



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md,
www.calm.md

Nr. 126 din 10 iulie 2020

**Către:
Ministerului Educației, Culturii și Cercetării**

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

Aviz

*la proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea
Regulamentului - cadru de organizare și funcționare al casei de cultură
(număr unic 481/MECC/2020)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului - cadru de organizare și funcționare al casei de cultură.

CALM a analizat prevederile proiectului HG în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

Prin proiectul Hotărârii Guvernului se aprobă Regulamentul - cadru de organizare și funcționare al casei de cultură (în continuare – Regulament-cadru), iar autorităților administrației publice locale li se recomandă aplicarea prevederilor Regulamentului-cadru la elaborarea regulamentelor proprii de organizare și funcționare ale casei de cultură.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006;
- ❖ Legea culturii, nr.413 din 25.05.1999;
- ❖ Strategia națională de descentralizare, aprobată prin Legea nr.68/2012;
- ❖ Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020” și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 271/2014;
- ❖ Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 691/2017.

3. Constatări/obiectii

În urma analizei proiectului HG, CALM a remarcat următoarele:

Regulamentul – cadru stabilește modul de înființare, organizare și desfășurare a activității caselor de cultură din Republica Moldova, precum și domeniile de competență, funcțiile și drepturile acestora.

Ceea ce surprinde este faptul, că majoritatea normelor din Regulamentul – tip în vigoare se regăsesc în noul Regulament – cadru. În special, se insistă pe o multitudine de organe/entități care se implică nejustificat în activitatea caselor de cultură și a fondatorilor acestora (în speță – autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi).

În Regulamentul – cadru au fost indetificate 4 structuri ierarhic superioare caselor de cultură și fondatorilor acestora:

1) Organul central de specialitate, care asigură realizarea politicii în domeniul culturii și patrimoniului național, cu care se coordonează în scris decizia fondatorului privind constituirea și lichidarea casei de cultură, precum și orice modificare a modului de organizare și funcționare a casei de cultură (pct.11 și 13 din Regulamentul-cadru).

2) Direcția/secția cultură a municipiului/raionului, cu care se coordonează procedura de desfășurare a concursului pentru selectarea directorului casei de cultură și membrii comisiei de concurs; numirea și eliberarea din funcție a directorului casei de cultură; angajarea personalului instituției; programul anual de activitate al casei de cultură (pct.20, 21 și 24 din Regulamentul-cadru). Totodată, Direcția/secția cultură a municipiului/raionului poate solicita și alte condiții pentru ocuparea funcției de director a casei de cultură în afara cerințelor generale stipulate în Regulamentul – cadru (pct.23 din Regulamentul-cadru).

3) Consiliul consultativ al casei de cultură - organ colegial superior, format din 5 membri, dintre care 2 reprezentanți ai direcției/secției cultură a municipiului/raionului. Acestui Consiliu consultativ i se atribuie niște competențe de conducere a caselor de cultură cum ar fi: supravegherea activității casei de cultură; coordonarea structurii, efectivului-limită și statului de personal ale casei de cultură; examinarea situației financiare a casei de cultură; coordonarea deciziilor privind procedurile de achiziție a bunurilor, lucrărilor și a serviciilor destinate atât pentru acoperirea necesităților, cât și pentru asigurarea bazei tehnico-materiale a casei de cultură; examinarea bugetului anual al instituției etc.

Este interesant, că Regulamentul – tip în vigoare, de asemenea se referă la un Consiliu de administrație, dar care are funcții consultative și atribuții referitoare numai la activitățile culturale. Majoritatea membrilor Consiliului de administrație sunt din partea societății civile, iar reprezentanții direcției/secției cultură a municipiului/raionului nu fac parte din acesta.

4) Casa raională/municipală de cultură sau palatul raional/municipal de cultură, care acordă asistență de specialitate și coordonează activitatea caselor de cultură din raza unității administrativ-teritoriale.

Vom evidenția, că în majoritatea sa interacțiunea dintre casele de cultură și fondatori, pe de o parte, și cele 4 structuri ierarhic superioare, pe de altă parte, se realizează prin intermediul coordonării acțiunilor.

Potrivit DEX, termenul „coordonare” presupune punerea de acord a părților unui tot, îndrumarea în sens unitar a unei serii de activități desfășurate în vederea aceluiași scop.

În mod obișnuit, coordonarea trebuie să implice colaborarea celor ce realizează același scop, dar și autonomia decizională, organizațională, gestionară și financiară a fondatorului/Consiliului local.

În realitate, s-a creat o practică vicioasă, în care Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și Direcțiile/secțiile cultură a municipiului/raionului se comportă ca niște fondatori ai caselor de cultură și, totodată, ca organe ierarhic superioare caselor de cultură și consiliilor locale. Această imixtiune în sfera de competență a autorităților

administrației publice locale de nivelul întâi, pe parcursul întregii perioade de după Independența țării, a generat o multitudine de procese de judecată, care au cauzat prejudicii sănătății celor implicați, cheltuieli financiare și de timp nejustificate, au destabilizat activitatea primăriilor și caselor de cultură, respectiv nu au contribuit la eficientizarea activității acestora, ci din contra au creat conflicte de competență și pierderi de resurse.

Trebuie să accentuăm, că punctul de pornire pentru elaborarea unui Regulament – cadru al caselor de cultură îl constituie domeniile de competență ale subiecților implicați și caracterul raporturilor dintre acestea. Aceste aspecte fundamentale au fost ignorate în cazul aprobării Ordinului Ministerului Culturii nr.121 din 13.04.2006, cu anexa sa - Regulamentul-tip de activitate a Casei de Cultură. Cu toate că în preambulul Regulamentului-tip de activitate a Casei de Cultură este fixat că acesta este elaborat în conformitate cu prevederile Legii privind administrația publică locală și Legii culturii, normele Regulamentului-tip erau în contradicție cu prevederile Legii nr. 123/2003 privind administrația publică locală, în vigoare la momentul aprobării Ordinului Ministerului Culturii nr. 121/2006. Respectiv, au fost încălcate normele:

- art.6 alin. (2) din Legea nr. 123/2003, potrivit căreia raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale, precum și dintre autoritățile publice de nivelul al doilea și cele de nivelul întâi, au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.
- art.10 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 123/2003, potrivit căreia în competența proprie unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi intră: instituțiile și activitățile publice culturale (căminele și casele de cultură, alte așezăminte de culturalizare).

La 28 decembrie 2006 au fost adoptate: Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

În art.4 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 435/2006 este fixat, că pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc domenii proprii de activitate, cum ar fi activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități.

Potrivit art.6 alin. (2) și (3) din Legea nr. 436/2006, raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune; între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Ordinului Ministerului Culturii nr.121 din 13.04.2006, cu anexa sa - Regulamentul-tip de activitate a Casei de Cultură, nu au fost aduse în concordanță cu prevederile Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală nici după adoptarea acestora, nici pe parcursul anilor de aplicare defectuoasă. Mai mult ca atât, normele Regulamentului – tip în vigoare în majoritate sunt transpuse în Regulamentul – cadru nou elaborat.

În lumina celor relatate, se crează impresia, că la elaborarea Regulamentului – cadru a caselor de cultură, cu bună știință sunt ignorate principiile fundamentale ale descentralizării administrative fixate în art. 3 din Legea nr. 435/2006: **principiul autonomiei locale**, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice; **principiul integrității competențelor**, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege.

Cu toate acestea, se impune clarificarea situației în ceea ce privește rolul organului central de specialitate, care asigură realizarea politicii în domeniul culturii.

În art.5 alin. (1) din Legea culturii nr.413/1999 este fixat, că autoritatea publică centrală de specialitate care coordonează activitatea culturală în stat este ministerul de profil.

Legea culturii în art.19 prevede, că organizațiile de cultură pot fi create de către autoritățile administrației publice locale (alin. (2) lit. b)), iar modul de reorganizare și lichidare a organizațiilor de cultură este stabilit de statutele acestora și de legislație (alin. (4)).

Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (în continuare – Regulament), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.691/2017, în pct.6 prevede, că Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (în continuare - MECC) realizează funcțiile stabilite de prezentul Regulament în următoarele domenii: 1) educație; 2) cultură și patrimoniu național; 3) cercetare și inovare; 4) tineret; 5) cultură fizică și sport.

Potrivit pct.7 din *Regulament*, una din funcțiile de bază ale MECC este: coordonarea și monitorizarea activității autorităților administrative și a instituțiilor publice în care are calitatea de fondator. Pct. 8 din *Regulament* stabilește, că Ministerul este investit cu următoarele drepturi, inclusiv:

- să colaboreze cu autoritățile administrației publice locale în vederea implementării la nivel local a politicii statului în domeniile ce le sînt încredințate și soluționării problemelor comune;

- să prezinte Guvernului propuneri privind înființarea, reorganizarea sau dizolvarea unor autorități administrative din subordinea sa, precum și a unor instituții publice în care are calitatea de fondator, pentru asigurarea realizării misiunii și îndeplinirea funcțiilor sale;

- să elaboreze și să aprobe instrucțiuni și indicații metodice în chestiunile ce țin de competența sa, precum și acte normative înregistrate în modul și condițiile prevăzute de legislație.

Analizând funcțiile de bază și drepturile MECC observăm, că:

- între autoritatea publică centrală de profil și autoritățile administrației publice locale nu sunt raporturi de subordonare, ci de colaborare;

- ministerul are dreptul să înființeze, reorganizeze sau dizolve instituții publice în care are calitatea de fondator, respectiv nu are dreptul la imixtiune în legătură cu constituirea, reorganizarea și lichidarea unor instituții publice în care calitatea de fondator o au autoritățile publice locale;

- în raport cu instituțiile de cultură din țară, ministerul exercită funcția de coordonare a activității culturale, prin intermediul instrucțiunilor și indicațiilor metodice.

În ceea ce privește caracterul relațiilor dintre autoritățile publice locale de nivelul întâi, respectiv, a instituțiilor publice de cultură fondate de acestea și Directiile/secțiile cultură a municipiilor/raioanelor (structuri ale autorităților publice locale de nivelul al doilea), între acestea nu există raporturi de subordonare, iar atribuțiile de coordonare se pot realiza exclusiv în domeniile de politici culturale și metodologie, iar tot ceea ce ține de organizarea activității, întreținerea și asigurarea financiară a instituției este de competența fondatorului (în speță – Consiliul local), astfel că Directiile/secțiile cultură a municipiilor/raioanelor nu pot să se implice sub nici o formă în procesul decizional al autoritățile publice locale de nivelul întâi.

Aceeași abordare este valabilă și în cazul asistenței de specialitate acordate de Casele raionale/municipale de cultură sau palatele raionale/municipale de cultură.

Referitor la Consiliul consultativ al casei de cultură, îl considerăm un instrument suplimentar de centralizare a domeniului culturii, respectiv nu vedem necesitatea creării a încă unui organ de supraveghere/coordonare a activității caselor de cultură, care induce în eroare prin termenul „consultativ” din denumire, dar care este definit ulterior drept organ colegial superior (cu 2 reprezentanți ai direcției/secției cultură a municipiului/raionului), căruia i se atribuie competența de supraveghere a activității caselor de cultură și tot ce e legat de finanțe, achiziții publice și buget al acestor instituții.

Reieșind din prevederile expuse *supra*, **am constatat că activitățile culturale țin de competența proprie și exclusivă a autorităților publice locale de nivelul întâi**, astfel că tot ce se referă la: constituirea, reorganizarea și lichidarea, precum și modificarea modului de organizare și funcționare a caselor de cultură; procedura de desfășurare a concursului pentru selectarea directorului casei de cultură și membrii comisiei de concurs; numirea și eliberarea din funcție a directorului casei de cultură; programul anual de activitate al casei de cultură; structura, efectivul-limită și statul de personal ale casei de cultură; angajarea personalului instituției; situația financiară, procedurile de achiziție a bunurilor, lucrărilor și a serviciilor, aprobarea bugetului anual al instituției urmează să se decidă de autoritățile publice locale deliberative de nivelul întâi (Consiliile locale).

În contextul celor expuse, reiterăm constatările îngrijorătoare din 2 documente de politici, aferente normelor analizate:

- ✓ *Strategia națională de descentralizare, aprobată prin Legea nr.68/2012*, a evidențiat carențele care există în ceea ce privește delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri (carențe care există și astăzi).
- ✓ În *Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 271/2014*, s-a constatat că se impun intervenții la nivel de administrare a sectorului, precum și de finanțare, reformă structurală prin descentralizarea eficientă, de dezvoltare a sectorului privat pe domeniu în vederea stimulării concurenței loiale. Totodată, una din acțiunile incluse în Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, care trebuia să fie realizată până în 2016, se referă la: Elaborarea regulamentului privind responsabilitățile Ministerul Culturii în cadrul descentralizării și a responsabilităților autorităților publice locale de nivelul I și al II-lea în administrarea instituțiilor culturale (activitate nerealizată până la acest moment).

De asemenea, considerăm necesar să aducem la cunoștință una dintre constatările expuse în *Recomandarea 436 (2019) a Congresului Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului Europei, adoptată la 4 aprilie 2019* (elaborată în urma vizitei de monitorizare din iunie 2018): Autoritățile locale dispun de o autonomie locală modestă. Intervenția statului în afacerile locale pare a fi mai invazivă, frecventă și discreționară decât ar permite legea în mod normal.

În concluzie, credem că aprobarea unui Regulament - cadru de organizare și funcționare al casei de cultură este de o necesitate vitală, mai ales că Regulament-tip al Casei de cultura în vigoare conține o multitudine de norme ce contravin Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, precum și Cartei Europene a Autonomiei Locale din 1985, ratificată de Republica Moldova, astfel că noile reglementări nu pot fi aplicabile dacă nu se țin cont de standardele naționale și internaționale în domeniu.

4. Propuneri și recomandări

Regulamentul-cadru de organizare și funcționare al casei de cultură în forma propusă NU se acceptă.

În vederea perfecționării conținutului Regulamentului-cadru, propunem crearea unui grup de lucru cu participarea reprezentanților autorităților administrației publice locale, dat fiind faptul că organizarea și funcționarea caselor de cultură constituie un domeniu propriu și exclusiv al APL.

În vederea îmbunătățirii prevederilor proiectului Hotărârii Guvernului, propunem următoarele modificări ale Regulamentului-cadru:

1. Pct.11 va avea următorul cuprins:

„11. Casa de cultură se constituie, reorganizează și lichidează prin decizia fondatorului. Fondatorul informează în scris organul central de specialitate, care asigură realizarea politicii în domeniul culturii și patrimoniului național, referitor la decizia de constituire, reorganizare și lichidare a casei de cultură.”

2. Pct.13 va avea următorul cuprins:

„13. Orice modificare a modului de organizare și funcționare a casei de cultură, se aprobă prin decizia fondatorului, care se comunică în scris organului central de specialitate care asigură realizarea politicii în domeniul culturii și patrimoniului național.”

3. La pct.16:

sintagma „obiectivelor prevăzute în pct. 12,” se substituie cu sintagma „obiectivelor prevăzute în pct. 15,”;

subpunctul 3) va avea următorul cuprins:

„3) elaborează Raportul anual de activitate, prezentându-l în mod obligatoriu fondatorului. O copie a Raportului anual de activitate se transmite direcției/secției cultură a municipiului/raionului sau a unității teritoriale autonome Găgăuzia;”

4. Pct.20 va avea următorul cuprins:

„20. Casa de cultură este condusă de către director, care este numit și eliberat din funcție de către fondator. ”

5. Pct.21 va avea următorul cuprins:

„21. Directorul este selectat în urma unui concurs organizat în mod public și transparent de către fondator. Procedura de desfășurare a concursului și membrii comisiei de concurs se aprobă de fondator. ”

6. La pct.23, ultima liniuță va avea următorul cuprins:

„- întrunește alte condiții solicitate de fondator. ”

7. La pct.24:

subpunctul 9) va avea următorul cuprins:

„9) coordonează cu fondatorul angajarea personalului instituției;”

subpunctul 13) va avea următorul cuprins:

„13) prezintă rapoarte textuale și statistici fondatorului, precum și direcției/secției cultură a municipiului/raionului sau a unității teritoriale autonome Găgăuzia;”

subpunctul 18) va avea următorul cuprins:

„18) propune pentru aprobare statele de personal ale casei de cultură, ținând cont de statele-tip de personal recomandate pentru casa de cultură din anexa nr. 1 al prezentului Regulament și de condițiile necesare pentru asigurarea activității instituției, precum și fișele de post pentru personalul instituției;”

8. Pct.26 va avea următorul cuprins:

„26. Programul anual de activitate al casei de cultură se aprobă de către fondator. O copie a Programul anual de activitate se transmite direcției/secției cultură a municipiului/raionului sau a unității teritoriale autonome Găgăuzia.”

9. La pct.27 textul „și examinare” se exclude.

10. Pct. 29 va avea următorul cuprins:

„29. Durata normală a timpului de muncă al salariaților nu poate depăși 40 de ore pe săptămână, iar durata zilnică normală a timpului de muncă constituie 8 ore.”

11. Pct.30 va avea următorul cuprins:

„30. Repausul săptămânal se acordă timp de 2 zile consecutive, de regulă sâmbăta și duminica. În cazul în care un repaus simultan pentru întregul personal al unității în zilele de sâmbăta și duminică nu este posibil, dat fiind specificul activității caselor de cultură, respectiv necesitatea organizării și desfășurării unor evenimente, repausul săptămânal poate fi acordat și în alte zile în cursul săptămânii, stabilite prin contractul colectiv de muncă sau prin regulamentul intern al unității. Activitatea realizată în zilele de sâmbăta și duminică va fi recompensată printr-un spor la salariu stabilit prin contractul colectiv de muncă sau contractul individual de muncă.”

12. Pct.31-37 se abrogă.

13. La pct.46 textul „și coordonare a activității” se exclude.

14. La pct.47 textul „fondatorul, după caz,” se exclude.

15. La Anexa nr.1, în Raportarea caselor de cultură la categoriile respective de instituții:

sintagma „- organul local de specialitate – pentru casele de cultură de nivelul I.” se substituie cu sintagma „- organul local de specialitate – pentru casele de cultură constituite de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi.”

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că proiectul HG nu poate fi propus pentru aprobare.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Exec: C. Scorțescu,
expert CALM
tel. 22 35 09