu privire la conceptul "regional" în întreaga arhitectură. De fapt, unul dintre elementele-cheie ale acestui sistem centralizat este implementarea proiectelor de către Agențiile de dezvoltare regională și dreptul asupra proiectului, care ridică reclamații semnificative și discordie din partea APL. În afară de considerațiile de mai sus, o astfel de modalitate nu stimulează dezvoltarea capacităților autorităților locale, care, în condițiile actuale din Moldova poate fi realizată numai prin abordarea "învățarea prin practică".

În 2016 Ministerul Dezvoltării Regionale a venit cu câteva idei și principalele orientări pentru reformarea întregului sistem. Câteva discuții au avut loc cu participarea Congresului Autorităților Locale din Moldova în contexte diferite, inclusiv în cadrul Comisiei Parlamentare pentru administrație publică, dezvoltare regională, mediu și schimbări climatice. Printre principalele linii de discuție au fost următoarele:

1. Noua Strategie Națională pentru dezvoltarea regională;
2. Noua lege privind dezvoltarea regională;
3. Rolul și componența Consiliului Național pentru dezvoltarea regională - reducerea rolului Consiliului Național în favoarea Consiliilor Regionale care vizează mai ales procesul de luare a deciziei la nivel regional, în paralel cu creșterea transparenței, participării și responsabilității Consiliului Național;
4. Rolul și componența Consiliilor regionale pentru dezvoltarea regională - ceea ce le face cu adevărat reprezentative și eficiente, posibil, de asemenea, prin reducerea numărului de membri și simultan calitatea de membru să fie mult mai reprezentativă;
5. Implementarea proiectelor direct de către beneficiari - de către administrațiile locale, față de punerea în aplicare a proiectelor de către Agențiile de dezvoltare regională. Implementarea de către administrațiile locale, care să conducă la dreptul de proprietate și la consolidarea capacității locale versus punerea în aplicare de către Agențiile de dezvoltare regională, atunci când proiectele sunt mai complicate, cu proceduri administrative dificile și cu implicarea multor administrații locale.



Promo - LEX



Din păcate doar câteva probleme, menționate mai sus, și-au găsit soluție durabilă, cel puțin la nivelul de politici și intenții. Ministerul Dezvoltării Regionale nu este pregătită să descentralizeze un sistem puternic centralizat de dezvoltare regională.

Chiar și mai complicată este situația care se referă la toate celelalte fonduri pentru investiții publice în infrastructura locală, inclusiv bugetul de stat, fondul ecologic, și fondul de eficiență energetică. Până în prezent, nici un progres nu s-a manifestat în creșterea transparenței și a responsabilității lor, nu s-au observat nici măcar intențiile de reformare a acestor fonduri.

4. Proprietatea și înregistrarea ei

Pe parcursul anului mai multe discuții s-au axat pe probleme de înregistrare, evaluare și delimitare a proprietății cu Parlamentul, Guvernul, Agenția Cadastru, Ministerul Finanțelor și alte instituții relevante. O atenție cuprinzătoare asupra acestui subiect a fost condiționată de câteva considerații importante și, în special:

1. Importanța evaluării proprietății ca o bază de impozitare pentru puținele taxe locale foarte importante - impozitul pe bunuri imobiliare și impozitul funciar;
2. Înregistrări de proprietate foarte limitate în țară și procedura de înregistrare foarte costisitoare;
3. Aprobarea Legii cu privire la schimbarea destinației terenurilor ca o competență a autorităților locale;
4. Hotărârea Guvernului sprijinită în mod corespunzător de o nouă legislație care să permită evaluarea de piață a proprietății de către autoritățile locale, care anterior a fost doar în competența guvernului central;
5. Elaborarea regulamentelor și statutelor relevante aprobate de către Guvern și Parlament pentru schimbarea destinației terenului;
6. Aplicarea sistemului simplificat de înregistrare a proprietăților și evaluare în scopul impozitării;
7. Introducerea sistemelor informatice integrate cu baze de date și dovezi ale tuturor resurselor imobiliare disponibile la nivel local.

Ce se referă la înregistrarea proprietății și evaluarea ca fiind principala sursă a veniturilor administrațiilor locale, au fost găsite acțiuni pentru viitor mai mult sau mai puțin agreabile, între toți actorii implicați și în primul rând, între Agenția Cadastru și CALM. În același timp, rămâne să vedem voința politică la toate nivelurile administrației publice de a aduce la viață toate cele convenite prin legi și regulamente și cel mai important, punerea în aplicare a acestora.

Un aspect deosebit de important în ceea ce privește punerea în aplicare a noii legislații pentru evaluarea proprietății de către autoritățile locale, dar rămas neclar, este de când noul sistem de impozitare, ținând seama de noile evaluări ale pieței poate fi introdus și pus în aplicare. CALM insistă ca noul sistem să fie pus în aplicare pentru fiecare autoritate locală separat și începând cu anul imediat următor după ce evaluarea a fost efectuată. Această poziție a fost convenită cu Ministerul Finanțelor, dar încă mai trebuie să treacă aprobarea Guvernului și Parlamentului.

Este de menționat că evaluările de piață a bunurilor imobiliare sunt exerciții destul de costisitoare și ideea principală din spatele schimbării a fost ca APL să obțină finanțări adecvate de la partenerii internaționali ai Moldovei în acest scop și reducerea simultană a costurilor de înregistrare și evaluare. Aceste două procese vor veni în paralel. Strângerea



Promo - LEX



de fonduri pentru evaluările de proprietate pot fi efectuate fie prin intermediul unor fonduri consolidate globale din partea donatorilor destinate special acestui aspect (de exemplu Banca Mondială, BERD, Banca Europeană de Investiții etc.), prin proiecte separate la care APL au aplicat sau prin includerea în proiecte speciale ale donatorilor cu componente referitoare la evaluările de proprietate. Aici există un spațiu mare de manevră pentru consolidarea eforturilor din partea administrației publice locale și centrale.





Promo - LEX



5. Concluziile principale

1. Pe parcursul perioadei de monitorizare s-au efectuat câteva inițiative la scară mică privind descentralizarea și consolidarea APL - mai ales în domeniul evaluării bunurilor și înregistrarea în scopul impozitării și fără efecte practice, concrete:
 - Elaborarea legislației secundare pentru schimbarea destinației terenurilor, după aprobarea noii legislații;
 - Elaborarea a câtorva acte normative ce se referă la înregistrarea simplificată a proprietății.
2. În același timp, s-au efectuat măsuri semnificative de consolidare și creștere atât a numărului cât și a intensității impedimentelor față de autoritățile locale din Moldova:
 - Au continuat presiunile administrative, politice și financiare asupra primarilor;
 - Au continuat practicile de acordare de stimulente fiscale și facilități fiscale din contul impozitelor locale fără compensații pentru APL;
 - Nu au fost identificate noi surse de finanțare pentru APL care respectă angajamentele naționale și internaționale ale Republicii Moldova în domeniul descentralizării fiscale.
3. Pe parcursul anului a fost lansată activitatea de elaborare și aprobare de către noul guvern al documentelor strategice și conceptuale legate de reforma administrației publice:
 - Extinderea Strategiei Naționale de Descentralizare până la 2018;
 - S-a semnat Foai de parcurs pentru reforma de descentralizare între Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova;
 - Strategia de reformă a administrației publice, inclusiv administrația locală și reforma administrativ-teritorială.
4. Evaluând situația în general - nici un progres în afară de nivelul conceptual nu s-a manifestat în direcția reformei de descentralizare, în timp ce multe documente de politică conțin riscuri potențiale pentru limitarea în continuare a autonomiei locale, cum ar fi:
 - Politica bugetar-fiscală pentru 2017, cu încercări de introducere a plafoanelor la taxe și fără prevederea măsurilor referitor la descentralizarea fiscală, în conformitate cu angajamentele naționale și internaționale ale Moldovei;
 - imixtiunea consolidată a organismelor și agențiilor de control în autonomie locală;
 - Presiunile administrative, politice și financiare au continuat cu privire la APL, etc.
5. Problemele și prioritățile cheie pentru reforma administrației locale este descentralizarea fiscală cu următoarele direcții principale:
 - Impozite și taxe locale, la discreția deplină a guvernelor locale în ceea ce privește ratele de impozitare;
 - Toate plafoanele fiscale existente în prezent (în primul toate taxele imobiliare și funciare) să fie eliminate complet;
 - Stimulentele și facilități fiscale să fie strict interzise sau să fie compensate în întregime din alte surse;
 - Eliminarea completă a blocării transferurilor cu destinație generală și excluderea acestor blocări pe viitor;



Promo - LEX



- Finanțarea centrelor sociale finanțate anterior de la bugetul de stat și oprită arbitrar de guvernul central în 2015 să fie reluată până încă unele dintre aceste centre mai sunt în viață;
 - Fondul de compensare pentru reforma finanțelor locale introdus în 2015 timp de doi ani, să fie continuat, deoarece a doua etapă a reformei finanțelor locale nu a fost realizată așa cum a fost avută în vedere și vina cade în întregime pe administrația publică centrală;
 - Evaluările imobiliare ca sursă principală de venituri fiscale locale să fie lansate imediat conform deciziilor legislative și normativelor aprobate recent.
6. Alte dimensiuni - cheie strategice pentru reforma administrației locale sunt:
- Consolidarea autonomiei locale în domeniul remunerării muncii a angajaților APL și a reprezentanților aleși
 - la discreția deplină a APL;
 - evaluările cadastrale, înregistrarea proprietății și a bunurilor.
7. În același timp, două aspecte critice legate de reforma APL sunt impunerea unor abordări controversate, cu o intervenție directă în autonomia locală:
- Reforma administrativ-teritorială văzută ca o sursă de economii, luând în considerare abordarea matematică simplistă a eficienței și fără a lua în considerare considerentele democratice ale funcționării APL;
 - Regionalizarea văzută ca un model unic, exclusiv pentru soluționarea problemelor existente, în special în sectoare precum managementul apelor, managementul deșeurilor și dezvoltarea regională.



Promo - LEX



Anexa 1. Situația generală în administrația publică și căile de urmat

Probleme cheie generale problems

- Democrație vagă;
- Verticala puterii de sus în jos bine conservată din trecut care amenință cu stabilirea unui regim autoritar;
- Verticala puterii și dezechilibrul puterii în societate (birocrația de stat puternică iar societatea civilă, sectorul privat și populația slabă), în prezent, sunt cauzele corupției și a justiției ineficiente în țară;
- Ca rezultat – un sistem centralizat autoritar al administrației publice;
- Ca rezultat, în țară - descentralizare slabă, autonomie locală limitată, inclusiv autonomia fiscală.
- În același timp descentralizarea (inclusiv cea economică sau privatizarea și cea a administrației publice centrale) este unicul și singurul instrument pentru a demola verticala puterii, pentru a schimba echilibrul puterii în societate, pentru a îmbunătăți sistemul de justiție și de a reduce în mod esențial corupția;
- Este nevoie de descentralizarea multidimensională a puterii - la nivel central (partide politice, parlament, guvern, etc.), de la nivel central la nivel local, descentralizarea economică (privatizarea);
- Încercări/măsurile semnificative de centralizare întreprinse pe parcursul ultimilor doi ani (educație, apă, poliție, etc.)
- Mandate nefinanțate și creșterea tendinței mandatelor nefinanțate (mai multe competențe sunt puse pe umerii APL ca să fie finanțate din venituri proprii);
- Abuzuri excesive și interferența guvernului central în afacerile locale;
- Legislație contradictorie, legislația sectorială neajustată la Legea privind Descentralizarea Administrativă, corespunzător lipsa de claritate cu competențele și mandatele nefinanțate;
- Lipsa de înțelegere corectă a rolului și locul autorităților locale din partea multor actori - experți, societatea civilă, administrațiile centrale, donatori și organizații internaționale;
- Lipsa investițiilor capitale - fonduri internaționale ne semnificative pentru APL și fondurile naționale disponibile limitate sunt distribuite într-o manieră părtinitoare politic;
- Lipsa de continuitate și durabilitate a inițiativelor/proiectelor anterioare și atenția limitată spre crearea/consolidarea instituțiilor capabile să asigure durabilitatea și continuitatea tuturor reformelor din țară;
- În loc de consolidare sistemică a actorilor naționali - administrațiile locale, asociațiile administrațiilor locale, organizații non-guvernamentale, instituții ale administrației publice centrale, avem legi, reforme și strategii scrise de organizații și experți internaționali. În consecință, lipsa de ownership și lipsa legăturii cu realitățile de pe teren - legi care nu funcționează, care nu reflectă echilibrul de putere în societate și strategii nesustenabile/nerealiste /nef fondate;
- Lipsa societății civile bazate pe interesele populației și lipsa legăturii sale cu poporul.

Principalele concluzii:

- *Problemele majore sunt la nivel de politici;*
- *Nivelul major al politicilor reprezintă guvernul central (Guvernul și Parlamentul);*
- *Nimic, literalmente, nu va progresa fără abordarea nivelului politicilor și nici o măsură unică de susținere soft (consolidarea capacităților personale sau instituționale, studii, legislație, etc.), nu va aduce rezultate durabile (timp de 20 de ani, deja nu le aduce);*
- *Mai mult ca atât, fără abordarea nivelului politicilor - situația se va deteriora în mod dramatic, multidimensional și cuprinzător, inclusiv democrația, geopolitica, corupția și justiția;*



Promo - LEX



- *La nivel local, singura problemă este nivel național de politici și tot ce are legătură cu nivelul central;*
- *Până în prezent, nu există alte probleme fundamentale în ceea ce privește politicile locale sau administrația publică locală. Capacitățile autorităților locale (în toate domeniile) sunt destul de ridicate, în orice caz, mult mai mari decât cele ale populației, mult mai mari decât cele ale guvernului central și chiar mai mari decât cele ale societății civile (punctul slab a cărei este că nu reprezintă oameni în mare parte, nu are mandat). Instruirile sunt de puțin folos atunci când există o mare fluctuație a cadrelor, atât în APL cât și în administrația centrală, memoria instituțională fiind mică și în lipsa schimbărilor de pe teren (din cauza lipsei de reforme politice și a lipsei investițiilor publice și private);*
- *O altă problemă este lipsa de fonduri pentru investiții capitale. Învățarea prin implementarea proiectelor de investiții este cea mai bună cale pentru consolidarea capacităților la nivel local, pentru dezvoltarea economică locală, pentru îmbunătățirea vieții oamenilor și pentru consolidarea autonomiei locale. Calitatea serviciilor, atât la nivel local, cât și a sectorului privat sunt relativ de ridicate, în condițiile existente și sunt limitate doar de constrângerile financiare ale țării (singurul impediment pentru calitatea ridicată este lipsa de fonduri pentru investiții capitale).*

Concluzia de bază

- ↪ *Este puțin folos de la oricare program în condițiile lipsei abordării măsurilor de politici și/sau în lipsa abordării cheltuielilor de capital la scară importantă. În caz contrar, programele se limitează la conservarea sărăciei și la cumpărarea electoratului în favoarea grupurilor politice de guvernământ. Cea din urmă abordare funcționează din ce în ce mai puțin, dezamăgind populația, schimbând percepțiile geopolitice, politice și ideologice ale populației precum și amenințând cu cataclisme sociale cuprinzătoare. Fără intervenții la nivel de politici - democrația, APL, țara, justiția vor degrada.*
- Principalele priorități naționale:
- *2. Creșterea economică și investiții capitale în infrastructura publică. La nivelul actual al veniturilor în Republica Moldova nu poate fi realizată incluziunea, egalitatea de gen sau protecția socială. Acestea sunt lucruri foarte costisitoare. Sănătatea, în general, este un lux care, la nivelul actual al veniturilor în Moldova, din păcate, nu se poate permite;*
 - 1. Reforma administrației publice radicală - descentralizare totală și profundă a puterii, înlăturarea verticalei persistente de putere (partide politice, parlament, guvern, autoritățile publice locale, mass-media, societatea civilă, economie, etc., etc., etc.). Dezvoltarea economică și socială nu este posibilă în cadrul sistemului actual al administrației publice în Moldova.*

Cartografierea donatorilor în domeniu

- ❖ *Administrația publică centrală*
 - În prezent nu se petrece nici o reformă. Strategia Reformei Administrației Publice este în curs de elaborare și aprobare de Guvern. Acesta include trei componente organice - reforma administrației publice centrale, administrațiilor locale, descentralizarea și reforma administrativ-teritorială.
 - Anterior (2001-2010), câțiva donatori au sprijinit pe scară largă reforma administrației publice, inclusiv gestiunea finanțelor publice (Banca Mondială, SIDA, PNUD), dar fără rezultate vizibile. În plus, că în acea



Promo - LEX



periodă, Moldova a avut un sistem de guvernare destul de autoritar, fără o transparență adecvată, responsabilitate și participare.

- Puținele inițiative actuale ale Băncii Mondiale, USAID, SIDA, PNUD, GIZ, etc. susțin anumite domenii de consolidare a capacității a administrației publice centrale, dar nu reforme sistemice (inclusiv e-guvernare, consolidarea capacităților administrației publice centrale inclusiv pentru diferite ministere, pentru partide politice etc.). Din păcate astfel de măsuri nu pot oferi rezultate durabile sistemului administrației publice centrale, care este într-o stare dezastruoasă în fiecare sector. Doar acțiuni sistemice la nivel de politici care abordează profund reforma administrației publice și a angajamentelor internaționale ale Moldovei pot aduce rezultate.
- Reforma administrației publice centrale este de prioritate extrem de urgentă. Aceasta este a doua prioritate după descentralizarea generală a puterii (democrație, justiție independentă, guvernele locale abilitate, liberalizare economică și descentralizare).

❖ *Administrația Publică Locală*

- În principal, doar reforma finanțelor locale a fost lansată în 2015, datorită presiunilor efectuate de CALM, cu parteneri internaționali și câțiva politicieni influenți (foști primari);
- Asistența politicilor pentru descentralizare (2009-2013) finanțată de SIDA și implementată de PNUD a avut loc în anumite etape limitate, lipsite de consecințe, insuficiente, lente și întârziate, etc. Dar, probabil, cu unul dintre cel mai înalt grad de avansare în Reforma Administrației Locale după independența Moldovei.
- În 2013 SIDA și-a întrerupt sprijinul la nivel de politici din cauza întârzierilor și amânării punerii în aplicare a reformei finanțelor locale. La moment nu există vre-o intervenție la nivel de politici din partea altor donatori.
- Puține inițiative actuale susțin guvernele locale, inclusiv prin intermediul unor componente de investiții pentru cheltuielile capitale (UE, România, GIZ, PNUD), la scară mai mică Slovacia, Polonia, Ambasada SUA, etc. Toate acestea nu abordează nivelul politicilor și sunt durabile numai în componentele afiliate de investiții capitale pentru infrastructura locală și în facilitarea unor astfel de finanțări.
- Spre satisfacția APL din Moldova și a CALM, în 2016, Uniunea Europeană a decis să canalizeze fonduri pentru Moldova în mod direct pentru investiții capitale în infrastructura locală din localitățile Republicii Moldova (45 milioane EUR) în loc de sprijin bugetar pentru bugetul de stat.

De ce acum este momentul perfect pentru intervenții

1. Acordul de Asociere(AA) UE-Moldova a fost semnat și Planul Național de Implementare a Acordului de Asociere aprobat de către Guvernul Republicii Moldova, care a fost prezentat Uniunii Europene la semnarea AA, prevede și reafirmă Reformă de descentralizare cuprinzătoare.
2. Consiliul Europei înfăptuiește monitorizarea reformei administrației locale a Moldovei, inclusiv prin intermediul misiunii recente de post-monitorizare. Foia de Parcurș cu privire la reforma de descentralizare a fost semnată între Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova.
3. Noua Legislație a Finanțelor Publice Locale deschide noi posibilități, care trebuie sporite prin consolidarea bazei fiscale locale (următoarea etapă a reformei).



Promo - LEX



4. Legea privind accesul APL la Curtea Constituțională este aprobată de către Parlament.
5. Noul Guvern și Parlament sunt destul de puternice politic și dornice de a face ceva în domeniul administrației publice inclusiv APL, la fel și în punerea în aplicare a angajamentelor Acordului de Asociere (AA) - până în prezent au fost puține posibilități pentru țară, datorită perioadei alegerilor și a instabilității politice.
6. Partenerii internaționali ai Moldovei și în primul rând UE și membrii UE, după semnarea AA sunt destul de categorici privind agenda reformelor și punerea în aplicare a angajamentelor AA.
7. CALM va menține presiunile asupra guvernului central în vederea continuării și consolidării reformelor, în timp ce guvernele locale vor fi înclinate spre o poziție pro-activă în viitorul apropiat, care vine de la situația financiară complicată din țară. Situația financiară complicată din țară necesită o abordare direcționată spre creșterea veniturilor locale și solicită măsuri urgente în domeniul descentralizării fiscale.
8. Aprobarea de către Guvern a prelungirii implementării Strategiei Naționale de Descentralizare, a Strategiei Naționale de Reformă a Administrației Publice și semnarea Foii de Parcurs privind Reforma de Descentralizare oferă un cadru legal și o orientare adecvată pentru reforme cuprinzătoare în aceste domenii.

Direcții cheie pentru soluții la nivel de politici în domeniul administrației publice locale

- Reforma finanțelor locale - punerea în aplicare a etapei a doua a reformei finanțelor locale - consolidarea și liberalizarea bazei fiscale proprii a APL, inclusiv discreția locală completă asupra taxelor locale existente în prezent, cu perspectiva atragerii de noi taxe locale potențiale (ex. impozitul pe autoturisme), impozitul pe venitul persoanelor fizice distribuit la locul de reședință, etc.
- Ajustarea legislației sectoriale la Legea privind descentralizarea administrativă.
- Controale și verificări - eliminarea caracterului lor abuziv și inadecvat, de asemenea, diminuarea numărului de instituții de control.
- Fondurile naționale de investiții pentru infrastructura locală - în prezent sunt parțiale politic și netransparente. Introducerea transparenței la etapa de selecție a proiectelor și participarea reprezentanților APL în structurile de conducere ale fondului de dezvoltare regională, fondul ecologic, fondul de eficiență energetică, fondul rutier și bugetul de stat.
- Politica de personal, politica salarială și statutul de angajat APL - politica de cadre și de remunerare a personalului să fie la discreția APL, în conformitate cu principiile autonomiei locale.
- Achizițiile publice - creșterea plafoanelor pentru procedura de licitație deschisă cel puțin până la jumătatea nivelului mediu european, discreția APL asupra criteriilor de selecție a ofertelor și de sprijin ex-ante a APL și consultanță în cadrul procedurilor de achiziții publice de către Agenția Națională de Achiziții Publice.
- Proprietatea - înregistrarea, registrul electronic, evaluarea de piață, delimitarea proprietății. Competența în evaluările imobiliare a fost recent transferat la APL și este extrem de importantă, deoarece impozitul pe bunuri imobiliare este legat pe evaluările de piață ale proprietății.



Promo - LEX



Anexa 2. Discuții cu privire la principii și politici în perioada de monitorizare

I. PRIVIRE GENERALĂ

În urma analizei perioadei 2012-2016 s-a observat o încercare din partea administrației publice centrale (APC) de „a auzi” problemele administrației publice locale (APL), însă persistă abordarea că marea majoritatea a problemelor trebuie rezolvate din centru, iar APL nu au resurse suficiente și personal calificat. Aceste stereotipuri își lasă amprenta pe parcursul promovării politicilor în diferite domenii, elaborarea și promovarea diferitor legi și acte normative sau crearea unor noi mecanisme.

Parlamentul, Guvernul și unele organe centrale de specialitate au devenit mai receptive și conlucrează cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM): reprezentanții CALM participă la ședințele unor comisii parlamentare, a Guvernului, au fost încheiate unele acorduri de colaborare cu unele ministere.

Deși, cu regret persistă practica presiunilor politice din partea unor partide din coaliția aflată la guvernare (prin intermediul organelor de control și judecătorești) pentru a determina aleșii locali să adere la partidul respectiv, inclusiv și din punct de vedere a activității structurilor asociative ale APL. Se observă o tendință de monopolizare din partea grupărilor politice, care dețin resursele administrative și judecătorești, a tuturor verigilor administrative de la nivel central și local, dispersarea și diminuarea importanței reprezentanților societății civile, inclusiv a structurilor asociative ale APL. *Generalizând cele menționate, se observă „duble standarde”, pe deoparte formal se consultă APL și structurile lor asociative, pe de altă parte este răspândită practica reculării prin diferite metode a aleșilor locali în partidele de la guvernare, iar în rezultat diminuarea proceselor de descentralizare prin introducerea diferitor elemente caracteristice „verticalizării” puterii.*

În ceea ce privește reformele promovate în domeniul APL, ca de obicei, ele au avut un caracter unilateral, sporadic și contradictoriu, iar acțiunile preconizate în Strategia Națională de Descentralizare au fost realizate în volum minimal (până la 30 %), cea mai importantă realizare fiind reforma transferurilor și alocațiilor de la bugetul de stat bugetelor locale, deși direcțiile finanțe au rămas structuri ale nivelului II al APL, iar în aspect de imparțialitate trebuiau să devină servicii ale Ministerului Finanțelor desconcentrate în teritoriu. Un progres atins este faptul că acțiunea Strategiei Naționale de Descentralizare a fost extinsă până în anul 2018. De asemenea a fost aprobată, prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, însă Planul de acțiuni la Strategie este în curs de definitivare până în prezent.

În ceea ce privește reformele promovate în domeniul APL și APC, ca de obicei, ele au un caracter haotic și nesistemic, pe de o parte a fost promovată Strategia Administrației Publice și prelungită perioada de acțiune a Strategiei Naționale de Descentralizare până în anul 2018, iar pe de altă parte se discută necesitatea reformei administrativ – teritorială.

Practic se constată o lipsă de coordonare și responsabilitate privind procesul de descentralizare. Cancelaria de Stat nu a fost destul consolidată în aspect de competență că să dețină toate pârghiile pentru a promova procesul de descentralizare. Reînstituirea unui Minister al APL este discutabilă în aspect că statutul său juridic de minister și posibilitatea de influență asupra altor ministere și autorități centrale va fi minimală.

Se impune în continuare reforma administrației publice per ansamblu pentru a putea delimita domeniile aflate în competența APC și domeniile descentralizate APL. Ulterior pot fi stabilite competențe și atribuții concrete, inclusiv ce pot fi delegate APL. Astfel se cer a fi reexaminare prevederile privind competențele și responsabilitățile în scopul



Promo - LEX



clarificării competențelor și responsabilităților APL de nivelul I, de nivelul II și ale APC în contextul consolidării democrației locale, inclusiv pentru a evita suprapunerea de competențe și responsabilități nu doar între nivelurile APL, dar și între APC și APL.

Foarte anevoios, putem spune că chiar frânează, procesul de consolidare a bazei fiscale a APL, element indisolubil al reformei promovate în domeniul finanțelor publice locale. Situația a fost agravată în a doua jumătate a anului 2016 prin blocarea abuzivă de către Ministerul Finanțelor a 100 mln. lei, în principal de la transferurile generale la bugetele locale, ca ulterior să fie unilateral (prin pretinsa angajare a răspunderii Guvernului) modificată Legea bugetului de stat pe anul 2016, iar în rezultat autoritățile locale să fie impuse să modifice bugetele locale și să reducă cheltuielile planificate. Totuși unele progrese se observă la finele acestui an, odată cu promovarea de Ministerului Finanțelor a pachetului de legi privind politica bugetar fiscală pentru anul 2017.

De asemenea se impune stringent descentralizarea politicii de personal și sistemul de salarizare la nivelul APL pentru protejarea dreptului APL de a decide pe cont propriu politica de personal și eliminarea discriminării a funcționarilor publici din APL. Inițiative au fost atât din partea structurilor asociative ale APL cât și din partea unor deputați, însă procesul a fost blocat de Guvern.

Un moment pozitiv a fost acordarea în 2016 a dreptului APL de a se adresa la Curtea Constituțională în caz de încălcarea principiilor și drepturilor constituționale ale colectivităților locale. Însă ar fi necesară să fie perfecționată și legislația în domeniul contenciosului administrativ ca să fie asigurat accesul la justiție a APL în orice moment când este lezat un drept sau interes de importanță locală.

Un progres în consolidarea autonomiei organizatorice și decizionale a fost acceptul din partea autorităților centrale de a acorda APL a statutului de agent constatator pentru contravenții din sfera administrației publice locale.

Însă se observă o lipsă de coordonare și responsabilitate privind garanțiile autonomiei locale. Cancelaria de Stat nu este consecventă în acțiuni, iar în ultima perioadă se observă o „tutelă excesivă” din partea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, care exercită controlul administrativ al APL. De exemplu Cancelaria de Stat interpretează restrictiv prevederile legislației în ceea ce privește delegarea temporară a unor atribuții de către consiliu local primarului, reieșind din prioritățile și problemele de interes local, ceea ce este, în esență, un amestec direct în autonomia organizatorică ca element foarte important al autonomiei locale. Sunt pornite multe procese judiciare ceea ce ia timp și resurse (și așa insuficiente) atât de la APL cât și APC, în loc să fie îndreptate eforturile pentru rezolvarea problemelor comunităților locale.

Prin urmare, în pofida faptului că la 7 iulie 2016 a fost semnată Foia de Parcurs prin Acordul trilateral între CALRE al Consiliului Europei, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), document care stipulează pașii pe care urmează să-i întreprindă autoritățile centrale pentru a elimina restanțele enorme și discrepanțele în domeniul descentralizării și democrației locale, per ansamblu APC continuă să promoveze politici contradictorii în domeniul APL.

II. PRINCIPALELE PROGRESE/REGRESE IN DOMENIUL AUTONOMIEI LOCALE. SITUAȚII DE CAZ

1) Consolidarea dialogului instituțional

În domeniul consolidării dialogului instituțional au fost înregistrate unele progrese prin consultarea mai des a CALM – ului și chiar au fost încheiate unele Acorduri de colaborare cu unele autoritățile centrale. La 7 iulie 2016 a fost



Promo - LEX



semnată Foia de Parcurs printr-un Acord trilateral între Congresul Autorităților Locale și Regionale (CALRE) al Consiliului European, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). Reprezenții CALM au fost incluși în Grupul de lucru privind reforma administrației publice. Recent a intrat în vigoare noua lege privind Autoritatea Națională de Integritate (nr. 132 din 17.06.2016), unde din oficiu în Consiliul de Integritate al Autorității respective este prevăzut un reprezentant al CALM.

Totuși rămân deficiențe în ceea ce privește informarea și consultarea de către autoritățile centrale a autorităților publice locale, în timp util și de la etapa inițială în procesul de planificare și de luare a deciziilor, inclusiv prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sânt legate de procesul descentralizării administrative.

De regulă APL sunt consultate la etapa finală, atunci când conceptul și documentul de politici sau act normativ este elaborat deja. Astfel CALM, după consultarea APL membre, dă avize la diferite proiecte de legi și acte normative. De exemplu CALM a dat avize la proiectele de legi privind sistemul de adrese, privind comerțul interior, cu privire la locuințe, inclusiv cele sociale, patrimoniul cultural conform cărora APL au competențe directe (acordă denumiri de străzi, autorizează activitatea de comerț în teritoriu, duc evidența locuințelor sociale și a patrimoniului din localitate). Însă, de regulă sunt luate în considerație doar propuneri neesențiale și la etapa finală sunt promovate în temei interesele autorităților centrale și structurilor subordonate acestora.

CALM permanent solicită ca consultări să fie la etapa inițială de elaborare a documentului. Astfel CALM, după consultarea APL membre, dă avize la diferite proiecte de legi și acte normative. De exemplu CALM a dat avize la proiectul de Lege privind sistemul de adrese (elaborat de Agenția Relații Funciare și Cadastru), conform cărora APL au competențe directe (acordă denumiri de străzi, etc.). În rezultatul discuțiilor s-a ajuns la un anumit consens, ca ulterior autorul (Agenția Relații Funciare și Cadastru) să schimbe redacția, inclusiv a propus ca toate cheltuielile ce rezultă din schimbarea adreselor (costul schimbării buletinelor de identitate a cetățenilor, schimbării adresei juridice a persoanelor juridice) să fie puse pe seama APL, deși este vorba de domenii conexe aflate în competența APC. De asemenea CALM a inițiat descentralizarea și depolitizarea Fondului Rutier prin instituirea impozitului rutier ca impozit local. Cu regret Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor a stopat inițiativa și au promovat propriile propuneri (proiectul de Lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative – Legea fondului rutier și Legea privind finanțele publice locale) care fac doar un pic mai transparent alocarea de fonduri APL, dar nu rezolvă problema în sine, adică APL în continuare nu au posibilitatea de gestionare și alege prioritățile în mod autonom și reieșind din interesele locale. Ministerul Culturii de mai multe ori a încercat de a promova ca protejarea și gestiunea patrimoniului cultural să fie în competența APL, iar autoritățile centrale îi revine rolul de a dirija și exercita controlul. Altfel spus acolo unde sunt necesare resurse considerabile, autoritățile centrale încearcă să „le arunce” la APL, fără a prevedea careva resurse financiare, iar luarea deciziilor și controlul si-l stabilesc lor înșine. Le fel recent Ministerul Apărării a încercat ca activitatea administrativ-militară să devină domeniu propriu al APL, fără a prevedea careva resurse proprii a APL pentru a face față cerințelor. Deși, evident că este vorba de un domeniu general statal, iar unele competențe în domeniu administrativ-militar ar fi trebuit să fie delegate, cu acoperirea cheltuielilor de la bugetul de stat.

O altă problemă este tergiversarea aprobării cadrului normativ, cum ar fi cel secundar, din partea autorităților centrale. De exemplu, prin lege a fost dată competența APL de a schimba destinația terenurilor agricole, însă modificarea hotărârii de Guvern care prevede mecanismul exercitării competenței respective a durat circa jumătate de an.



Promo - LEX



Propunerile de politici parvenite în marea parte sunt în detrimentul APL (lipsirea de anumite resurse, reglementarea excesivă a impozitelor și taxelor locale, etc.). De exemplu, recent a fost elaborat proiectul Planului de acțiuni la Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, unde, contrar prevederilor Strategiei, se propune o reformă administrativ-teritorială impusă din centru, adică fără consultarea APL (poate chiar organizarea de referendumuri) precum și punerea accentului pe cooperarea intercomunitară și amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

2) Consultarea APL în procesul decizional

Având în vedere numărul mare de APL, numărul de domenii și competențe, se impune consultarea pe o perioadă mai îndelungată decât 10 – 15 zile lucrătoare (acordată de lege pentru avizări), inclusiv includerea APL și a structurilor lor asociative chiar de la etapa inițială de elaborare a deciziei și permiterea ca APL și structurile lor asociative să aibă un proiect de alternativă, care să țină cont de principiul subsidiarității, de necesitățile și interesele locale. În cazul CALM sunt remise multe proiecte, iar CALM trebuie să dispună de timp ca să le consulte cu APL, însă dacă trece termenul prevăzut de legislație și avizul nu este trimis, se consideră că el este pozitiv.

Astfel se impune să fie implementat în legislație conceptul de „consultare a APL” prin prisma Cartei Europene a Autonomiei locale și Recomandarea 328 (2012) a Consiliului Europei privind dreptul autorităților locale de a fi consultate de către alte niveluri de guvernare.

3) Respectarea autonomiei locale și integrității competențelor

Orice competență atribuită APL trebuie să fie deplină și exclusivă, însă în practică autoritățile centrale transferă la APL nejustificat competențe parțiale, adică sunt transmise o parte din competențe, de regulă cele greu de realizat, ce necesită efort sau resurse considerabile. Ca exemplu s-a încercat de a transmite competențe în domeniul protecției patrimoniului cultural APL (proiectul de Lege pentru completarea unor acte legislative (Legea privind administrația publică locală și Legea privind descentralizarea administrativă, autor Ministerul Culturii) – deși s-a ajuns la un consens cu autorul, vom vedea varianta finală a acestuia), s-a încercat de a transmite domeniul administrativ-militar (proiectul de Lege pentru completarea articolului 4 din Legea 435 – XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, autor Ministerului Apărării și avizat negativ de către CALM), domeniul locuințelor (proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, proiect înregistrat în Parlament cu nr. 213 din 16.05.2016, avizat negativ de mai multe ori de către CALM). În esență, aspectele respective ar trebui să fie soluționate de APC, care pot recurge și la ajutorul APL dar prin intermediul instituției delegării competențelor și prevederii din start al resurselor necesare, inclusiv încheierea unor acorduri.

De asemenea prin inițiative ale unor deputați și ale Guvernului s-a încercat de a reglementa excesiv numărul de zile minimale pentru ca consiliul local să se întrunească în ședințe (45 de zile, față de prevederile actuale de a se întruni trimestrial), afectându-se autonomia organizațională și cea financiară a APL și libertatea acestora de a adapta acțiunea lor la condițiile locale (proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu nr. 290 din 27.06.2016).

La rândul său Guvernul prin intermediul Cancelariei de Stat încearcă sub pretextul „de modificare a unor termeni pentru claritate (de exemplu din „primărie” în „aparatur primarului”, etc.), creează incertitudini la nivel sistemic și conceptual al APL (este vorba de proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu nr. 272 din 17.06.2016). De exemplu, primăria ca structură funcțională asistă atât primarul ca autoritate reprezentativă și executivă la nivel local, cât și consiliul local ca autoritate reprezentativă și deliberativă la



Promo - LEX



nivel local. Însă autorii o numesc aparatul primarului? În rezultat nu este clar unde se plasează secretarul consiliului local, în aparatul primarului sau a consiliului? Secretarul îndeplinește în principal funcții legate de asigurarea activității consiliului local, dar și unele funcții executive date prin lege. Deși autorii neagă careva cheltuieli financiare „asemenea microreformelor” vor afecta resursele APL. Un asemenea proiect distorsionează sistemul APL existent în aspectul echilibrului activității deliberative și executive la nivel local în mod autonom.

O problemă dificilă, după cum a fost menționat și la început, este instituția delegării temporare a unor atribuții primarului de către consiliul local, instituție efectiv blocată în prezent de structurile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Competența consiliului local trebuie să fie deplină și exclusivă, putând fi limitată doar în condițiile legii. În spiritul acestui principiu art. 14 (1) din Legea privind administrația publică locală (Legea 436) prevede că "consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice". Astfel prevederile legale enunțate nu prevăd careva restricții la delegarea a careva competențe primarului. Cele menționate pe deplin se încadrează cu faptul că consiliul se întrunește nu atât de des, pot fi economisite resurse și asigurată operativitate în luarea deciziilor prin intermediul autorității executive (primarului), în limitele prevăzute prin decizia consiliului local. Cu atât mai mult că, în spiritul principiilor menționate, prevederea din art. 29 (2) din Legea 436 privind faptul că "primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local" nu face referință doar la anumite competențe ale consiliului ce pot fi delegate. Cu alte cuvinte, în forma/varianta actuală a legii, se stabilește dreptul exclusiv al consiliului de a decide care atribuții ale sale să fie delegate temporar puterii locale executive (primarului), fără careva excepții. În acest caz, cei care interpretează altfel decât prevede legea, urmează să se adreseze către Parlament pentru a primi explicațiile/interpretările oficiale conform legii. Până atunci, nimeni nu este în drept să interzică APL de a acționa în conformitate strictă cu prevederile exprese ale legii, care prevede expres dreptul consiliului local de a delega competențe/atribuții primarului. În ceea ce privește activitatea reprezentanților oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, ea de asemenea trebuie să aibă la bază principiul menționat, precum și propriile principii de activitate prevăzute cum ar fi:

- a) exercitarea controlului administrativ numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Prin urmare, considerăm că trebuie să rămână la latitudinea APL de a decide modalitatea de gestionare mai operativă și mai eficientă a treburilor publice locale (inclusiv delegarea unor competențe), reieșind din circumstanțele concrete care, evident, nu pot fi sesizate din centru. În acest context, este necesar de pus capăt „tutelei excesive” din partea structurilor Cancelariei de Stat.

Un alt aspect ține de descentralizarea și asigurarea integrității competențelor APL în cazul elaborării și promovării unor acte legislative importante. De exemplu, sunt în proces de promovare Codul urbanismului și construcțiilor și Codul sănătății. Însă așa acte importante reglementează superficial delimitarea competențelor dintre autoritățile centrale și cele locale și este păstrată practică ca aspectele ce necesită efort și resurse să fie lăsate pe seama APL, iar funcțiile de dirijare și control sunt lăsate pe seama autorităților administrației publice centrale.

Pentru aceasta se impune efectuarea procesului de descentralizare reală între APC și APL pe domenii de activitate, dar nu pe competențe și atribuții concrete. Competențele și atribuțiile trebuie să cuprindă în totalitate domeniul de activitate și doar atunci pot fi integre.



Promo - LEX



4) Respectarea principiului corespunderii resurselor cu competențele

Corespunderea resurselor financiare și materiale alocate APL cu volumul și natura competențelor ce le sânt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova.

După cum a fost menționat și aduse situații de caz mai sus, foarte des prin lege sunt acordate competențe APL fără acoperire sau acoperire financiară parțială, în special competențele delegate de APC. Ca exemplu ar servi domeniile asigurărilor sociale, ocrotirii sănătății, culturii, militar. De exemplu foarte multe centre sociale, inclusiv construite din banii donatorilor, au fost transmise la APL de nivelul I, dar ulterior nu au fost alocate resursele necesare, deși sfera socială este finanțată din bugetele asigurărilor sociale de stat și cel de stat. Respectiv mecanismele legale trebuie să devină clare, iar alocarea resurselor trebuie să aibă loc concomitent cu delegarea atribuțiilor, altfel se primește un decalaj și de multe ori se uită chiar.

Astfel se impune crearea unui mecanism prin care competența să fie atribuită odată cu alocarea resurselor financiare suficiente (cum ar fi pachet de lege ce se referă și la competență și la resursele necesare concrete).

O problemă majoră (un regres) este asigurarea financiară a domeniilor și competențelor proprii ale APL. În cazul taxelor locale Ministerul Finanțelor a încercat, sub pretextul nemulțămirii unor agenți economici, să restabilească plafonul maxim al taxelor locale, ceea ce ar fi o încălcare flagrantă a principiului autonomiei financiare și a principiului „autorității lucrului judecat”. Respectiv există Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.2 din 28.01.2014 „Pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale (Sesizarea nr.2a/2014)” unde, Curtea a specificat expres că raportând art.132 la art.109 din Constituție, care garantează principiul autonomiei locale, legea urmează să cuprindă criteriile de determinare a taxelor locale prin delegarea competenței autorităților publice de a stabili cuantumul nemijlocit, reieșind din principiile și criteriile stabilite de legiuitor. Or, în modul în care sunt expuse mărimile actualelor taxe, nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii de la care acestea urmează a fi încasate. La capitolul respectiv în ultima perioadă s-a observat o atitudine mai constructivă din partea Ministerului Finanțelor, și în prezent se încercă de a găsi niște criterii ce ar asigura previzibilitatea mărimii taxelor locale.

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

Însă situația creată prin Circulara Ministerului Finanțelor nr. 06/2-07 din 05 august 2016 „Cu privire la blocarea parțială a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale prevăzute în Legea bugetului de stat pe anul 2016” este ceva ieșit din comun. Printr-o scrisoare a Ministerului Finanțelor au fost blocate transferurile de la bugetul de stat destinate APL. Și acest lucru are loc imediat după semnarea la 7 iulie curent a Foi de Parcurș cu structurile Consiliului Europei, document care stipulează pașii pe care urmează să-i întreprindă autoritățile centrale pentru a elimina restanțele enorme și discrepanțele în domeniul descentralizării și democrației locale, cum ar fi recomandarea „asigurării alocării finanțelor publice pe bază unor criterii transparente pentru următorii ani fiscali 2016-2017, iar sfârșitul anului 2016 ar trebui să fie termenul limită pentru aceste acțiuni...”. Astfel prin Circulara nr. 06/2-07 din 05 august 2016 Ministerul Finanțelor a încălcat flagrant principiul constituțional al autonomiei locale, în special elementul autonomiei financiare a APL, ce a dus la încălcarea și altor principii în domeniul APL: resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege; principiul solidarității financiare; principiul dialogului instituțional; principiul parteneriatului public-public. Ulterior, pentru a legifera



Promo - LEX



acțiunile respective, fără consultarea APL și utilizând mecanismul angajării răspunderii Guvernului, a fost modificată Legea bugetului de stat pe anul 2016 și au fost impuse în rezultat APL, în pofida acțiunilor planificate, să-și revadă bugetele locale, proces și discuții care continuă până în prezent.

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

5) Statutul avizelor APL în procesul dialogului instituțional și asigurării transparenței în procesul decizional

Conform legislației avizele solicitate de la diferiți actori în procesul decizional pot fi facultative (autoritatea publică inițiatore decide de la cine să solicite conform specificului domeniului reglementat), obligatorii (autoritatea inițiatore este obligată să solicite avizul) și conforme (autoritatea este obligată să le solicite și să se conformeze sub sancțiunea nepromovării documentului în Guvern sau Parlament, cum ar fi expertiza juridică, anticorupție, etc.);

După cum a fost menționat în cazul APL avizele sunt date de regulă post factum, adică documentul de politici sau actul normativ este elaborat și, deși la o etapă a consultării se ține cont de propunerile APL, ulterior la etapa finală se modifică contrar voinței APL și structurilor lor asociative, fiind cheltuite fără rost timp și resurse;

Se impune de creat un mecanism ca, în cazul domeniilor (competențelor) ce vizează APL, avizele lor și ale structurilor lor asociative să fie obligatorii și conforme pentru APC, inclusiv Parlament. Aceasta este actual și reieșind din creșterea poverii administrative asupra APL (similar businessului), adică atunci când APC prin diferite acte normative solicită din partea APL diferite acțiuni de control, pregătire de rapoarte, dări de seamă, etc. pentru ca, în final, APC să îndeplinească anumite funcții sau competențe proprii.

III. UNELE CONCLUZII ȘI PROPUNERI

În baza celor relatate ar fi necesar:

- 1) de inclus mecanisme în legislație care ar prevedea includerea obligatorie a APL și/sau structurile lor asociative chiar de la etapa inițierii elaborării deciziei (documentului de politici sau actul normativ), în special care are impact asupra APL, și chiar încheierea unor acorduri de parteneriat între APC și APL;
- 2) de introdus în legislația privind transparența în procesul decizional a unor prevederi privind ce înseamnă „consultarea APL”, inclusiv stipularea unei perioade mai îndelungată decât 10 – 15 zile lucrătoare (acordată de lege pentru consultări), precum și includerea APL și a structurilor lor asociative chiar de la etapa inițială de elaborare a deciziei și permiterea ca APL și structurile lor asociative să aibă un proiect de alternativă, care să țină cont de principiul subsidiarității, de necesitățile și interesele locale;
- 3) de efectuat procesul de descentralizare între APC și APL pe domenii de activitate, dar nu pe competențe și atribuții concrete, ultima abordare creează confuzii și incertitudini în aplicarea certă a principiilor APL. De exemplu, sunt promovate acte importate și complexe (exemplele date cu Codul urbanismului și construcțiilor și Codul sănătății), în rezultat acestea reglementează superficial delimitarea competențelor dintre autoritățile centrale și cele locale și este păstrată practică ca aspectele ce necesită efort și resurse să fie lăsate pe seama APL, iar funcțiile de dirijare și control sunt lăsate pe seama autorităților administrației publice centrale;



Promo - LEX



- 4) de descentralizat politicile de personal și salarizare la nivel local;
- 5) de acordat competențe APL doar concomitent cu acoperire financiară, în special în cazul competențelor delegate de APC;
- 6) de prevăzut că în cazul domeniilor (competențelor) ce vizează APL, avizele lor și ale structurilor lor asociative să fie obligatorii și conforme pentru APC și Parlament;
- 7) de exclus „tutela excesivă” și amestecul APC în treburile locale, în special în procesul controlului administrativ al activității APL, care trebuie să fie unul realmente de legalitate, dar nu și implicare elementelor de oportunitate.

