



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. 309 din 10 octombrie 2023

Ministerul Afacerilor Externe
și Integrării Europene
sec.dep@mfa.md
ghehadie.marian@mfa.gov.md

Copie:
Cancelaria de Stat
cancelaria@gov.md

OPINIE

*asupra proiectului de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Planului Național de
Acțiuni pentru Aderarea la Uniunea Europeană pentru anii 2023-2027
(număr unic 850/MAEIE/2023)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-10287 din 27.09.2023 de avizare a proiectului de hotărâre cu privire la aprobarea Planului Național de Acțiuni pentru Aderarea la Uniunea Europeană pentru anii 2023-2027 (număr unic 850/MAEIE/2023), [în continuare – proiectul].

CALM a analizat prevederile proiectului hotărârii prin prisma Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (în continuare - Acordul de asociere), a Foii de parcurs revizuite post-monitorizare a Republicii Moldova din 1 martie 2021, a Comisiei de monitorizare a Congresului Autorităților Locale și Regionale, a legislației în vigoare și a intereselor autorităților administrației publice locale corelate cu interesele cetățeanului.

2. Legislația aplicabilă

- Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova (în vigoare din 01.07.2016);
- 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 administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006;
- Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.

3. Constatări principale:

3.1. Prima constatare este că proiectul nu conține măsuri de descentralizare și consolidare reală a autonomiei locale, cu excepția:

(i) propunerii de aprobare a unui **concept** (I.5 Aprobarea unui concept pentru consolidarea capacităților autorităților publice locale în domeniul implementării, monitorizării și evaluării proiectelor) și

(ii) a **amalgamării** (I. Aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară a autorităților administrației publice locale), care sunt mai mult sau mai puțin din domeniul probabilității, adică iluzorii ca finalitate.

A. În acest sens, menționăm, că **Acordul de asociere** prevede, la:

„CAPITOLUL 20

Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional

Articolul 107

(1) Părțile promovează înțelegerea reciprocă și cooperarea bilaterală în domeniul politicii regionale, inclusiv metode de formulare și de punere în aplicare a politicilor regionale, guvernanta și parteneriatul pe mai multe niveluri, cu un accent deosebit pe dezvoltarea zonelor defavorizate și pe cooperarea teritorială, având ca obiectiv stabilirea canalelor de comunicare și îmbunătățirea schimburilor de informații și de experiență între autoritățile naționale, regionale și locale, actorii socioeconomi și societatea civilă.

(2) În special, părțile cooperează în vederea alinierii practicii Republicii Moldova la următoarele principii:

(a) descentralizarea procesului de luare a deciziilor de la nivelul central la nivelul comunităților regionale”.

B. Foaia de parcurs revizuită Post-monitorizare a Republicii Moldova din 1 martie 2021, a Comisiei de monitorizare a Congresului Autorităților Locale și Regionale (Comisia onorării obligațiilor și promisiunilor de către statele membre ale Cartei europene a auto-guvernării locale) stabilește:

„c. Un alt pas important care trebuie menționat aici este „Foaia de parcurs pentru guvernare locală și descentralizare în Republica Moldova” (2016). Acest document al Congresului a făcut cunoscut răspunsul autorităților moldovene la Recomandarea 322 (2012) și a inclus, pentru fiecare dintre diferitele chestiuni pe care aceasta le-a ridicat, un set de măsuri recomandate pentru continuarea reformelor guvernării locale. A fost semnat în iulie 2016 de către Congres, Guvernul Moldovei și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), și era destinat să dureze până în anul 2016.

18. Starea implementării acestor politici și documente strategice trebuie luată în considerare. în privința gradului de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare și a măsurilor incluse în cele două Planuri de Acțiune aprobate până în prezent, au existat dezacorduri între reprezentantul guvernului central și CALM. Primul (Cancelarul de Stat) a afirmat că în ultimii ani s-au îndeplinit 45-50%, în timp ce al doilea a susținut că au fost realizate foarte puține acțiuni practice și chiar în textul Strategiei pentru Reformă a Administrației Publice pentru 2016-2020, aprobat de Guvern, se recunoaște că s-a implementat doar până la 50% din planul de acțiune al SND. Mai mult, nu au fost completate

nici rapoarte riguroase privind progresul acțiunilor, care să prezinte cifre sau procentaje precise, astfel că este greu de identificat care inițiative sau măsuri precise au fost implementate și care nu.

19. în orice caz, ambele tabere au fost de acord că SND nu mai reprezintă un document de referință valid. De asemenea, ele au afirmat că ambițiile SND au fost prea mari și că documentul devenise deja o hârtie depășită. **Guvernul ar dori să dezvolte o nouă „abordare” a descentralizării și să o aplice cât mai curând posibil. (...)**

RECOMANDAREA 436 (2019) a invitat autoritățile moldovene să:

a. revină pe calea descentralizării prin implementarea adecvată și deplină a recomandărilor 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018), cât și prin transferarea competențelor la nivelul local și accelerarea procesului de îndeplinire a obiectivelor aprobate de Strategia Națională de Descentralizare și alte politici relevante.

31. După cum am menționat înainte, toți factorii naționali implicați au fost de acord că Strategia de Descentralizare Națională nu mai constituie un document de referință și că a devenit depășit și învechit. Totuși, delegația a identificat bunăvoință din partea noului guvern și o dorință autentică de a continua pe calea reformelor în domeniul guvernării și democrației locale. **Miniștri și înalții funcționari ai guvernului care au participat la ședințe au afirmat că guvernul este pe deplin hotărât să îndeplinească promisiunile Moldovei către organizațiile și partenerii internaționali. în special, interlocutorii cu care au discutat raportorii au subliniat importanța menținerii și întăririi colaborării cu Consiliul Europei.**

32. **Guvernarea locală este percepută de autoritățile naționale ca o problemă structurală și repetată în Moldova, cât și drept un proiect neterminat. Se recunoaște că au existat schimbări greșite în reformele teritoriale între anii 2000 și 2019. (...) Prin urmare, ministerele relevante și Cancelaria de Stat au afirmat cu claritate necesitatea de a avea o guvernare locală puternică și autonomă întrucât acest lucru este perceput drept un mijloc esențial pentru dezvoltarea economică și socială a țării. Miniștrii au exprimat dorința puternică a guvernului de a continua reformele teritoriale, în scopul unei mai intense guvernări locale în Moldova și au făcut declarații clare în sprijinul descentralizării.**

33. Rămâne totuși de văzut (...) dacă are destulă forță politică să ducă la îndeplinire reformele de care are nevoie țara, în special în domeniul descentralizării și guvernării locale. (...)

35. În privința părerilor reprezentanților locali în legătură cu recenta schimbare din guvern, înalți funcționari ai CALM s-au plâns că au analizat programul agendei politice a noului guvern și nu au văzut **nicio mențiune despre autoritățile locale și descentralizare, sau despre continuarea procesului de descentralizare. Ei au spus că pe viitor ar prefera adoptarea de măsuri concrete, în loc de planuri ambițioase. Reprezentanții CALM și-au exprimat dezamăgirea în legătură cu două decade de planuri și strategii care nu au funcționat și care, în opinia lor, nu au fost implementate în practică. Ei și-au exprimat totuși satisfacția și speranța privind declarațiile orale făcute în cursul ședințelor de către miniștri și înalți funcționari ai guvernului în favoarea continuării eforturilor privind descentralizarea. (...)**

Actiune recomandată: **Evaluarea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2018 (punctul 3.16.3 din Planul de acțiune al Guvernului pentru anii 2020-2023);**

Elaborarea proiectului de document strategic în domeniul consolidării autonomiei locale (punctul 3.16.4 din Planul de acțiune al Guvernului pentru anii 2020-2023); Termen: octombrie 2023”.

Prin hotărârea de Guvern nr. 608/2010 s-a constituit Comisia paritară pentru descentralizare în scopul studierii, promovării și monitorizării procesului de descentralizare, în calitate de organ consultativ de monitorizare și coordonare a procesului de descentralizare ce activează pe lângă Guvern.

Inter alia, conform hotărârii de Guvern nr. 608/2010, **Comisia paritară** are următoarele atribuții:

- **asigură integrarea politicilor publice de descentralizare în documentele de politici publice pe domenii;**
- **promovează procesul de descentralizare administrativă, financiară și patrimonială;**
- **asigură coordonarea procesului de descentralizare cu alte reforme și politici ale statului;**
- **examinează și promovează proiecte de modificări ale legislației privind transferul sau delegarea de competențe ori privind inițierea cooperării în anumite domenii dintre autoritățile publice locale și centrale;**
- **examinează aspecte privind capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale și se expune asupra propunerilor ce țin de soluțiile de consolidare a capacităților administrative ale acestora.**

Prin urmare, participarea Comisiei paritare, inclusiv a Congresului Autorităților Locale din Moldova, reprezentanții căruia fac parte din Comisie, la acțiunile planificate pentru Aderarea la Uniunea Europeană, în special în materie de descentralizare și cooperare a autorităților publice centrale și locale este strict necesară.

C. Pe lângă realizarea amalgamării voluntare, finalitatea căreia este una imprevizibilă, considerăm că proiectul urmează a fi completat cu măsuri de promovare și a altor metode care pot fi aplicate în sensul consolidării capacităților APL, cum ar fi municipalizarea, delegarea, asocierea prin cooperare, constituirea gupurilor de acțiuni locale, și care ar putea fi mai puțin costisitoare, mai posibile de realizat și mai previzibile.

3.2. A doua constatare la proiect este că lipsesc măsurile de implementare a cooperării administrației publice centrale și locale în procesul de elaborare și punere în aplicare a politicilor regionale/locale.

În acest sens, menționăm, că **Acordul de asociere** prevede, la:

„Articolul 108

(1) *Părțile sprijină și consolidează implicarea autorităților locale și regionale în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră și regională și structurile de gestionare aferente, îmbunătățesc cooperarea prin instituirea unui cadru legislativ de abilitare, susțin și elaborează măsuri de consolidare a capacităților și promovează întărirea rețelelor economice și comerciale transfrontaliere și regionale.*

(2) *Părțile cooperează în vederea consolidării capacităților instituționale și operaționale ale instituțiilor naționale și regionale în domeniul dezvoltării regionale și al amenajării teritoriului, printre altele prin:*

- (a) ***îmbunătățirea mecanismului privind interacțiunea verticală și orizontală a administrației publice centrale și locale în procesul de elaborare și punere în aplicare a politicilor regionale;***
- (b) *dezvoltarea capacității autorităților publice locale de a promova cooperarea transfrontalieră în conformitate cu reglementările și cu practicile UE, precum și*
- (c) *schimbul de cunoștințe, de informații și de cele mai bune practici cu privire la politicile de dezvoltare regională pentru a promova bunăstarea economică a comunităților locale și dezvoltarea omogenă a regiunilor.*

Articolul 22

Cooperarea include următoarele domenii:

- (a) *dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent;*
- (b) *modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice;*
- (c) *crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente;*
- (d) *gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și*
- (e) *promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.*

Articolul 23

Cooperarea vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală.

CAPITOLUL 19

Turismul

Articolul 103

Părțile cooperează în domeniul turismului, urmărind consolidarea dezvoltării unui sector al turismului competitiv și durabil, ca factor generator de creștere și emancipare economică, de ocupare a forței de muncă și de schimburi externe.

Articolul 104

Cooperarea la nivel bilateral, regional și european ar urma să se bazeze pe următoarele principii:

- (a) ***respectarea integrității și a intereselor comunităților locale, în special în zonele rurale***”.

4. Propuneri asupra proiectului:

Având în vedere cele menționate *supra*, se propune:

1. **Includerea unui compartiment distinct, dedicat descentralizării și consolidării autonomiei locale, precum și măsurilor de cooperare – consultare în sensul executării clauzelor Acordului de asociere.**
2. **Includerea Comisiei paritare și a Congresului Autorităților Locale din Moldova, în calitate de entități care vor participa în mod obligatoriu la acțiunile planificate pentru Aderarea la Uniunea Europeană, în materie de descentralizare, cooperare a autorităților publice centrale și locale, consolidare a autonomiei locale, inclusiv consultarea măsurilor ce se vor planifica și întreprinde pe această dimensiune.**
3. **Inserarea în Planul de acțiuni a Recomandării 436 (2019) referitoare la promovarea descentralizării prin implementarea adecvată și deplină a recomandărilor 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018), cât și prin transferarea competențelor la nivelul local și accelerarea procesului de îndeplinire a obiectivelor aprobate de Strategia Națională de Descentralizare și alte politici relevante.**

În lumina celor menționate și în vederea îmbunătățirii proiectului, CALM anunță disponibilitatea de a coopera cu autorii.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM

igor.cristal@calm.md