

Proiect din februarie 2021

Considerații introductive

Congresul Autorităților Locale din Moldova, în calitate de reprezentant al autorităților administrației publice locale (APL), propune o abordare nouă și pro activă de promovare a reformelor de descentralizare, bazată pe principiul “de jos în sus”. Modelul CALM privind reforma administrației publice locale va fi elaborat în cadrul unui proces incluziv de consultare largă cu autoritățile publice locale din toate regiunile țării, va fi întemeiat pe experiența, necesitățile și realitățile actuale ale colectivităților locale din Republica Moldova, și va servi drept bază pentru edificarea unui consens politic și social larg în societate.

În viziunea CALM, pentru Republica Moldova este extrem de important de a continua procesul de descentralizare administrativă și de a implementa efectiv toate documentele de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale, și sectoriale. În același timp, este necesar de a crea condiții legale, instituționale și financiare adecvate pentru dezvoltarea diferitor forme de cooperare inter-municipală, care să includă mecanisme financiare de stimulare. De asemenea, în această perioadă este necesar de a stimula amalgamarea benevolă a unităților administrativ-teritoriale, prin crearea unui cadru legal, instituțional și financiar corespunzător, inclusiv prin asigurarea unor fonduri importante de stimulare al acestui proces.

Modelul de reformă propus de CALM este unul complex și include mai multe direcții importante, strâns legate și interdependente. Acest model propune o abordare etapizată, conectată la realitățile și necesitățile reale ale sistemului administrației publice locale din Moldova și care va contribui la atingerea unui consens general necesar pentru asigurarea durabilității reformelor în acest domeniu.

Elementele și aspectele principale ale acestui model sunt:

- I. Identificarea problemelor reale care afectează sistemului actual al administrației publice locale.
- II. Obiectivelor și principiile reformei de descentralizare.
- III. Direcțiile principale de acțiune ale reformei de descentralizare.

I. Problemelor care afectează sistemului actual al administrației publice locale

Pentru identificarea direcțiilor reformei de descentralizare, este necesar de a identifica și înțelege problemele reale ale administrației publice locale și cauzele lor adevărate. CALM a identificat următoarele probleme care trebuie soluționate în mod prioritar în procesul descentralizării:

- Centralizarea excesivă a tuturor domeniilor relevante pentru dezvoltare locală: în special a celor organizaționale, financiare și economice.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

- Neimplementarea de către autoritățile publice centrale a strategiilor și planurilor de acțiuni adoptate în domeniul democrației locale, consolidării autonomiei locale, descentralizării financiare, patrimoniale, și economice.
- Lipsa unui mecanism obiectiv de repartizare a surselor investiționale de la nivel național.
- Lipsa politicilor clare de stat pentru susținere autorităților publice locale în atragerea de fonduri. De exemplu prin crearea unor mecanisme fezabile de cofinanțare a contribuțiilor în cadrul proiectelor de infrastructură și investiții în localități.
- Lipsa unor instrumente legale privind amalgamarea voluntară, cooperarea inter-municipală și delegarea de servicii, atribuții, și competențe între autoritățile administrației publice locale.
- Limitarea libertății autorităților publice locale în domeniul organizării, structurii, statelor de personal și politicilor salariale.
- Controlul administrativ și judiciar excesiv asupra autorităților publice locale din partea instituțiilor de control ale statului.

II. Obiectivele și principiile reformei administrației publice locale APL

Obiectivele reformei:

- Prioritatea intereselor omului și a comunităților locale.
- Modernizarea sistemului de administrație publică (centrală și locală), în conformitatea cu principiile descentralizării și autonomiei locale.
- Asigurarea realizării principiului subsidiarității și prestarea serviciilor de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni.
- Asigurarea accesului comunităților locale la servicii publice diverse și calitative.
- Prevenirea depopulării comunităților locale. Oferirea perspectivei și păstrarea speranței de revigorare a comunităților locale din mediul rural.
- Asigurarea unei flexibilități și capacități suficiente a sistemului administrației publice locale pentru a se autoadapta condițiilor specifice teritoriale și necesităților comunităților locale concrete.

Principiile reformei APL

- Recunoașterea necesității unei reforme veritabile și complexe a administrației publice locale, în cadrul căreia organizarea administrativ teritorială reprezintă doar un element care urmează a fi abordat în mod prudent și etapizat, pe măsura realizării condițiilor necesare.
- Pregătirea și asigurarea unor condiții vitale pentru cetățeni: infrastructură, comunicații, ghișeu unic, e-guvernare.
- Subsidiaritatea.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

- Corelarea strânsă între reforma administrației publice centrale și administrației publice locale: două părți indispensabile ale unui sistem de administrație publică.
- Asigurarea unui consens social și politic cât mai larg.
- Implementarea etapizată a reformelor.
- Implicarea tuturor actorilor relevanți în procesul de reformă: autoritățile publice locale, autoritățile publice centrale, societatea civilă, mediul de afaceri, mediul academic și științific, parlamentari, partidele politice, parteneri de dezvoltare, minorități, grupuri vulnerabile.
- Elaborarea unor soluții proprii și conectate la realitățile Republicii Moldova.
- Asigurarea transparenței, consultării și dezbaterilor publice largi.
- Dialogului permanent cu CALM și autoritățile publice locale.
- Asigurarea cu evidențe și evaluarea permanentă și prealabilă a fiecărei etape și acțiuni de reformă ce urmează a fi implementată.

III. Direcțiile principale de reformă

Reforma APL fiind una complexă, vizează toate domeniile de activitate ale administrației publice locale. De asemenea, luând în considerație caracterul inter-dependent ale autorităților publice locale și autoritățile publice centrale, reforma poate atinge și domenii care în prezent țin de autoritățile publice centrale, dar ulterior în rezultatul procesului de delimitare și descentralizare, pot ajunge în domeniul de responsabilitate al autorităților publice locale.

Astfel, se propun următoarele direcții de acțiune în cadrul reformei administrației publice locale:

- Delimitarea domeniilor de competență și atribuțiilor administrației publice centrale și administrației publice locale.
- Amenajarea teritoriului, recalibrarea și organizare teritorială a serviciilor publice (administrative, comunale, și sociale).
- Organizarea și funcționarea autorităților publice locale (descentralizarea organizațională).
- Descentralizare financiară : creșterea și consolidarea bazei de venituri locale proprii.
- Decentralizarea patrimonială.
- Descentralizarea economică.
- E-guvernare locală.
- Controlul administrativ.
- Cadrul instituțional al reformei.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

1. Delimitarea domeniilor de competență și atribuțiilor autorităților administrației publice centrale și locale

În cadrul procesului de reformă a administrației publice (centrale și locale), în baza principiilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, una din problemele fundamentale, reprezintă delimitarea domeniilor de competență între autoritățile naționale și cele teritoriale (locale și regionale). În Republica Moldova, acest proces nu a fost dus până la sfârșit și în practică generează dificultăți în relațiile dintre diferite nivele de administrație publică. Inclusiv, această incertitudine și tensiune se observă în relațiile între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia, dar și în alte situații.

Cadrul legal actual, operează pe bună dreptate cu noțiunile unui sistem modern de administrație publică locală: domenii proprii de competență și delegate, servicii descentralizate și desconcentrate, principiile de subsidiaritate, autonomie organizațională, colaborare și lipsa de subordonare între diferite nivele de administrație publică. Însă, fără o delimitare clară a domeniilor de competență de interes național și local/regional, vor exista dispute permanente privind relațiile între autoritățile publice centrale și locale, repartizarea responsabilităților, modului de finanțare și sursele de acoperire financiară, și amestecul autorităților centrale în competențele locale.

Obiectivul principal al delimitării este stabilirea clară a unui număr limitat de domenii de competență ale statului, de importanță exclusiv națională, în cadrul cărora autoritățile statului dețin întreaga competență decizională și administrativă. La rândul său, în urma acestei delimitări și conform principiilor descentralizării și subsidiarității, autoritățile publice locale urmează să devină deținătorii exclusivi ai majorității domeniilor de competență de importanță locală și/sau regională, care vizează direct locuitorii colectivităților locale administrate.

Criteriul principal al delimitării urmează a fi importanța și interesul național sau local/regional al unui sau altui domeniu de activitate. Alte criterii sunt: prevederile constituției, destinația și acțiunea teritorială a serviciului, sursa de finanțare (buget național sau local), raționamente de ordin administrativ, economic, și de eficiență.

Printre domeniile de importanță națională din gestiunea statului la moment pot fi menționate: apărarea și securitatea națională, educația, sănătatea și protecția socială, fiscal și vamă, infrastructura drumurilor naționale, gestionarea pădurilor, obiectivelor acvatice, și resurselor minerale de interes național.

În rest, majoritatea domeniilor și serviciilor publice de interes local sau regional urmează a fi atribuite printr-un proces de descentralizare către autoritățile administrației publice locale.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

2. Amenajarea teritoriului, recalibrarea și organizare teritorială a serviciilor publice (administrative, comunale, sociale)

Acțiuni prioritare:

- 2.1. Elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Național în special a secțiunii ce ține de rețeaua de localități.
 - stabilirea ca prioritate națională elaborarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
 - elaborarea și implementarea unui program național de elaborare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
- 2.2. Revizuirea locului și rolului administrației publice locale de nivelul II (raioane). Opțiuni:
 - Acordarea tuturor orașelor de reședință a raioanelor (majorității lor) a statutului de municipii și APL II, după modelul mun. Chișinău. Cu primar general ales direct, preluarea majorității funcțiilor de APL I și II, cu crearea unor servicii inter-municipale prestate tuturor satelor și comunelor din componența municipiului și cu păstrarea primăriilor satelor din componența municipiului.
 - Lichidarea consiliilor raionale și transformarea instituției președintelui raionului în reprezentant al Guvernului în teritoriu. Funcția de bază va fi coordonarea serviciilor desconcentrate și controlul legalității actelor APL de nivel I. Formarea unor unități administrativ teritoriale de nivel II mai mari/regiuni cu dezvoltarea instituției reprezentantului guvernului (președintelui raionului).
- 2.3. Dezvoltarea instituției amalgamării voluntare. Elaborarea și implementarea cadrului legal corespunzător. Identificare surselor de finanțare (fondul amalgamării).
- 2.4. Dezvoltarea instituției cooperării inter-municipală. Prestarea serviciilor prin cooperare, inclusiv a celor administrative. Elaborarea și implementarea cadrului legal corespunzător. Identificare surselor de finanțare.
- 2.5. Delegarea de competențe și servicii către alte autorități publice locale, inclusiv a serviciilor administrative. Elaborarea și implementarea mecanismului și cadrului legal corespunzător.
- 2.6. Implementarea conceptului polilor de creștere și dezvoltare prin acordarea statutului de municipii (după modelul mun. Chișinău) tuturor orașelor reședințe de raioane, cu posibilitatea de a atrage în sfera sa de prestare a serviciilor și administrare a satele din împrejurime.
- 2.7. Estimarea costurilor administrative și de dezvoltare al competențelor și serviciilor prestate de către autoritățile publice locale. Inițierea discuțiilor cu autoritățile publice centrale privind modalitățile și formele de acoperire financiară și instituțională a competențelor și serviciilor.
- 2.8. Elaborarea, discutarea și implementarea conceptului de Poliție Locală.

3. Descentralizarea instituțională și organizațională (organizarea și funcționarea autorităților publice locale)

În prezent, sistemul de remunerare în cadrul autorităților administrației publice locale este unul centralizat, depășit, și nemotivat. El nu corespunde cu multitudinea de competențe ale autorităților publice locale și volumul de muncă al funcționarilor din cadrul APL. În acest sens, urmează a fi întreprinse acțiuni în următoarele direcții:

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

- 3.1. Asigurarea libertății reale și totale pentru autoritățile administrației publice locale de a-și stabili propria structură și organigramă, în dependență de mărimea localității și resursele disponibile. Reducerea numărului de consilieri și eliminarea barierelor actuale la stabilirea numărului de angajați în primării.
- 3.2. Asigurarea libertății și dreptului APL la sisteme proprii de remunerație în conformitate cu eficiența activității și veniturile proprii.
- 3.3. Instituirea noțiunii de indemnizație pentru primarii localităților mici (și nu numai) cu posibilitatea de a desfășura alte activități. Diferențierea accentuată între salariile de bază ale conducătorilor APL după: numărul de localități administrate, mărimea localității, numărul de instituții administrate, suprafața și alte criterii.
- 3.4. Reglementarea clară a statului funcției publice locale și corelarea lui cu principiile constituționale ale autonomiei locale de organizare și funcționare al APL.
- 3.5. Elaborarea și aprobarea mecanismului de delegare a funcțiilor către altă autoritate publică locală.
- 3.6. Introducerea posibilității de delegare a serviciilor administrative pentru mai multe APL-uri.

4. Descentralizarea financiară. Creșterea și consolidarea bazei de venituri locale.

Acțiuni prioritare:

- 3.1. Stabilirea prin lege organică a unui nivel minim de venituri fiscale, estimate ca pondere în produsul intern brut care să fie asigurate anual, fie prin creșterea spectrului taxelor locale, sau prin stabilirea unor defalcări din impozite și taxe de stat.
- 3.2. Includerea în calculul defalcărilor a cel puțin 4 taxe și impozite de stat (TVA, IVPF, IVPJ, Accize) într-o proporție rezonabilă.
- 3.3. Implementarea sistemului de colectare a IVPF la locul de domiciliu.
- 3.4. Creșterea defalcărilor de la IVPF în bugetele orașelor/municipiilor până la 75%.
- 3.5. Includerea în categoria veniturilor bugetelor locale/municipale a impozitului din venitul persoanelor juridice colectate în teritoriul respectiv, pentru a asigura creșterea motivației APL de a dezvolta mediul de afaceri local, atragerea investițiilor, precum și pentru a dezvolta legătura strânsă între mediul de afaceri și APL.
- 3.6. Amenzile, colectate pe teritoriul respectiv urmează să ajungă în bugetele locale.
- 3.7. Liberalizarea taxelor locale, în sensul asigurării dreptului APL de a stabili taxele și mărimile lor. Transferarea competenței date în sfera exclusivă a APL și asigurarea indexării anuale obligatorii a impozitelor/taxelor locale în conformitate cu inflația.
- 3.8. Crearea și înzestrarea APL cu instrumente informaționale corespunzătoare de management administrativ, patrimonial, evaluarea bunurilor imobile, și a resurselor naturale.
- 3.9. În scopul asigurării principiului echității și diminuării evaziunii fiscale, taxa pe amenajare a teritoriului în mediul rural va fi achitată per hectar (nu per angajat).
- 3.10. Estimarea capacității fiscale la nivel de localitate în baza unui sistem complex, care să ia în considerație, resursele economice disponibile, amplasarea geografică, mărimea încasărilor din taxe și impozite de stat (nu doar IVPF) colectate la nivel de localitate.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

- 3.11. Atribuirea resurselor fondului de echilibrare în cadrul sistemului finanțelor publice locale doar pentru localitățile care prin politicile promovate fac uz maxim de capacitatea fiscală de care dispun (în sensul descris mai sus).
- 3.12. Eliminarea tuturor scutirilor aplicate de autoritățile centrale pentru impozitele și taxele locale, cu transmitere a acestor competențe către APL. Inclusiv anularea scutirilor de la plata impozitelor, taxelor locale și ale altor plăți (chirie) stabilite în mod unilateral și fără compensare de către Parlament pentru astfel de agenți economici precum: Moldtelecom, Poșta Moldovei, MoldSilva, MoldovaGaz și alții.
- 3.13. Dezvoltarea pieței împrumuturilor municipale, inclusiv obligațiuni municipale, împrumuturi pe termen lung, fonduri mixte, garanții și alte instrumente relevante pentru investiții în infrastructură.
- 3.14. Revizuirea statutului, apartenenței și modului de repartizare a taxelor pe resursele naturale astfel ca ele să ajungă la bugetele locale de nivelul 1.
- 3.15. Revizuirea mecanismului de transferuri cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor locale.
- 3.16. Adaptarea clasificăției bugetare în scopul reflectării mai bune a principiului autonomiei locale.
- 3.17. Creșterea veniturilor din impozitul pe imobil/funciar prin:
 - acordarea dreptului APL de a efectua de sine stătător evaluarea bunurilor imobile conform metodei comparative și în baza unei proceduri provizorii și simplificate până la realizarea evaluării masive (3-5 ani).
 - acordarea dreptului APL de a constata costul (valoarea) bunurilor imobiliare (terenuri, case) în scop de impozitare.
 - simplificarea sistemului de impozitare a bunurilor imobile (axarea acestuia pe o bază minimă la nivel național, multiplicată la coeficienți stabiliți pentru zone geografice diverse la nivel de localitate sau regional, determinate în baza gradului de acces la infrastructura publică – implicit stocul și cheltuielile curente finanțate anual pentru funcționarea acesteia).
 - actualizarea indicilor valorii de inventariere a bunurilor imobile prin Ordin a Ministerului Finanțelor.
 - anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutirilor la impozitul pe imobil/funciar precum și taxele locale prin compensarea venitului ratat de către bugetele locale și/sau transferarea competenței respective integrale către APL, care va decide independent categoriile care pot fi scutite.

5. Descentralizarea patrimonială

Acțiuni prioritare:

- 5.1. Impulsionarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ teritoriale.
- 5.2. Delimitarea proprietăților publice a statului și taxarea acestora de rând cu celelalte proprietăți din domeniul privat.
- 5.3. Clarificarea statutului resurselor naturale locale, obiective acvatice, cariere etc. în vederea recunoașterii drepturilor APL.
- 5.4. Înregistrarea și evaluarea bunurilor imobile.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

- 5.5. Modificarea cadrului normativ și deblocarea procesului de înregistrare a bunurilor imobile proprietate a unităților administrativ teritoriale.
- 5.6. Modificarea sistemului de distribuire a beneficiilor rezultate din valorificarea resurselor naturale, cu includerea APL în acest sistem.
- 5.8. Crearea unui mecanism la nivel local de evidență și înregistrare a datelor cu privire la obiectele de infrastructura ingineriască.
- 5.9. Abrogarea [LEGE Nr. 150 din 14.07.2017 cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară](#), fiind o lege care contravine cadrului normativ existent, politicilor și strategiilor în acest domeniu.
- 5.10. Modificarea [HOTĂRÎRE de GUVERN Nr. 1170 din 25.10.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri](#), prin excluderea prevederilor restrictive la schimbul de terenuri ale unităților administrativ teritoriale.
- 5.11. Elaborarea și aprobarea unui cod funciar nou care ar răspunde cerințelor și necesităților actuale.
- 5.12. Elaborarea unor mecanisme juridice de soluționare a problemei privind bunurile repartizate la cota valorică.
- 5.13. Modificarea [LEGEA apelor Nr. 272 din 23.12.2011](#), [LEGEA privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura Nr. 149 din 08.06.2006](#) și altor acte normative ce țin de administrarea obiectelor acvatice.

6. Descentralizarea economică

Mai mult de jumătate din produsul intern brut al Republicii Moldova este concentrat în municipiile Chișinău și Bălți, iar competențele și resursele care pot fi folosite pentru stimularea dezvoltării economice locale sunt concentrate la nivelul autorității publice centrale. Locurile de muncă, în special pentru zonele rurale, sunt limitate, iar activitatea economică este axată în special pe domeniul agricol. Lipsesc dezvoltarea sectorului industrial și de prestări servicii. Lipsesc locuri de muncă în domenii mai avansate, fapt care stimulează exodul populației, în special a tinerilor.

Autoritățile publice locale sunt limitate de resurse și competențe în vederea creșterii activității economice în localitățile administrate. Distribuirea resurselor fiscale nu este realizată în raport cu veniturile realizate și impactul asupra mediului. Lipsesc planuri eficiente de gestiune a resurselor disponibile (inventarierea resurse existente și potențiale), lipsesc date administrative care să permită identificarea problemelor la nivel de localitate și implicit care să ofere o informație în regim direct pentru întreprinderea de acțiuni pe termen scurt. Schimbul de date cu autoritățile publice centrale este limitat. Nu sunt disponibile date statistice sau administrative deținute de către autoritățile centrale la nivel de localitate. Lipsesc fonduri care să fie utilizate de către autoritățile locale în domeniul economic. Sistemul fiscal nu stimulează și nu recompensează performanța în domeniul economiei locale al autorităților locale.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Cauzele problemelor identificate:

- Lipsa unei statistici la nivel local și lipsa accesului la datele deținute de autoritățile publice centrale privind localitățile administrate.
- Exodul masiv a populației, în special din localitățile mici, și imposibilitatea oferirii unor stimulente care să ofere posibilități de dezvoltare în localitatea de baștină.

Acțiuni prioritare:

- 6.1. Descentralizarea instrumentelor economice: cadrul pentru politici economice locale autonome.
- 6.2. Crearea unui cadru strategic de dezvoltare economică locală: scopuri, condiții și resurse. Asigurarea accesului nediscriminatoriu la resurse în baza principiului asigurării celei mai bune performanțe.
- 6.3. Crearea unui mediu sănătos de concurență în cadrul și între APL/servicii publice și instituțiile administrate de APL.
- 6.4. Dezvoltarea unui sistem bugetar stimulatoriu, care să recompenseze performanța. Schimbarea modului de distribuire a mijloacelor fondului de echilibrare care să încurajeze în special localitățile care fac cel mai bun uz de resursele existente și se asigură un grad înalt de utilizare a resurselor disponibile.
- 6.5. Dezvoltarea unui sistem relevant de monitorizare a activităților economice la nivel de localitate, sub aspect a domeniilor conform clasificăției CAEM.
- 6.6. Dezvoltarea statisticii administrative. Revizuirea sistemului datelor administrative și statistice prin fragmentarea rapoartelor la nivel de localitate, asigurarea accesului la aceste date a autorităților locale.
- 6.7. Crearea unui cadru stimulatoriu de încurajare a inițiativei private de către autoritățile centrale, în același timp asigurând dreptul la decizie privind folosirea la nivel local a instrumentelor dezvoltate în acest cadru la discreția autorităților locale, în baza strategiilor elaborate.
- 6.8. Schimbarea regulilor în domeniul fiscal, liberalizarea inițiativei fiscale locale.
- 6.9. Creșterea accesului la creditele oferite de băncile comerciale naționale și la finanțările în cadrul proiectelor regionale.
- 6.10. Schimbarea sistemului finanțelor publice locale, prin încurajarea performanței (mai bună performanță, mai multe competențe și resurse) și solidarității dintre localități.
- 6.11. Depolitizarea fondurilor naționale de investiții și repartizarea lor după criterii obiective. De ex. repartizarea către APL conform unor criterii clare a cel puțin 50% din toate resursele naționale destinate investițiilor capitale cu aplicare coeficienților de mărire pentru comunitățile locale din mediul rural (modelul UTA Găgăuzia și a fondului rutier).
- 6.12. Crearea unui fond național de acoperire a contribuțiilor pentru proiecte mari de infrastructură accesate de către APL (modelul UTA Găgăuzia). Orice unitate administrativ teritorială care obține un proiect de infrastructură, urmează să beneficieze direct și neîntârziat de acoperirea integrală a contribuției din acest fond.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

7. E-guvernare locală

În contextul reformei administrației publice locale și opțiunilor de recalibrare teritorială a serviciilor publice, subiectul implementării guvernării electronice la nivel local devine unul foarte important.

În urma reformei APC, serviciile publice acordate cetățenilor s-au centralizat, îndepărtând serviciul de cetățean și distorsionând conceptul de ghișeu unic. Totodată autoritățile publice locale nu sunt încă privite ca parte componentă a guvernării electronice și nu au acces la majoritatea bazelor de date și registre ținute la nivel central, de care au nevoie pentru exercitarea competențelor ce le revin, cât și pentru prestarea serviciilor de calitate cetățenilor. Totuși în ultima perioadă de timp, se observă o schimbare de abordare din partea autorităților centrale (Agenția de Guvernare Electronică) și creștere a interesului față de includerea APL în procesul de e-guvernare și apropierea diferitor servicii față de cetățeni prin inițierea unor proiecte pilot, inițierea procesului de acordare a accesului APL la baze de date și stabilirea unor relații de parteneriat cu CALM în acest domeniu.

În continuare se impun următoarele direcții de acțiune:

- 7.1. Reconceptualizarea și reformarea Agenției Servicii Publice, în direcția descentralizării/desconcentrării și apropierii serviciilor de locul de domiciliul al cetățenilor (sate și comune).
- 7.2. Aplicarea și extinderea conceptului și proiectului Centrelor Unice de Prestări Servicii (CUPS), implementat de către Agenția de Guvernare Electronică în 17 localități.
- 7.3. Implementarea principiului de ghișeu unic în prestarea serviciilor publice, în conformitate cu conceptele elaborate anterior cu suportul partenerilor de dezvoltare, bazat pe dezideratul: “cetățeanul vine la cea mai apropiată autoritate, solicită și obține serviciului public”.
- 7.4. Asigurarea accesului APL la bazele de date, registrele și platformele electronice guvernamentale.
- 7.5. Crearea unui program de implementare a principiilor guvernării electronice la nivel local și dotarea APL cu instrumentele necesare.
- 7.6. Crearea și dezvoltarea continuă a mecanismelor și elementelor de guvernare electronică la nivel local (e-guvernare) inclusiv m-guvernare. M-guvernarea oferă un mare potențial pentru e-guvernare locală datorită mobilității sale, wireless, capacitatea și utilizarea aplicațiilor, care se extinde prin intermediul internetului de la computere la operatorii de telefonie mobilă și chiar mai departe de inter conectivitatea dispozitivelor în toate activitățile zilnice, cunoscut sub numele de „Internet of Things”. Prin urmare, adoptarea tehnologiilor mobile facilitează transformarea e-guvernării în guvern local inteligent.

8. Reducerea și regândirea controlului administrativ, judiciar și de alt gen asupra APL

În Republica Moldova, APL sunt unele din cele mai controlate instituții publice ale statului. În acest sens existând un număr mare de organe de control. Controlul administrativ, financiar și judiciar în condițiile actuale ale Republicii Moldova este perceput ca unul opresiv, politizat și contrar drepturilor și intereselor comunităților

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

locale și APL. Mai mult ca atât, în condițiile lipsei de cadre și asistență juridică la nivelul APL, acțiunile organelor de control sunt folosite deseori ca instrumente de presiune asupra autorităților publice locale. În acest sens, una din prioritățile urgente în cadrul procesului de reformă a administrației publice locale devine revizuirea întregului sistem de control administrativ asupra APL în scopul ajustării lui la principiile constituționale ale autonomiei locale, reducerii tutelei administrative, diminuării exceselor și excluderii folosirii organelor de control în calitate de instrument de presiune asupra aleșilor locali/APL.

În acest sens se propun următoarele direcții:

- 8.1. Eliminarea controlului excesiv administrativ, politic, judiciar asupra APL conform recomandărilor exprese ale Consiliului European.
- 8.2. Reducerea posibilității amestecului și abuzurilor din partea organelor de control în raport cu APL prin revizuirea sistemului actual de control administrativ asupra APL în vederea stabilirii unor termeni și reguli clare de efectuare a controalelor și reducerii numărului organelor de control.
- 8.3. Aplicare unui control bazat pe audit, asistenței prealabile și acordării termenilor pentru eliminarea greșelilor neintenționate.
- 8.4. Introducerea unor practici de suspendare a oricărui control până la primirea unei interpretări legale oficiale, în situația unor confuzii și contradicții legale, puse la baza controalelor administrative.
- 8.5. Delimitarea clară și explicită a controlului de legalitate și oportunitate. Stabilirea expresă și limitativă în lege, conform principiilor descentralizării și autonomiei locale, a tuturor cazurilor și temeiurilor de inițiere a acestor două tipuri de controale diferite, precum și stabilirea clară a procedurii, perioadei, și formei acestor controale.
- 8.6. Stabilirea expresă în legislație a interdicției de a lărgi limitele și obiectele controalelor, precum și a unor sancțiuni exprese pentru astfel de cazuri. Astfel să fie excluse situațiile când organele de control își depășesc atribuțiile prin lărgirea nemotivată a limitelor și obiectului controlului.
- 8.7. Stabilirea și reglementarea clară a limitelor solicitărilor din partea tuturor subiecților cu drept de a solicita informații de la APL în raport cu capacitatea instituțională a APL și raționalitatea cerințelor respective.
- 8.8. Stabilirea unor sancțiuni pentru organele de control și reprezentanții acestora, în cazul organizării de controale nemotivate, trăgănarea controalelor sau aplicare nemotivată a sancțiunilor.
- 8.9. Corelarea sancțiunilor materiale aplicate reprezentanților APL cu nivelul lor de salarizare și gravitatea abaterilor constatate.
- 8.10. Reexaminarea principalelor articole ale Codului Penal invocate față de conducătorii și reprezentanții APL: art. 370 (abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) și art. 329 (neglijența în serviciu), în vederea precizării lor și limitării posibilităților de interpretare lărgită și abuzivă a acestor prevederi legale.

MODELUL CONGRESULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

9. Cadrul instituțional al reformei

Cum demonstrează experiența Republicii Moldova, crearea unui cadru instituțional adecvat și efectiv a reformei reprezintă un element esențial. El trebuie să asigure condițiile necesare pentru implicarea tuturor actorilor importanți, dezbateră largă și obiectivă a tuturor aspectelor reformei, un mediu deschis și pluralist de discuții, precum și luarea unor decizii bine gândite și corelate între toți actorii implicați. Astfel, fiind atins un consens general, atât de necesar în cadrul unei reforme complexe.

În acest sens, în calitate de element inovativ se propune de a schimba abordarea tradițională de sus în jos, în una de jos în sus și principalele elemente și direcții ale reformei să vină din partea autorităților publice locale. Astfel se propune ca Congresul Autorităților Locale din Moldova, în calitate de asociație care întrunește majoritatea autorităților publice locale, să devină acea instituție care să coaguleze restul actorilor și să constituie o platformă de comunicare și atingere a consensului pe marginea problemelor și opțiunilor de reformă care ulterior să fie prezentate factorilor de decizie la nivel de Guvern și Parlament.

Totodată, este necesar de a fi create structuri și instituții corespunzătoare la nivel de Parlament, Guvern și ministere.

Prin urmare, se propun următoarele direcții:

- 9.1. Crearea unei platforme largi, inclusive și permanente pe lângă Congresul Autorităților Locale, în cadrul căreia se vor discuta toate aspectele importante în procesul de elaborare a unei concepții de reformă general acceptabile și strâns conectată cu realitățile și necesitățile Republicii Moldova în domeniul modernizării administrației publice (locale). Această platformă va fi creată în vederea asigurării unui proces real și efectiv de dialog intersectorial în procesul de conceptualizare, elaborare și implementare a reformei administrației publice (centrale și locale).
- 9.2. Revitalizarea comisiei paritare prin revizuirea și consolidarea statutului, organizării, componenței și modului de funcționare a comisiei și reglementarea detaliată a procedurilor legale de consultare și activitate a comisiei paritare, în baza experienței (și lecțiilor învățate) anterioare.
- 9.3. La nivel de Ministere și alte autorități publice centrale: crearea unor grupuri de lucru (comisii, puncte focale) pe problemele reformei, descentralizării, autonomiei locale și relației cu APL.
- 9.4. Asigurarea participării CALM/APL în toate structurile consultative relevante la nivel național existente pe lângă autoritățile naționale, de ex: includerea reprezentanților APL în Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice, Consiliul Fondului Rutier, Consiliul Fondului Național Ecologic, Consiliul Național pentru dezvoltarea Regională, și colegiile ministerelor.
- 9.5. Instituirea Ministerului Reformei Administrației Publice, cu acordarea conducătorului instituției respective a funcției de viceprim-ministru sau instituirea funcției de viceprim ministru pe problemele reformei administrației publice (fără portofoliu).

- 9.6. La nivel de Parlament se propune reeditarea comisiei speciale pentru reforma administrației publice, consolidarea autonomiei locale și descentralizare, responsabile de perfecționarea și ajustarea cadrului legal din domeniul dat și revizuirea actele normative care reglementează activitatea comisiilor permanente parlamentare, în vederea asigurării efective a participării reprezentanților APL în activitatea acestor comisii și luării în considerație a opiniei lor la discutarea și adoptarea actelor normative care vizează drepturile și interesele APL.
- 9.7. Fixarea tuturor aspectele de bază a dialogului instituționalizat în acte normative, iar cele tehnice și procedurale, în regulamente aprobate de Guvern sau Parlament.

Proiect inițial pentru consultări