Comisia de monitorizare

CG/MON/2015(29)4

Difuzare limitată

2 martie 2016

**Post-monitorizarea Republicii Moldova**

**Proiect de foaie de parcurs**

**I. Consideraţii generale şi etape ale dialogului de post-monitorizare**

1. Republica Moldova a facut obiectul a două vizite de monitorizare în 2005 (REC 179 (2005)) şi în 2011 (REC 322 (2012)).
2. Recomandarea aprobată de Congres în 2012 invita autorităţile moldovene de a adopta si aplica Strategia Naţională de Descentralizare (SND), care marcase un angajament politic al Guvernului în vederea reformării profunde a adminstraţiei publice locale şi de a consolida capacitatea autorităţilor administraţiei publice locale la ameliorarea gestiuniişi a serviciilor furnizate cetăţenilor. Congresul a subliniat de asemenea nivelul nesatisfăcător al resurselor proprii ale autorităţilor locale, o tutela uneori excesivă faţă de autorităţile locale şi o lipsă de claritate în ce priveşte repartizarea competenţelor şi a finanţelor. De asemenea, Congresul a făcut apel la autorităţile moldovene pentru a adopta o nouă lege privind statutul special al capitalei, Chişinău, şi a semna şi ratifica cât mai curând, Protocolul adiţional al Cartei privind dreptul de participare la afacerile colectivităţilor locale (STCE n° 207).
3. La momentul vizitei din 2011, SND se afla în curs de elaborare. Pe 5 aprilie 2012, SND a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova (legea n° 68/2012).SND, dotată cu un Plan de actiune pe perioada 2012-2015, vizează în principal aplicarea descentralizării puterii şi asigurarea unei guvernanţe locale în conformitate cu principiile Cartei europene a autonomiei locale.

Aceasta cuprinde cinci domenii de intervenţie:

- descentralizarea serviciilor şi a competenţelor;

- descentralizarea financiară (si fiscală);

- descentralizarea patrimonială şi dezvoltarea locală;

- capacitatea administrativă a autorităţilor locale;

- democraţia, deontologia, drepturile omului şi egalitatea genurilor.

1. Legea finanţelor publice locale n° 397/2003, din 16 octombrie 2003 a fost modificată şi completată prin legea n° 267/2013 din 1 noiembrie 2013. Legea astfel modificată este aplicată din 2014 ca proiect-pilot în 3 raioane: Basarabeasca, Ocniţa şi Râşcani şi în municipiul Chişinău. Legea modificată a intrat în vigoare în toate unităţile administrative ale ţării de la 1 ianuarie 2015. Autorităţile locale, prin Congresul autorităţilor locale din Moldova (CALM), care le reprezinta, salută modificarea legii din 2003 şi consideră că adoptarea sa marchează o etapă importantă pe calea reformei sistemului de finanţare publică locală. Cu toate acestea, legea modificată pare să întâmpine dificultaţi în aplicarea noului sistem de finanţe publice locale.
2. La data de 1 şi 2 iulie 2014, la Chișinău, a avut loc o vizită la înalt nivel în cadrul căreia raportorii Congresului s-au întâlnit cu autorităţile naţionale, inclusiv din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTA Găgăuzia) şi din regiunea transnistriană a Republicii Moldova. În cursul acestei vizite, autorităţile naţionale au exprimat dorinţa lor de a intra în dialog politic cu Congresul, în primul trimestru al anului 2015, pentru a da curs Recomandării 322 (2012) privind democraţia locală şi regională în Republica Moldova, în aplicarea Rezoluţiei 353 (2013) REV intitulată «Post-monitorizarea şi post-observarea alegerilor pentru Congres: dezvoltarea dialogului politic».
3. A fost astfel elaborat un program de post-monitorizare (PMP) în partenariat cu autorităţile moldovene. Acesta prevedea doua unităţi de post-monitorizare (PMU), care s-au derulat la data de   
   2 iulie 2015 şi care au fost definite în jurul principalelor recomandări care au fost adresate autorităţilor moldovene (REC 322 (2012)). La finele acestor PMU, raportorii vor remite în mod oficial Guvernului, prezenta foaie de parcurs elaborată de aceştia împreună cu autorităţile naţionale, cu luarea în cont a priorităţilor şi a necesităţilor Guvernului precum şi a realităţilor din ţară.
4. Pe durata PMU(1) a fost realizat un bilanţ al acţiunilor realizate în perioada 2012-2015, în aplicarea SND. Acesta privea mai multe puncte ale Recomandării 322 (2012), mai cu seamă:

- adoptarea şi aplicarea SND (6.a),

- resursele financiare proporţionale competenţelor colectivităţilor locale (6.c),

- resursele proprii, prelevarea directă a taxelor şi impozitelor locale (6.e),

- dialogul între autorităţile centrale şi UTA Găgăuzia (6.n).

1. Pe durata PMU(2) au fost discutate mai multe tematici, fondate şi ele pe principiile recomandărilor adoptate de către Congres:

- clarificarea competenţelor între nivelele locale şi nivelul naţional (6.f),

- consultarea colectivităţilor locale (6.j),

- restrângerea tutelei asupra colectivităţilor locale şi modificarea legislaţiei privind controlul de oportunitate (6.d si 6.g),

- statutul oraşului-capitală (6.k),

- semnarea Protocolului adiţional asupra dreptului de participare la afacerile colectivităţilor locale (STCE n° 207) (6.o).

1. Programul de post-monitorizare incluzând lista de participanţi figurează în anexa prezentei foi de parcurs. Raportorii au regretat absenţa Başcanului UTA Găgăuzia, Dna Irina Vlah, aleasă în cadrul scrutinului din 22 martie 2015, pe care Guvernul o invitase să participe la aceste reuniuni.
2. Trebuie subliniat că vizita post-monitorizare s-a desfăşurat într-un context de criză guvernamentală, urmare a demisiei Primului ministru Chiril Gaburici la 12 iunie 2015, două zile înainte de primul tur al alegerilor locale, care a fost înlocuit cu Valeriu Streleţ la 31 iulie 2015. Această criză s-a prelungit , cu destituirea de către Parlament a Primului Ministru şi a Guvernului la 29 octombrie 2015, în urma unui vot de neâncredere iniţiat de opoziţia de stânga.

**II. Urmările date recomandărilor Congresului**

**Adoptarea şi aplicarea SND (6.a)**

REC 322 (2012) invita autorităţile moldovene:

*a.* să continue discuţiile privind Strategia naţională de descentralizare în sânul Parlementului si să vegheze ca strategia să fie aplicată conform intenţiilor afişate de către autorităţile naţionale.

1. Reprezentantul Cancelariei de stat însărcinat cu descentralizarea - a indicat delegaţiei că Planul de acţiune pentru aplicarea SND (prevăzut pentru perioada 2012 - 2015), nu s-a aplicat decât parţial (la 45 %, după cum i s-a indicat delegaţiei). Legea privind finanțele publice locale a fost modificată în 2013, în diferite ministere au fost create grupuri de lucru și o Comisie paritară pentru descentralizare (creată în 2010) compusă din reprezentanți ai Guvernului și 7 reprezentanți ai autorităților locale și ai societății civile. Această Comisie este un organ consultativ destinat să revizuiască și să aprobe SND prin stabilirea direcțiilor, apriorităților și etapelor de punere în aplicare   
   a procesului de descentralizare. Se pare că această comisie nu a funcționat corect în prima fază   
   de implementare a SND. Reprezentantul Cancelariei de stat a subliniat, de asemenea, necesitatea de   
   a consolida capacităţile locale de gestionare a noilor competențe.
2. Președinta CALM, a subliniat faptul că, colectivităţile locale au fost implicate în elaborarea SND prin intermediul asociaţiei. Ea a deplâns marea întârziere în punerea în aplicare a SND. Ea a regretat, de asemenea, lipsa de dialog între autoritățile naţionale și locale cu privire la toate problemele care le privesc în mod direct, precizând că autoritățile locale au fost consultate în ultimul minut, fără posibilitatea de a consulta proiectele în avans. Reprezentanții CALM considera că Acordul de asociere cu Uniunea Europeană ar putea da un nou impuls punerii în aplicare a SND, ca parte   
   a Acordului.

**Acţiunea recomandată:**

**În ciuda dificultăților politice, cerințele necesare pentru punerea în aplicare a SND par a fi reunite. Procedura de punere în aplicare a SND a început, și putem afirma că o munca preliminară remarcabilă a fost deja realizată în mai multe domenii. Termenul limită inițial pentru punerea în aplicare integrală a SND (sfârșitul anului 2015) nu pare a fi realist, deoarece o serie de proiecte sunt încă în derulare. Ar trebui să se prevadăo perioadă de timp rezonabilă, astfel încât ea să poată fi respectată de Guvern.**

**Raportorii consideră că SND ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018. Aceştia subliniază, de asemenea, importanța punerii sale în aplicare, prin consultarea cu reprezentanții asociațiilor locale ale Republicii Moldova.**

Resurse financiare proporţionale, în funcție de competențele autorităților locale(6.c)

REC 322(2012) solicita autorităților moldovene:

*c.* să aloce autorităților locale resurse financiare proporționale cu competenţele lor potrivit celor stabilite prin articolul 9, alineatul 2, din Carta europeană a autonomiei locale, astfel încât acestea să fie în măsură să le exercite, în special în lumina Recomandării 313 (2011) a Congresului privind alegerile locale din Republica Moldova (5 iunie 2011)

1. Legea cu privire la finanțele locale din 2003 modificată prin Legea n° 267/2013 a fost aplicată în 2014 cu titlu experimental, în patru unități (3 *raioane* și municipiul Chișinău). La 1 ianuarie 2015, legea modificată a intrat în vigoare pe întregul teritoriu.
2. Guvernul a declarat că legea revizuită conține modificări substanțiale în special în ceea ce privește transferurile cu destinaţie generală. Cu privire la modalitățile privind transferul de primul nivel, trei indicatori sunt luati în cont: suprafaţa, numărul de locuitori și capacitatea fiscalăpe cap de locuitor. Pentru al doilea nivel, sunt luaţi în cont doar doi indicatori: suprafaţa și numărul de locuitori. În plus, în ceea ce privește transferurile de fonduri cu destinaţie specială (educație, servicii sociale), precum şi de fonduri pentru competențele delegate, se aplică o formulă specială. Găsim aceste modalităţi de transfer în noile articole 9 și 10 din Legea modificată.
3. Potrivit CALM, legea modificată mai prezintă încă lacune și probleme de implementare, pentru că nu rezolvă dificultățile anumitor colectivităţi locale, care uneori sunt considerate "perdante", prin aplicarea legii modificate. Este interesant de observat că aceste autorități locale au negociat un fond de compensare pe doi ani, dar după această dată vor trebui să-şi crească veniturile proprii.
4. Conform legii modificate, raioanele nu mai au nici un rol în finanțarea entităților la primul nivel. CALM a atras atenția delegației asupra faptului că, deși articolul 3 din Legea modificată privind finanțele publice locale prevede că bugetele unităților administrativ-teritoriale sunt independente și că sunt elaborate, aprobate și implementate pe principiul independenței financiare, multe servicii financiare locale de al doilea nivel (raioanele) perpetuează practica de amestec în procesul de aprobare a bugetelor locale.
5. În 2014, mai multe acțiuni au demonstrat că finanțele publice sunt în continuare repartizate pe baza unor criterii ce trădau influența sau o anumită părtinire politică. Astfel, distribuirea resurselor în cadrul bugetului de stat aprobat pentru 2014, arată că apartenența politică afectează finanțele publice, în special prin descurajarea investițiilor. Aceeași observație a fost făcută prin analiza distribuției resurselor de finanțare pentru infrastructurile rutiere, Fondul național pentru dezvoltare regională, Fondul de mediu, Fondul pentru eficiență energetică, etc.
6. CALM regretă, de asemenea, insuficienţa de resurse financiare pentru domeniile sociale   
   și pentru competenţele delegate. Una dintre principalele probleme este obligația colectivităţilor locale de a finanța centrele și instituțiile cu caracter social care au fost finanțate anterior de guvernul central prin transferuri rezervate. Potrivit CALM, dificultățile de implementare a reformei în cadrul colectivităţilor locale ar fi legate de modul în care anumite autorități publice prevăd aplicarea modificărilor aduse legislației, care (din nou, potrivit CALM) ar compromite înseşi obiectivele noului sistem de finanțare și ale relațiilor bugetare ale colectivităţilor locale.
7. CALM regretă faptul că fondurile extrabugetare de investiții în infrastructuri sunt extrem   
   de centralizate și politizate, resursele fiind transferate în principal potrivit apartenenței politice. Situația nu este mai bună nici în ceea ce privește Fondul de dezvoltare regională, Fondul de mediu și Fondul pentru eficiența energetică. Toate mecanismele de gestionare a acestor fonduri sunt imprecise, lăsând astfel prea mult loc pentru părtinirea politică în distribuirea resurselor. Nici unul dintre aceste mecanisme nu include prezența reprezentanților asociațiilor colectivităţilor locale și ale societatii civile.
8. Daca Legea finanțelor publice locale, modificată în 2013, reprezintă un pas important în punerea în aplicare a reformei finanțelor publice locale, în practică, impactul modificărilor aduse de această lege este redus și nu asigură nici o autonomie financiară reală a autorităților locale si nici resurse financiare proporționale cu competențele colectivităţilor locale.

**Acțiuni recomandate:**

**- Asigurarea unei monitorizări atente a punerii în aplicare a legii modificate privind finanțele publice locale, care nu s-a aplicat la toate colectivităţile decât în 2015.**

**- Luarea în considerare a unui dialog cu colectivităţile locale și cu asociațiile care le reprezintă în toate domeniile care nu sunt acoperite de legea modificată, și a se vedea ce nu corespunde nevoilor colectivităţilor locale.**

**- Eliminarea *de facto* a amestecului« *raioanelor »* în procesul de aprobare a bugetelor locale, pentru a îndeplini cerințele articolului 3 din Legea modificată privind finanțele publice locale și ale articolului 12 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. In acest scop, ar putea fi prevăzut un program de formare, destinat cu precădere reprezentanţilor aleşi şi funcţionarilor aparţinând cele două niveluri.**

**- Asigurarea alocării finanțelor publice pe baza unor criterii transparente pentru următorii ani fiscali 2016-2017.**

**Sfârșitul anului 2016 ar trebui să fie termenul limită pentru aceste acțiuni.**

Resursele proprii, prelevarea directă a taxelor şi impozitelor locale (6.e)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*e.* să permită colectivităţilor locale să perceapă mai multe taxe directe și impozite locale, în plus față de taxa funciară și impozitul pe bunuri construite, pentru care colectivităţile vor putea determina cuantumul în limitele legii, în conformitate cu articolul 9, alineatul 3, al Cartei europene a autonomiei locale. În plus, pare necesar să se clarifice procedurile de redistribuire a resurselor financiare ce revin colectivităţilor locale, astfel încât acestea sa fie mai în măsură să dezvolte propriul lor buget și săsatisfacă nevoile cetățenilor;

1. În ceea ce privește resursele proprii, Guvernul a subliniat că, după reformă, taxele locale reprezintă 10% din bugetele colectivităţilor locale. Există o dorință de a crește baza de venituri proprii, în conformitate cu o strategie care implică consolidarea bazei veniturilor proprii ale colectivităţilor locale, implicând în continuare revizuirea legii modificate privind finanțele publice locale. În această perspectivă, Guvernul a recunoscut că patrimoniul care nu a fost afectat de reformă ar trebui, şi el, luat în considerare.
2. Potrivit CALM, primarii solicită de la Guvern o evaluare a cadastrului în mediul rural la fiecare trei ani, în conformitate cu legea. Autoritățile locale vor să știe evaluarea corectă a prețului real în domeniul imobiliarului, în scopul de a colecta în mod corespunzător impozitele și taxele locale. Bugetele locale suferă în fiecare an pierderi considerabile din cauza neactualizării valorii cadastrale   
   a clădirilor, a căror ultimă estimare datează de mai bine de 10 ani. În plus, primarii cer introducerea unui nou sistem de colectare a impozitului pe venit. Autoritățile locale se plâng în acest sens de supra-centralizarea sistemului actual, care este, de altfel, şi ineficient. În ceea ce privește impozitul pe venitul persoanelor fizice, primarii solicita ca locul de reședință, care constituie în cea mai mare parte a cazurilor, locul de livrare a serviciilor publice, să constituie criteriul reţinut. În cele din urmă autoritățile locale doresc să păstreze în bugetul lor o parte din banii colectați de la taxe, în special pentru dezvoltarea infrastructurilor.
3. Potrivit Cancelariei de stat, Legea 121-XVI/04.05.2007 privind administrarea și privatizarea proprietății publice a fost modificată și completată prin Legea 204/07.12.2013. În urma acestor modificări, mecanismele de delimitare și de inventariere a proprietății publice au fost aprobate, ceea ce a permis crearea unui mecanism predictibil pentru transferurile de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul I și II. De asemenea, aceasta aajutat la deblocarea procesului de obținere   
   a drepturilor și competenţelor autorităților publice locale asupra propriului patrimoniu, de manieră efectivă și eficientă, în interesul dezvoltării durabile a comunelor. În mod similar, un proiect de lege specific privind proprietatea publică este în curs de desfășurare în scopul reglementării regimului juridic al proprietății publice și al competențelor autorităților publice centrale și locale, în procesul   
   de delimitare a bunurilor publice, ținând cont de interesul național și interesele autorităților publice locale. Cât priveşte normele și instrucțiunile privind inventarierea proprietăților publice, acestea sunt în curs de elaborare. În plus, Cancelaria a confirmat că ritmul de implementare a descentralizării patrimoniului, astfel cum fusese prevăzut în SND, a fost încetinit.
4. CALM a menționat, de asemenea, un număr de aspecte legate de plafonarea taxelor locale stabilite printr-o lege din 2 ianuarie 2014. Acest plafon a fost declarat în cele din urmă neconstituțional de către Curtea constituțională. CALM contesta faptul ca inspecția fiscală este aceea care gestionează administrarea impozitelor, în timp ce administrarea impozitelor locale ar trebui să fie   
   în responsabilitatea colectivităţilor locale. Liberalizarea fiscală locală nu a fost operată în toate domeniile. TVA-ul și impozitarea persoanelor juridice rămân excluse, ceea ce creează un decalaj între mediul de afaceri și cel al colectivităţilor locale. Taxele pe bunurile construite sunt minime în comparație cu cele ale altor țări. Parteneriatele public-privat sunt reglementate prin lege, dar pentru că sunt prea complexe pentru a le pune în aplicare, mecanismele de parteneriat nu sunt utilizate.   
   În cele din urmă, trebuie eliminate dificultățile prin consolidarea și liberalizarea bazei fiscale proprii, inclusiv repartizarea impozitului pe venitul persoanelor fizice rezidente în comunitatea locală   
   și schimburile privind impozitul pe profitul societăţilor.

**Acțiuni recomandate:**

**- Continuarea descentralizării patrimoniale cu punerea în aplicare a noilor mecanisme de transfer de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul I și II prevăzute prin Legea 121-XVI / 2007, modificată în 2013.  
  
- Reevaluarea valorii cadastrale în zonele rurale pentru actualizarea acesteia pentru ca autoritățile locale să poată face estimarea exactă a prețului real al bunurilor imobiliare, în scopul de a colecta în mod corespunzător impozitele locale.  
  
- Elaborarea și implementarea unui nou sistem de colectare a impozitului pe venit pentru persoanele fizice.  
  
- Depășirea dificultăților de punere în aplicare a reformei de descentralizare financiară și fiscală, așa cum se specifică mai sus.**

**Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016**

Dialog între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia (6.n)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*n*. să stabilească un mecanism pentru îmbunătățirea dialogului dintre autoritățile centrale și autoritățile din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia cu privire la toate aspectele legate de democrația locală

1. Raportorii au regretat absența Başcanului UTA Găgăuzia, Irina Vlah, pe care Guvernul o invitase la reuniunile de post-monitorizare.  
   Alegerea noului Başcan în martie 2015, a suscitat speranța de îmbunătățire a relațiilor cu UTA. Potrivit Guvernului, aceste relații rămân problematice, în special în materie de competenţe. Lipsa de dialog nu permite a se merge mai departe în această problemă. Başcanuleste membru al Guvernului și al Comisiei paritare pentru SND.
2. Reprezentantul ONG "Pro Europa" din Comrat, a declarat, în cadrul reuniunii, că pentru prima dată în 5 ani, au fost inițiate eforturi pentru un dialog: Președintele Republicii a vizitat Comratul, iar Başcanul s-a întâlnit în 2015 cu Primul-ministru și cu președintele Parlamentului Republicii Moldova. În mod similar, a fost subliniată necesitatea de a iniţia o platformă de discuții, în special pentru   
   a aborda problema competențelor care nu sunt clare sau explicite, și problema limbii. Pe acest ultim punct, reprezentantul ONG-ului a subliniat faptul că româna nu este nici vorbită, nici studiată în UTA Găgăuzia.
3. Reprezentantul Guvernului a subliniat că Guvernul este deschis la dialog și că lucrează în acest spirit încă din 2009. Statutul special al UTA Găgăuzia trebuie să fie îmbunătățit: în acest scop, Președintele Parlamentului Republicii Moldova și Başcanul au convenit asupra creării unei comisii parlamentare mixte, formată din 5 membri ai Parlamentului național și 5 membri ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia, pentru a identifica problemele la nivel legislativ, în special pentru a armoniza legislația existentă, pentru a satisface nevoile actuale ale regiunii, ținând seama de interesele naţionale. Reprezentanții Uniunii Europene, ai OSCE, ai Consiliului Europei și societatea civilă vor fi implicaţi în calitate de observatori în cadrul grupului de lucru. O inițiativă legislativă pentru crearea acestei comisii a fost înregistratăla Parlamentul Republicii Moldova la sfârșitul lunii iulie 2015.   
   Între timp, prin scrisoarea din 17 februarie 2016, trimisă de Reprezentantul Permanent al Republicii Moldova la Consiliul Europei, raportorii au fost informați că a fost înființat un grup comun de lucru format din Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia (prin decizia Parlamentului Nr 206 din 20 noiembrie 2015).
4. Reprezentantul Guvernului a informat, de asemenea, delegația, că documentele de lucru care se referă la UTA Găgăuzia sunt redactate în două limbi (română și rusă). Limbile oficiale ale UTA Găgăuzia sunt româna, găgăuza și rusa. Reprezentantul Ministerului de Finanțe a anunțat că pentru a promova învățarea limbii române, UTA Găgăuzia a primit 12 milioane de lei MD pe anul 2015.
5. În fine, raportorii sunt convinși că, în general, există mecanisme de deschidere instituțională. Este important ca acestea să fie foloite pentru a stabili un dialog real, în scopul de a ameliora cadrul de reglementare pentru UTA Găgăuzia, în conformitate cu legislația națională.

**Acțiune recomandată:**

* **Încurajarea Guvernului de a continua dialogul cu Unitatea teritorială autonomă a Găgăuziei. În acest sens, raportorii sunt conștienți de faptul că această acțiune, care nu poate fi unilaterală, presupune acelaşi angajament şi din partea Unităţii teritoriale autonome a Găgăuziei.**

**Cronologie recomandată: prima jumătate a anului 2016**

Clarificarea competenţelor între nivelullocal și național (6f)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*f.* să revizuiască legislația în vigoare cu privire la administrația publică locală pentru a o aduce în concordanță cu principiile stabilite de Carta europeană a autonomiei locale. În special, revizuirea dispozițiilor referitoare la competențe, pentru a clarifica competențele autorităților locale de nivelurile I și II și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală. Şi aceasta, în scopul de a evita suprapunerea competențelor între aceste niveluri, pe de o parte, și între nivelul central și local, pe de altă parte.

1. În ceea ce privește competențele, reuniunea de post-monitorizare a arătat că o serie de probleme rămân încă nerezolvate. În primul rând, repartizarea competențelor nu a fost clarificată: rămân frecvente cazurile în care competențeleîntre cele două niveluri de colectivităţi locale se suprapun, la fel ca și cele faţă de administraţia centrală.
2. Cadrul juridic care reglementează competențele administrației publice locale în Republica Moldova include o gamă largă de norme, în principal, Legea cu privire la administrația publică locală, Legea descentralizării administrative și alte legi sectoriale care prevăd competențe în domenii specifice. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că cele mai multe acte normative, inclusiv competențele autorităților publice locale nu sunt actualizate și rămân confuze și contradictorii. În mod similar, este pertinent să menționăm că delimitarea clară între autoritățile locale de nivelul I și II nu se specifică în toate actele legislative care tratează de competenţele acestor două niveluri administrative. Imperfecțiunile legislative și normative cu privire la competențe, de multe ori, lasă loc pentru confuzii și deschid interpretări cu implicaţii importante pentru autoritățile locale.
3. În plus, cele mai multe autorități locale nu au capacitatea de a-și asuma toate competenţele lor în termeni financiari, manageriali și instituționali. Rezultă, din Legea cu privire la administrația publică locală și de descentralizare administrativă, că autoritățile publice locale de nivelul I și II pot avea aceleaşi competenţe. Se pare că anumite competențe pentru primul nivel s-au stabilit fără acoperire financiară, patrimonială sau de resurse umane.
4. Clarificarea competențelor a fost unul din obiectivele Comisiei mixte pentru descentralizare, dar se pare că, de la ultima reuniune a Comisieicare a avut loc în iulie 2014, acest obiectiv a fost abandonat. Delegația a fost informată că legislația sectorială privind competențele (educație, servicii sociale) nu respectă legea privind descentralizarea și ar trebui să fie modificată. În unele domenii (noua lege privind apa), a existat chiar și o re-centralizare a competențelor.
5. Guvernul asubliniat necesitatea de a pregăti nivelul local pentru a exercita noile sale responsabilități. Între timp,CALM a subliniat faptul că pentru transferul în viitor al competențelor, este esențială implicarea,încă de la început, a colectivităţilor locale,şi mai ales,a noilor primari. Rămâne, de asemenea, a realiza descentralizarea patrimoniului și delimitarea proprietății colectivităţilor locale.
6. De asemenea, s-a menționatfaptul că, comunitățile locale, fiind considerate numai ca furnizori   
   de servicii, acestea nu puteau sancționa, de exemplu, prin amenzi, ceea ce a continuat să le creeze dificultăți în calea unei bune gestionări.

**Acțiuni recomandate:**

**-Modificarea și armonizarea cadrului legislativși normativ în ceea ce privește competenţele de nivelul I și II, în special în domeniile educației, protecției sociale, sănătății, administrării patrimoniului local etc. în scopul de a evita duplicarea, confuzia și conflictele care pot apărea între cele două niveluri administrative.**

**-Definirea clară a competențelor puterilor locale de nivelurile I şi II, precum și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală.**

**-Stabilirea unei proceduri normataive care să reglementeze puterea autorităților locale de a aplica amenzi legate de competențele ce le revin.**

**Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016**

Consultarea autorităților locale (6.j)

La REC 322(2012) invita autorităţilemoldovene:

*j.* să continue eforturile depuse de autorități pentru a îmbunătăți consultarea colectivităţilor locale, pe baza unei proceduri detaliate, în conformitate cu articolul 4, alineatul 6, al Cartei europene   
a autonomiei locale, pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct;

1. Principiul consultării colectivităţilor locale este prevăzut la articolul 6, alineatul 5 din Legea Administrației publice locale nr. 436 / 28.12.2006 *"autoritățile administrației publice centrale* ***consultă*** *asociațiile care reprezintă autoritățile publice locale cu privire la problemele legate de administrația locală".* Textul astfel redactat nu prevede, în sine, o obligație reală de consultare. Principiul consultării este, de asemenea, garantat în mod legal de către Legea cu privire la descentralizarea administrativă, la articolul 3 (g) și articolul 8.
2. Guvernul a subliniat eforturile depuse pentru a stabili o consultare efectivă. El a adăugat că organizează seminarii de informare pentru noii aleși (30% din aleşi în urma alegerilor din iunie 2015) și o pagină web de e-guvernare și de informații a fost deja inaugurată.
3. Potrivit CALM, trebuie creat un mecanism de consultare efectivă. S-au înregistrat progrese în comparație cu trecutul: în 2010, CALM nu a fost consultat, în timp ce astăzi, este, dar perioadele de consultare sunt prea scurte. Cel mai adesea, CALM şi colectivităţile locale sunt consultate în etapele finale de adoptare formală a actelor legislative, într-un stadiu în care devine mai dificil de a propune modificări de fond sau conceptuale, la proiectele de texte legislative.
4. Comisia pentru administrația publică și dezvoltare regională a Parlamentului, Ministerul Muncii   
   și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor și Ministerul Mediului se numără printre cei mai eficienţi parteneri ai CALM; aceştia asociază colectivităţile locale la elaborarea și modificarea legislației. Comisia pe economie, buget și finanțe se situează la cealaltă extremă: se pare că aceasta nu asociază CALM şi colectivităţile locale la examinarea textelor legislative (de exemplu, nu le-a consultat cu privire la texte importante cum ar fi politica fiscală pentru anul 2014, abrogarea taxei locale pentru proprietarii de autovehicule sau reducerea diferitelor praguri pentru licitațiile publice). Comisia mixtă de descentralizare, prezidată de Primul-ministru, s-a dovedit destul de ineficientă:   
   nu s-a reunit decât foarte rar (o dată pe an); nu a examinat problemele decât superficial, nesuscitând decât un interes și o participare scăzută din partea administrației publice centrale; nu lua decizii veritabile, care să poată schimba situația. Ea nu a reprezentat decât un slab mecanism de consultare. Nu există nici un mecanism instituționalizat de consultari între colectivităţile locale și guvernul central, care, deci, nu au loc decât ocazional.
5. CALM consideră că este necesar ca o lege sau un memorandum să reglementeze procesul, atât în relațiile cu Parlamentul, cât şi cu Guvernul. Principiul de consultare este, în principiu, garantat prin lege, dar o voință politică reală este necesară pentrua formaliza și transforma această consultare pur formală, în consultare veritabilă și efectivă.

**Acțiune recomandată:**

**Raportorii sunt de părere că articolul 6, alineatul 5din Legea administrației publice locale ar trebui modificat pentru a face din el un principiu obligatoriu în formula sa normativă, și, prin urmare, a-l face eficient.**

**Consultarea autorităților locale nu ar trebui să se limiteze la a cere un simplu aviz. Pentru a asigura o consultare reală, legea ar trebui să se concentreze pe criteriile stabilite de Carta Europeană a autonomiei locale, adică a se prevedea o perioadă de timp rezonabilă pentru consultare, o procedură formală de consultare și care să se aplice tuturor problemelor abordate de către guvern care prezintă interes pentru colectivitățile locale. Procedura de consultare ar putea fi, de exemplu, coordonată de către Cancelaria de Stat.**

**Cronologie recomandată: prima jumătate a anului 2016**

Diminuarea tutelei asupra colectvităţilor locale și modificarea legislației privind controlul   
de oportunitate (6.d și 6.g)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*d.* de a diminua tutela exercitată de către autorităţile publice față de activităţile colectivităţilor locale, pentru a permite acestora să-şi gestioneze propriile afaceri, în conformitate cu articolul 8, alineatul 3, al Cartei Europene a Autonomiei Locale

*g.* de a modifica legislația privind controalele de oportunitate pentru a le supraveghea și limita, în special prin definirea cu precizie, prin criterii, a cazurilor în care pot fi efectuate aceste controale

1. Tutela rămâne un subiect sensibil și întâlnim de fapt destul de puţine inovații semnificative în acest sens.
2. În conformitate cu articolul 6 din Legea privind administrația publică locală (...). "Relația dintre autoritățile centrale și locale se bazează pe principiile autonomiei, legalității, transparenței   
   și cooperării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și locale, între autoritățile de nivelul întâi și autoritățile de nivelul doi, nu există relații de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților locale nu ar trebui   
   să urmărească alte scopuri decât respectarea legii și a principiilor constituționale. Controlul de oportunitate nu poate viza decât acele împuterniciri delegate în conformitate cu legea "(....) Principiul neamestecului autorităților publice centrale în realizarea competenţelor autorităților publice locale este si el prevăzut la articolul 7 din Legea cu privire la descentralizarea administrativă.
3. În ciuda acestui aspect, CALM a denunțat faptulcă toate controalele şi verificările efectuate   
   de autorităţile centrale asupra colectivităţilor locale rămân părtinitoare, inechitabile și abuzive,   
   și dăunează autonomiei localeși democrației. El s-a plâns de conotația politică generală a anumitor controale.
4. Cancelaria de Stat, care exercită controlul de legalitate, a subliniat că controlul legalității poate fi contestat înaintea instanței de judecată și că controlul de oportunitate, care este prevăzut de lege,în practică nu se aplică.Anual, se editează un raport privind controalele efectuate: s-a semnalat că în 2014, din aproximativ154 000 de acte controlate, doar 314au fost declarate ilegale. UTA Găgăuzia nu mai prezintă pentru control aceste acte, încă din 1994; municipiul Comrat a făcut la fel.

**Acțiuni recomandate:**

**-Raportorii recomandă interzicerea în practică a amestecului raioanelor sau   
a administrațiilor financiare în toate activitățile administraţiilor publice locale de primul nivel, în special în procesul de adoptare a bugetelor locale**

**-În mod similar, aceştia consideră că trebuie pus capăt definitiv amestecului din partea organelor de control administativ sau de finanţe, în aspectele interne privind structura internă acolectivităţilor locale**

**-Este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control al legalităţii, pentru a le reda echitabile și transparente(cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivităţile locale.**

**Cronologie recomandată: 1-ul semestru 2016**

Statutul capitalei (6.k)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*k.* să adopte și să pună în aplicare o nouă lege cu privire la statutul oraşului-capitală Chișinău, în conformitate cu Recomandarea 219 (2007) a Congresului

1. Chișinău, oraş-capitală (art. 14 din Constituție), este în același timp un oraș, un municipiu și o regiune formată din 18 comune. În temeiul art. 110, paragraful 3 din Constituție, din versiunea sa modificată în 2003, statutul oraşului Chișinău trebuie fie reglementat printr-o lege organică. Această lege datează din 1995 și nu mai corespunde nevoilor actuale ale orașului. Toate proiectele prezentate de-a lungul anilor pentru a actualiza cadrul său legal au eşuat. Pe baza deciziei Parlamentului din   
   5 mai 2015, a fost stabilit un grup de lucru care să prezinte o propunere legislativă înainte   
   de 31 iulie 2015. Proiectul de lege (n° 245 din 10 iunie 2015) a fost prezentat Guvernului care i-a dat un aviz favorabil la 7 octombrie 2015. În prezent, proiectul se află la Parlament și ar putea fi transmis pentru analiză Congresului Consiliului Europei. Primarul Chișinăului a subliniat necesitatea absolută   
   a unei noi legi care să răspundă nevoilor actuale ale capitalei.

**Acțiune recomandată:**

**-Adoptarea unei noi legicu privire la statutul municipiului Chișinău.**

**-Statutul de oraş-capitală este, fără îndoială,o prioritate. Este vorba, într-adevăr, de a elabora, pentru cel mai mare oraș al țării care constituie, de asemenea, şi motorul economic al acesteia,norme de guvernanță și de gestiune adaptate la cerințele actuale. Grupul de lucru înființat prin decizia Parlamentului din5 mai 2015a prezentat deja un proiect de lege.**

**Acest proiect de lege organică ar putea face obiectul unei analizede către Congres, cum au sugerat şi autoritățile moldovene, urmând apoi să fie rapid aprobat.  
  
Sfârșitul anului 2016 pare a fi un termen rezonabil.**

Semnarea Protocolului adițional privind dreptul de a participala treburile colectivităţilor locale   
(STE n°207) (6.o)

REC 322 (2012) invita autoritățile moldovene:

*o.* să semneze și să ratifice cât mai curând, Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa la treburile colectivităţilor locale din 16 noiembrie 2009;

1. Guvernul a declarat că Republica Moldova nu a semnat încă Protocolul adițional, pentru că a considerat că este necesar să se modifice legislația în vigoare în scopul de a o aduce, în prealabil, în conformitate cu Protocolul adițional. Apoi semnarea și ratificarea vor deveni posibile.

**Acțiune recomandată:**

**În ceea ce privește semnarea protocolului adițional la Cartă, nimic nu pare să se opună semnării acestuia, pe fond, dar guvernul preferă să procedeze mai întâi la o punere în conformitate a legislației naţionale. Raportorii au considerat că acest lucru reprezenta o garanţie de seriozitate și sunt încrezători că semnarea va putea fi realizată în viitorul apropiat.**

**Cronologie recomandată: sfârșitul anului 2016**

În concluzie, raportorii consideră că există o dorință reală a Republicii Moldova pentru o veritabilă schimbare care ar putea avea loc, în ciuda unui climat politic instabil, în special cu ocazia punerii în aplicare a recomandărilor Congresului. Delegația este optimistă în general, în ce priveşte realizarea reformelor operate în această țară, în materie de democrație locală și regională începute din   
anul 2009.