



Promo - LEX



## RAPORT DE MONITORIZARE

### a performanței autorităților centrale în domeniul descentralizării, autonomiei locale și a democrației locale (trimestrul 4, 2016)

#### I. PRIVIRE GENERALĂ

În perioada octombrie - decembrie 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.*



Promo - LEX



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 să dețină toate pârghiile pentru a promova procesul de descentralizare. Reinstituirea 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 reexamineate prevederile privind competențele și responsabilitățile în scopul 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.



Promo - LEX



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 milioane 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,



Promo - LEX



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 European, 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 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). Reprezentații 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.



Promo - LEX



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 gestiona 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



Promo - LEX



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.

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.



Promo - LEX



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



Promo - LEX



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 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.





Promo - LEX



În ceea ce privește activitatea reprezentărilor 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.

- 4) Respectarea principiului corespunderii resurselor cu competențele



Promo - LEX



Coresponderea 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



Promo - LEX



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 Foii 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 legitima 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



Promo - LEX



concrete), transferurile cu destinație generală să se acordă 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 inițiatoare decide de la cine să solicite conform specificului domeniului reglementat), obligatorii (autoritatea inițiatoare 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.



Promo - LEX



### III. 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;
- 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;



Promo - LEX



- 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.

