



Nr.129 din 25 mai 2023

Către: **CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII  
MOLDOVA**

*Aviz*

*la proiectul Programului de Implementare a Strategiei de Reformă a Administrației  
Publice pentru anii 2023-2026*

### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat Programul de Implementare a Strategiei de Reformă a Administrației Publice pentru anii 2023-2026, în continuare Proiect.

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

### **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-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 126 din 15 martie 2023 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030”.

### **3. Constatări/obiectii**

CALM în rezultatul examinării Proiectului, comunică următoarele.

1) Textul de la Capitolul II (Analiza situației) „-Patrimoniul public al autorităților locale este gestionat ineficient, mai ales datorită lipsei delimitării proprietății publice a statului de cea a APL de nivel I și/sau II. Procesul de înregistrare și de realizare a cadastrului național este foarte lent: **Proiectul de Înregistrare și Evaluare Funciară**, finanțat de către **Asociația Internațională de Dezvoltare** se implementează cu foarte mari dificultăți;” se propune a fi substituit cu textul:

„Bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale sunt, cu dificultăți majore (uneori până la blocaje), puse în valoare: adjudecarea prin licitație publică, inclusiv vânzarea, constituirea dreptului de suprafață, darea în arendă, darea în locațiune; perceperea plăților funciare, inclusiv a redevenței pentru suprafața legală; impunerea fiscală, în special din lipsa de delimitare a proprietății. Aflarea, în context, într-o poziție inechitabilă a UAT față de stat, pe motiv că toate bunurile (terenuri, construcții, încăperi) au avut inițial înregistrarea (primară) în registrul bunurilor imobile după „Republica Moldova” (redacția inițială a art. 57 în Legea nr. 1543/1998), iar oficiile teritoriale ale Cancelariei de stat interpretează această înscriere ca una care a generat apartenența (statului) asupra bunurilor, cu toate că la data emiterii normei (anul 1998) încă nu exista un concept de delimitare a proprietății publice. Pentru administrarea bunurilor este necesară mai întâi delimitarea, aprobarea prin deciziile Consiliilor locale și înregistrarea acestora, iar în acest proces, rolul Agenției Proprietății Publice este unul de validare, fără de care nu este posibilă aprobarea și înregistrarea. În aceste condiții, numeroase decizii de punere în valoare a bunurilor UAT sunt contestate de către oficiile teritoriale, cu toate că rezultatele acestor contestații sunt neîncasarea plăților legitime la bugetele locale, iar uneori chiar „scutirea” unor deținători de achitarea plăților, din aceleași motive. Din cauza mecanismelor normative precare în domeniu, procesul de delimitare, inclusiv înregistrarea proprietății statului și a UAT de nivelul I și/sau II, precum și de consolidare a sistemului cadastrului bunurilor imobile este unul foarte lent, inclusiv **Proiectul de Înregistrare și Evaluare Funciară**, finanțat de către **Asociația Internațională de Dezvoltare** se implementează cu foarte mari dificultăți;”

2) Privind textul de la Obiectivul general 5 din Tabelul 1 la Capitolul IV (pag 24-25):

### 2.1. „Obiectivul specific 5.2.

Până la sfârșitul anului 2026 numărul de forme instituționalizate de cooperare inter-municipală se va dubla în raport de 2022”. Nu recomandăm ținte numerice presupuse. Ele sunt artificiale, intuitive, nu sunt bazate pe evaluări obiective bazate pe criterii. Dacă sunt pe parcurs de pregătire aceste IMC concrete, dacă se cunoaște măcar despre asemenea planuri, dacă sunt făcute sondaje la concret – atunci da, se poate de inclus aceste repere. Care este punctul de reper și câte forme instituționalizate de cooperare inter-municipală sunt în 2022?

2.2. „Până la sfârșitul anului 2026 actele de control ex-ante se vor reduce cu 50% în raport de anul 2022, prin creșterea capacității APL și prin mutarea accentului pe creșterea eficienței controlului ex-post Ponderea acțiunilor în justiție introduse de Oficiile Teritoriale ale CS împotriva APL care au fost soluționate favorabil din numărul total de acțiuni în justiție introduse”. Considerăm că „ponderea acțiunilor în justiție introduse de Oficiile Teritoriale ale CS împotriva APL care au fost soluționate favorabil din numărul total de acțiuni în justiție introduse” este unul irelevant, în special că oficiile teritoriale deseori speculează cu „litera legii” și nu ține cont de „spiritul legii” (a se vedea în mod deosebit spețele legate de patrimoniu: bunurile care au avut înscrierea primară „Republica Moldova”:

contestarea unor decizii de atribuire a terenurilor către condominii (în Chișinău), de stabilire a plăților funciare către cooperative de construcție a garajelor, cazuri în care nu există niciun interes național). Aceste contestații reprezintă pătrunderi insuficient de justificate/motivate a acestor autorități în dimensiunea autonomiei locale, pe care o reduce la minimum. Considerăm, în primul rând că trebuie precizat în ierarhia sistemului administrativ autohton rolul și locul OT ale Cancelariei de Stat, pe motiv că prevederile Codului administrativ nu au oferit reglementări în acest sens, respectiv, „dreptul vătămat” al acestor entități, ca reclamânți în procesele de contencios administrativ, este unul iluzoriu, pentru că acest „drept” se rezumă la „protecția legalității”, dar acest „drept” nu este unul căruia i se aduce atingere prin activitate administrativă (art. 17 din Codul administrativ prevede că „drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”).

Aceste critici sunt valabile și pentru textele următoare (pag. 68-69):

**„Obiectiv Specific 5.3** Până la sfârșitul anului 2026 actele de control ex-ante se vor reduce cu 50% în raport de anul 2022, prin creșterea capacității APL și prin mutarea accentului pe creșterea eficienței controlului ex-post.

5.3.1 Revizuirea, simplificarea și creșterea eficacității controlului legal asupra actelor emise de administrație publică locală. Creșterea rolului controlului ex-post în detrimentul controlului ex-ante. Reglementarea clară a diferitelor forme de control pe care instituțiile deconcentrate sau de control ale diferitelor organisme centrale le exercită asupra administrației publice locale.

5.3.2 Unificarea procedurilor administrative ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, astfel încât spețe similare să primească soluții similare.,,

### **2.3. ”Obiectivul specific 5.4.**

Până la sfârșitul anului 2026 gradul de încredere al cetățenilor în eficiența și integritatea autorităților locale va crește cu 20% față de 2022.,, Considerăm că și așa acum este peste 50% și ea se menține de circa 30 de ani, cât de realistă este asemenea creștere bruscă – bazată pe ce considerente? Cum va fi măsurat? Care este gradul de încredere al cetățenilor în eficiența și integritatea autorităților locale în anul 2022? Ce instrument și metodologie a fost folosit?

3) Privind textul (pag 25):

### **„Obiectivul specific 5.5**

Până la sfârșitul anului 2026 se va finaliza procesul de delimitare a proprietății publice între stat și administrația publică locală și va fi finalizat procesul de cadastrare al proprietăților”; Număr/Pondere a UAT-urilor de nivel I și II pentru care s-a finalizat procesul de cadastrare al proprietăților”.

Textul „administrația publică locală și va fi finalizat procesul de cadastrare al proprietăților” urmează a fi substituit cu textul „unitățile administrativ-teritoriale și va fi finalizat procesul

de înregistrare de stat a bunurilor în registrul de publicitate”, respectiv textul „cadastrare al proprietăților” cu textul „înregistrare de stat a bunurilor în registrul de publicitate”.

Aceiași obiecție se referă și la următoarele texte (pag. 72), de asemenea termenul de până în 2026 reprezintă o tărăgănare a procesului de delimitare:

#### **„Obiectivul specific 5.5**

Până la sfârșitul anului 2026 se va finaliza procesul de delimitare a proprietății publice între stat și **administrația publică locală și va fi finalizat procesul de cadastrare al proprietăților**

**Obiectiv Specific 5.6** Până la sfârșitul anului 2026 se va finaliza procesul de delimitare a proprietății publice între stat și administrația publică locală și va fi finalizat procesul de cadastrare al proprietăților

5.6.1 Accelerarea procesului de delimitare a proprietății publice între administrația publică centrală și administrația publică locală, de nivelul I și II”.

#### **4) „Obiectivul general 5 (indicatorul (pag 29))**

Număr total de gospodării conectate la rețea de apă potabilă și canalizare (număr absolut și pondere din total)” Trei indicatori de impact următori nu reies direct din Strategie și PA, nu sunt prevăzute măsuri concrete în Strategie în privința adresării acestor indicatori în mod direct. Consecințele eventuale și indirecte ale Strategiei nu au raționament ca să fie indicate ca impact. Mai bine de găsit alți indicatori de impact cum ar fi de exemplu – apreciere pozitivă din partea populației și din partea APL.

#### **5) „Obiectivul specific 5.1 (pag. 33)**

Până la sfârșitul anului 2026 cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi amalgamate sau în proces de amalgamare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ.”. Cifrele indicate în Colonițe la dreapta nu sunt costuri, ele reprezintă limite/constrângeri bugetare care pot fi oferite pentru activitatea respectivă. Costuri trebuie să fie bazate pe măcar oarecare calcule. Au fost făcute aceste calcule?

#### **6) ”Obiectiv specific 5.1.”: (Acțiuni (pag 66-67)**

5.1.2 Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a administrației publice locale pentru îndeplinirea și gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor ce le revin, pentru a pune de acord capacitatea funcțională, administrativă și fiscală cu responsabilitățile încredințate.”. Aici primul pas esențial ar fi elaborarea metodologiei deoarece criteriile obiective pe de o parte nu prea sunt, dar mai întâi de toate acestea înseamnă puțin în raport cu apreciere populației. Probabil ar trebui mai întâi de toate evaluarea pe baza chestionării populației.

#### **7) ”Obiectiv Specific 5.4” (colonița 4, pag. 69):**

”Pondere autorități locale/raionale cu site-uri proprii care publică în mod constant informații relevante despre activitatea proprie și/sau implementează procese participative on-

line în ceea ce privește aprobarea taxelor și impozitelor locale, aprobarea bugetului, aprobarea unor proiecte de investiții majore pentru comunitatea locală.” Considerăm că pare o abordare formală. Implicarea și participarea cetățenilor nu poate fi evaluată altfel decât prin chestionarea cetățenilor. Și în primul rând dacă ei vor această implicare.

#### **8) Obiectiv Specific 5.1 și 5.1.2. la Acțiuni (pag 66-67)**

”Până la sfârșitul anului 2026 cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi amalgamate sau în proces de amalgamare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ.” Atenționăm că mandatul primarilor și consilierilor locali este unul continuu și nu poate fi întrerupt prin procesul de amalgamare voluntară. În acest sens există precedent în practica de jurisdicție constituțională.

”5.1.2 Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a administrației publice locale pentru îndeplinirea și gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor ce le revin, pentru a pune de acord capacitatea funcțională, administrativă și fiscală cu responsabilitățile încredințate.”. Este necesar de a defini clar ce înseamnă capacitate administrativă în cadrul Legii 435, ce este capacitate instituțională, care este deosebirea dintre aceste 2 noțiuni. Credem că punctul 2) din art. 11. a Legii 435 contravine Constituției și principiului autonomiei locale și trebuie revizuit. Deoarece termenul de capacitate administrativă este folosit în legea privind descentralizarea administrativă, este logic că este un termen de a calcula capacitatea UAT de a prelua o competență delegată și nu proprie. De exemplu capacitatea administrativă de a prelua o competență delegată, în rezultatul evaluării capacității administrative de a prelua o competență delegată, sunt 2 variante posibile:

1. Capacitate administrativă insuficientă de a presta eficient de sine stator acest serviciu.
2. Capacitate administrativă suficientă de a presta de sine stator acest serviciu. APL decide cea mai eficientă formă de prestare a acestui serviciu.

În România capacitatea administrativă este calculată numai în cadrul transferului de competente, nu și a celor proprii. În cadrul transferării de competențe de la nivel central la nivel local, UAT sunt divizate în 2 categorii:

- 1 categorie, UAT care au capacitatea administrativă necesară realizării competențelor transferate în mod eficient.
- 2 categorie, UAT care nu au capacitatea administrativă necesară realizării competențelor transferate

În România transferul de competență este fundamentat în baza analizei de impact.

Astfel misiunea principală a UAT este de a oferi cetățenilor dreptul și capacitatea de autogovernare. Prestarea serviciilor publice rezultă din acest deziderat. Utilizarea noțiunii exclusiv, de bază a capacității administrative în amalgamarea UAT este un nonsens. Amalgamarea în primul rând este un proces democratic și trebuie realizat prin intermediul consultărilor și referendumurilor locale a tuturor UAT interesate. Iar argumentele economice și de altă natură vor fi luate în considerare la urna de vot de către cetățeni.

**9) Obiectiv Specific 5.5 (pag 70 și următoare):**

„La sfârșitul anului 2026 UAT-urile nivel I vor avea un nivel crescut de autonomie financiară, prin creșterea volumului veniturilor proprii în raport de anul 2022.” Propunem textul: „La sfârșitul anului 2026 UAT-urile nivel I vor avea un nivel crescut de autonomie financiară, prin atingerea ponderii de venituri fiscale de ...% din total venituri proprii și a ponderii de ...% de venituri fiscale proprii în total de venituri”

**10) Acțiunea 5.5.4 și indicatorii de monitorizare aferenți:**

„5.5.4 Continuarea perfecționării și instruirii personalului din administrația publică locală în tehnici moderne de management bugetar și financiar, adaptate cerințelor UE, donatorilor internaționali, ai mediul financiar-bancar...” Considerăm că aceste măsuri devin importante în condițiile apropierea suficientă de UE, apariției pieței de capital pentru APL, creșterii numărului de investitori străini sau autohtoni, etc. Se propune de exclus la această etapă textul respectiv, pentru concentrarea pe sarcini stringente.

„Cheltuieli medii per salariat în administrația publică locală pentru programe de instruire.

Număr anual de zile-om de instruire furnizate în programe specializate” Se propune înlocuirea cu ”Număr de persoane instruite”.

**11)** La Capitolul 8, dar și alte prevederi similare, CALM conform statutului său nu poate face parte din categoria „Autorități și Instituții responsabile”. Se propune de introdus categoria: ”Instituții partenere”.

**Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul poate fi susținut spre a fi promovat, doar după introducerea propunerilor menționate mai sus.**

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**

