



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. 37 din 02 martie 2023

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

OPINIE

la Proiectul Strategiei de Reformă a Administrației Publice din RM pe anii 2023-2030

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) reiterează că, din start, autorii Strategiei de Reformă a Administrației Publice din RM pe anii 2023-2030 au neglijat procesul de consultare efectivă privind conceptul și conținutul documentului, respectiv la etapa curentă apar multe întrebări conceptuale, inclusiv privind efectele documentului în general. De asemenea nu este clar în ce măsură există legitimitate de a adopta Strategia pe un termen de 7 ani (circa 2 mandate). Pentru a pretinde la un așa termen trebuie o consultare foarte largă precum și o strategie de consultare și consens general, ceea ce nu există în prezent. Strategia propusă, de fapt reprezintă un experiment cu mai mulți factori necunoscuți și rezultatele căruia sunt deocamdată așteptate - pur teoretice, descrise în Strategie. Unele constatări din Strategie nu reflectă starea reală de lucruri (de ex. cauza problemelor la delimitarea proprietății) ori chiar sunt eronate (de ex. obligativitatea alegerii viceprimarilor). De asemenea de membrii CALM au fost constatate un șir de probleme sistemice cum ar fi: nivelul doi al APL va fi reformat după amalgamare doar; criteriile de amalgamare orientativ 3000 populație și 25 km distanță, iar restul indicatorilor de performanță nu contează; respectiv stimulente deluzorii (circa 12 %); de la 8 funcții se trece tocmai la 12; delimitarea masivă cică nu s-a făcut din cauza COVID, război și stare de urgență; concret acțiuni de consolidare financiară aproape zero; utilizarea serviciului de semnătură mobilă la nivel foarte jos, etc.

CALM a intervenit la ultima etapă cu mai multe propuneri conceptuale, de cuprins și conținut, o parte din care le vom trece în revistă în cele ce urmează. .

I. Aspecte generale. Proiectul Strategiei de Reformă a Administrației Publice din RM pe anii 2023-2030 (în continuare Strategie) are un șir de probleme sistemice și de ordin conceptual majore, ceea ce stârnește multe semne de întrebare privind eficiența acestui document, posibilitatea reală de implementare a lui și mai ales realizarea scopului urmărit - creșterea capacității administrative a administrației publice (centrale și locale). Creșterea

capacității administrative și instituționale este unul din angajamentele și obligațiile majore al Republicii Moldova în procesul de integrare în UE.

De la bun început atragem atenția asupra faptului că majoritatea problemelor de ordin conceptual puteau fi evitate în cazul dacă atât conceptul, cât și proiectul Strategiei în cauză ar fi fost elaborat cu participarea și consultarea de la etapele inițiale a reprezentanților CALM, așa cum prevede legea și bunele practici în domeniu. Însă, cu regret, trebuie să constatăm că cu toată deschiderea și dorința de a contribui și a ajuta Guvernul în domeniul dat, CALM/APL nu au fost implicate la momentul potrivit și au fost puse în fața faptului împlinit.

Prima impresie, care a produs acest document, este repetarea abordărilor și metodelor anterioare în elaborarea unor astfel de documente. Se creează impresia că scopul principal fiind NU atingerea rezultatelor declarate/urmărite (de ex. creșterea eficienței/capacității administrative), dar elaborarea pentru niște scopuri unilaterale și nu atât de principiale. Principalele semne în acest sens le prezintă inclusiv termenul extrem de lung (7 ani) al Strategiei, care depășește mandatul Guvernului și cel al Parlamentului.

În al doilea rând atestăm lipsa viziunii (respectiv a unui capitol/secțiuni), privind domeniile de competență exclusivă de importanță națională și delimitarea lor clară de alte domenii de importanță regională și/sau locală. În contextul unei reforme veritabile a administrației publice, această chestiune este una fundamentală. De ea depinde răspunsul la toate celelalte provocări ale reformei: funcțiile, competențele și atribuțiile diferitor nivele de AP. Anume lipsa de delimitarea clară a acestor domenii, în prezent reprezintă o sursă principală de conflicte de competențe și tensiuni între APC și APL, amestec în treburile APL, neclaritate privind finanțarea diferitor competențe, relațiile între Guvern și UTAG, etc. Mai mult, această incertitudine NU permite delimitarea și folosirea în modul corespunzător a diferitor forme de descentralizare/organizare a serviciilor publice de importanță națională și/sau locală: desconcentrarea, delegarea și transferarea definitivă a competențelor către APL. Prin urmare, reforma APL trebuie examinată exclusiv împreună cu APC (fiind vorba de un sistem) – ar putea fi compartimentul ”Domeniile și competențele Administrației Publice și reformarea acestora conform garanțiilor constituționale și principiului subsidiarității” care ar începe cu APC și finaliza cu APL (domeniile și competențele proprii ale APC, domeniile și competențele proprii ale APL, competențe desconcentrate, competențe delegate, controlul administrativ de legalitate și controlul administrativ de oportunitate, principii ale controlului APL din partea autorităților centrale).

În al treilea rând se atestă lipsa clarității și continuității cu documentele anterioare de politici la capitolul principiile de bază/fundamentale ale reformei AP.

În al patrulea rând lipsește partea financiară ca compartiment, care ar trebui să meargă „umăr în umăr” cu reforma domeniilor și competențelor nivel central - nivel local. Fără

aceste elemente cheie nu putem vorbi de o reformă a AP sistemică sau veritabilă. Chiar putem presupune că va fi compromisă.

În al cincilea rând lipsește continuitatea în raport cu strategiile anterioare (cel puțin trecute în revistă și reflectate restanțele din Strategia descentralizării, Strategia AP (2016) și Planul de acțiuni aferent, Recomandările CE și Foia de parcurs – se propune de a prelua cel puțin anexele aferente din Raportul de Monitorizare elaborat sub egida CALM) trebuie incluse și reflectate în proiectul Strategiei.

În al șaselea rând, în contextul celor menționate mai sus, trebuie să urmeze compartimentul ”Descentralizarea financiară și fiscală. Corespunderea competențelor APL (proprie și delegate) și resursele financiare necesare”.

În al șaptelea rând, necesitatea dezvoltării compartimentului sau compartimentelor ”Politicile publice la nivel local și dezvoltarea economică locală. Mecanisme de consolidare a colectivităților locale (municipalizarea, cooperarea intercomunitară, asocierea și delegarea pe orizontală, de jos în sus sau sus în jos, amalgamarea voluntară, etc.).

Cele propuse ca compartimente cheie ale proiectului (cuprinsului) Strategiei nu sunt altceva decât elemente auxiliare menite să fortifice pilonii reformei menționați mai sus. Respectiv ele ar forma ultimul compartiment „Elemente de consolidare și eficientizarea a reformei administrației publice:

i. Reglementarea și managementul integrat al funcției publice, a demnitarilor, funcționarilor și altor angajați în serviciul public (de exm. sunt probleme majore în statutul, interacțiunea, transferul, vechimea, facilitățile a unei categorii sau alta de personal al unui sau altui serviciu public (demnitar - funcționar public – funcționar cu statut special – angajat - personal auxiliar și special – personal ce prestează serviciu delegat sau concesionat particularului/or).

ii. Dezvoltarea instituțiilor publice și altor categorii de servicii publice.

iii. Dezvoltarea serviciilor electronice ca instrument de eficientizare și optimizarea a serviciilor publice.

iv. Perfecționarea sistemului de planificare strategică și elaborare a politicilor publice. 4

v. Respectiv proiectul Strategiei se va încheia cu Mecanismul de Consultare, apoi doar Monitorizarea, Raportarea și Evaluarea, precum și Planul de Acțiuni. În ordinea (planul) enunțat există premise reale ca să desfășurăm o reformă complexă veritabilă.

A se vedea cuprinsul integral al Strategiei în viziunea noastră conform celor menționate - anexa 1, și cele mai importante restanțe conform strategiilor și recomandărilor Consiliului Europei - anexa 2.

Concluzia generală ar fi că Strategia încă reprezintă o abordare fragmentară, selectivă și neclară din punct de vedere al scopului și rezultatului final. Plus, ea este cu impact practic extrem de limitat. Considerăm că documentul în cauză încă nu este pregătit de a fi aprobat și necesită a fi revăzut serios. În caz contrar, Guvernul, ulterior se va confrunta cu probleme majore în procesul de implementare și raportare inclusiv în fața instituțiilor UE.

II. Aspecte de conținut. În contextul celor menționate vom face propuneri și referințe concrete conform conținutului Strategiei propus.

1. În Introducere (pag. 1) se impune a introduce referințe la Recomandările și Foile de parcurs semnate cu Consiliul Europei ca surse pentru Strategie.

2. În finalul Introducerii trebuie de introdus și restanțele (problemele) anterioare, inclusiv constatate în Recomandările și Foia de parcurs încheiată cu Consiliul Europei, referitor la care ulterior în Strategie trebuie găsite căi sau direcții de soluționare, cum ar fi:

i. Revenirea 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.

ii. Definierea clară a competențelor puterilor locale de nivelurile I și II, precum și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală.

iii. Evaluarea necesarului/ disponibilului de resurse financiare necesare exercitării eficiente și eficace a competențelor transferate către autoritățile APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate.

iv. Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către autoritățile APL.

v. Revizuirea și clarificarea sistemului competențelor locale, pentru a evita, între altele, situații de suprapunere a competențelor locale și centrale și a asigura finanțe concomitente pentru autoritățile locale.

vi. Eliminarea de facto a amestecului «raioanelor» în procesul de aprobare a bugetelor locale.

vii. Depășirea dificultăților de punere în aplicare a reformei de descentralizare financiară și fiscală.

viii. Dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor.

ix. Alocarea unor suficiente resurse financiare autorităților locale, conform principiului că resursele trebuie să fie echivalente cu funcțiunile. Aprobarea inițiativelor regulamentare sau legale menite să crească stabilitatea participării autorităților locale la colectarea impozitelor de stat, pentru a atinge un cadru stabil, multianual. Transformarea actualelor subvenții în bloc pentru Fondul de protecție a mediului și pentru Fondul de energie în subvenții generale, necondiționate.

- x. Inventarierea, evidența și evaluarea proprietății publice a statului și a UAT.
- xi. Asigurarea autonomiei organizaționale în ceea ce privește structura instituțională și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală.
- xii. Dezvoltarea cadrului normativ și a practicilor privind managementul resurselor umane. Elaborarea și promovarea mecanismelor de recrutare și de menținere a personalului performant în autoritățile publice.
- xiii. Creșterea salariilor aleșilor locali pentru a oferi un set de remunerații proporționale cu importanța răspunderilor lor. Luarea de măsuri pentru a asigura că Actul privind sistemul unitar de salarizare în sectorul public îi cuprinde și pe primarii și vice-primarii tuturor autorităților locale moldovene, inclusiv satele mai mici.
- xiv. 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.
- xv. Trebuie pus capăt definitiv amestecului din partea organelor de control administrativ sau de finanțe în aspectele interne privind structura internă a colectivităților locale.
- xvi. Este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control ale legalității, pentru a le reda echitabile și transparente (cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivitățile locale.

3. Compartimentul „Analiza Situației”, propunem să fie expus ”**Analiza situației. Provocări. Cauze**”. Este important de a stabili legătura logică dintre cauză și efect, precum și circumstanțele obiective.

4. Compartimentul I (Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici) se propune cu următoarea denumire ”**Managementul funcțiilor, remunerarea și stimularea în administrația publică**” și să devină **compartimentul IV**. Argumentul este că funcția este rezultatul competențelor sau atribuțiilor stabilite pentru autoritățile administrației publice distinct între nivelul central și cel local. Respectiv Compartimentul II (Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale) se propune să devină **Compartimentul I cu denumirea „Competențele și cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale”**. **Compartimentul II să devină „Competențele Administrației Publice Locale. Corespunderea competențelor cu resursele și gradul de descentralizare”**, respectiv compartimentul V, în expunerea actuală să fie exclus. Se propune introducerea unui compartiment nou, **Compartimentul III cu denumirea ”Patrimoniul statului și a UAT”**. Respectiv compartimentele III și IV, în redacția actuală, ar deveni compartimentele V și VI, cu următorul cuprins:

„V. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice.

VI. Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice”

5. Structura respectivă ar putea fi păstrată și în partea a II-a a Strategiei (OBIECTIVE ȘI DIRECȚII PRIORITARE) ori ar putea fi preluată structura din Anexa 1.

6. **Privind conținutul Compartimentului „Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici,,. Ca prima problemă principală** am pune centralizarea politicii de cadre și personal prin intermediul structurilor Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor. Respectiv prin prisma autonomiei locale aprobarea statelor de personal și a structurilor aferente la nivel local trebuie să fie dreptul exclusiv al APL, evident în limitele clare stabilite de lege. De asemenea, deși am putea analiza și la compartimentul II în noua redacție (competențele APC), Ministerul Finanțelor nu este autoritatea relevantă **care să se ocupe cu politica salarială**, deoarece în primul rând este în conflict de interese – tot timpul va urmări economisirea resurselor financiare, dar nu consolidarea capacităților instituționale, inclusiv mecanisme suficiente de stimulare. **O altă problemă** ar fi lipsa unui Centru coordonator care să asigure un sistem conectat APC-APL privind cariera funcționarului public, transferul, detașarea, etc., adică utilizarea eficientă a resurselor de personal. **Următoarea problemă** este lipsa unui mecanism de echivalare, garanții sociale și stimulente între diferite categorii de personal din autoritățile publice: demnitari-funcționari publici – funcționari publici cu statut special-personalul din cabinetul demnitarilor-angajații, inclusiv temporari. La pag 9 privind cauzele lipsei de atractivitate a unei cariere (pachetul salarial redus, cerințe exagerate în domeniul integrității, etc.) este **necesar de menționat ca cauză principală sistemul de salarizare centralizat și rigid**, care trebuie să fie revăzut inclusiv reieșind din statutul autorității publice respective. La paragraful privind „oportunitățile limitate de promovare în cariera publică” (pag. 10) lipsește legătura cu sistemul APL. La pct. 4 privind sistemul de dezvoltarea profesională (pag. 10, etc.) nu se vorbește nimic despre externalizarea unor instruiți prin comanda de stat, încheierea unor acorduri de colaborare între diferiți actori din domeniul respectiv (implicarea sectorului asociativ și de consultanță, privat).

7. **Privind conținutul compartimentului II (Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale).** În afară de cele menționate că compartimentul II (Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale) se propune să devină Compartimentul I cu denumirea „Competențele și cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale”, atragem atenție că se pune accentul pe statutul instituțiilor publice, mai mult de la nivel central și mai puțin la nivel local, dar sunt trecute cu vederea faptul necesității analizei competențelor și domeniilor autorităților administrației publice centrale de specialitate și structurilor administrative din subordine (de exm. se ce am trecut de la 9 la 13 apoi la 14 ministere?). **Respectiv problema delimitării și fixării competențelor conform principiilor subsidiarității și descentralizării administrative este unul crucial și trebuie inclus** printre primele probleme. De asemenea Strategia pune accentul pe unele genuri de activitate ale instituției publice, dar nu determină rolul, din punct de vedere a interesului public, a diferitor categorii de servicii publice: autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile

publice centrale și locale, întreprinderile de stat și întreprinderile municipale și asociațiile acestora. La fel finanțarea din buget nu ține de statutul juridic al serviciului public și autonomia financiară a acestuia, dar de interesul public care-l urmărește (altfel putem rămâne la ideea că doar autoritățile publice pot fi finanțate din buget). De asemenea se încearcă de a standardiza și unifica mărimile salariului în instituțiile publice, deși se impune de stabilit doar criterii obiective de determinare conform specificului domeniului. Admitem că Strategia conține concepte total incorecte care ne pot duce în direcții greșite.

8. Compartimentul III (Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice), care considerăm, conform celor propuse mai sus, ar trebui să devină Compartimentul VI. La problema 1) (pag. 21 din Strategie) nu este clar conceptul de „Centrul Guvernului”. La fel nu este evidențiată **problema cheie care ar fi conectarea dintre politicile publice la nivel central cu cele la nivel local și procesul de descentralizare.** La fel se atrage puțină atenție problemei locului și rolului documentelor de politici ca acte juridice sau acte oficiale și efectele juridice ale acestora pentru adresați.

În Strategie se menționează despre problema estimării costurilor, dar și lipsa analizelor ex-ante sau evaluarea ex-post a documentelor de politici publice elaborate (strategiile și programele). Astfel, peste 30% din acțiunile planificate în documentele de politici publice nu conțin estimarea costurilor și nu identifică sursele de finanțare, fapt ce afectează toate etapele procesului de implementare a politicilor publice și de planificare strategică și operațională. Totodată, circa 70% din numărul total al documentelor de politici publice elaborate nu sunt susținute și argumentate prin analiza ex-ante sau evaluarea ex-post (pag. 24, 25)

Trebuie să remarcăm că nu avem o estimare a costurilor nici pentru prezenta Strategie de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023 – 2023. Deși nu există nicio cerință în [HG nr.386/2020](#) de a estima costurile strategiilor, cu toate acestea, programele și planurile lor de acțiuni trebuie să fie estimate din această perspectivă. În plus, cu suportul Uniunii Europene, în noiembrie 2022 a fost elaborat și pus la dispoziția Cancelariei de Stat [Manualul](#) privind estimarea costurilor documentelor de politici publice din Republica Moldova. Manualul oferă o imagine de ansamblu a practicilor, metodelor și procedurilor care pot fi utilizate direct de către funcționarii publici pentru estimarea și bugetarea costurilor acțiunilor din documentele de politici și planurile de acțiuni.

Un astfel de document de politici precum Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova urma să prevadă în mod obligatoriu o estimare a costurilor, care trebuia să dea răspuns la întrebările privind fezabilitatea propunerilor din Strategie, câți bani trluiesc și de unde vom lua bani pentru implementarea acțiunilor. În caz contrar, în lipsa unor estimări, există riscul ca acțiunile preconizate să nu fie realizate, să rămână pe hârtie. În cazul APL, spre exemplu, se prevăd stimulente (preponderent financiare) pentru amalgamare, fără a fi arătate de unde vor fi banii pentru aceste stimulente financiare, câți

bani trebuie și, cel mai important, dacă această sumă de bani va avea impactul scontat, or, poate sunt necesare de finanțat alte acțiuni mai importante sau cu impact mai mare. **Recomandare:** efectuarea estimării costurilor pentru acțiunile (activitățile) prevăzute în Strategie de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023 – 2023.

9. Conex cu remarcile privind estimarea costurilor Strategiei este și subiectul estimării costurilor, analizei ex-ante și ex-post a actelor normative care se referă la APL. Vorbim aici de reglementările care pun pe umerii APL competențe multiple, fără acoperire financiară, competențe improprii, competențe care se dublează (APL I, APL II, APC). În speță, până a fi adoptat un act normativ trebuie de analizat cum prevederile acestuia se vor răsfrânge asupra APL, estimate costurile, iar în cazul în care se constată un posibil impact negativ, nu se găsesc sursele financiare necesare pentru implementarea normelor, fie aceste resurse sunt prea mari în raport cu efectul/impactul normelor propuse, astfel de reglementări nu trebuie adoptate. Notăm că Manualul privind estimarea costurilor documentelor de politici publice din Republica Moldova, elaborat în cadrul unui proiect UE, poate fi aplicat și pentru actele normative. La fel, Cancelaria de Stat are la dispoziție Ghidul metodologic pentru [evaluarea ex-ante](#) a impactului politicilor publice și Ghidul metodologic pentru [evaluarea intermediară și ex-post](#) a politicilor publice, elaborate în anul 2022 cu suportul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

Strategia prevede în compartimentul III (partea a doua), direcția prioritară 1, activitatea 1.6 și activitatea 2.4 *consolidarea capacităților autorităților publice de aplicare a cadrului metodologic în domeniul evaluării impactului ex-ante și ex-post a documentelor de politici publice și actelor normative și consolidarea capacităților de estimare a costurilor (financiare și nonfinanciare) pentru acțiunile de politici publice*. Aceste acțiuni au un caracter general și nu fac referințe la actele normative cu impact asupra APL. În Strategie trebuie clar să fie stabilite aceste momente și clar trasate direcțiile și activitățile. În cazul în care nu se referă la APL, atunci obligatoriu trebuie de inclus o acțiune pentru evaluarea impactului actelor normative care privesc APL. **Recomandare:** în Strategie să fie indicate clar și expres acțiuni pentru estimarea costurilor, analiza și ex-ante și ex-post pentru toate atele normative care se referă la APL, fapt ce va exclude reglementarea competențelor improprii sau neacoperite financiar.

10. **Compartimentul IV (Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice), care se propune să devină Compartimentul V.** Compartimentul respectiv nu atrage atenție la o problemă primordială: **privind optimizarea, inclusiv sub aspectul subsidiarității, apoi doar dezvoltarea formatului electronic al serviciului public.** O altă problemă este **dezvoltarea serviciilor publice locale la nivel local**, Strategia se referă în temei la serviciile publice din competența autorităților publice centrale (pag. 34). Următoarea problemă este **dezvoltarea insuficientă a semnăturii electronice și**

accesibilitatea și comoditatea aplicării acesteia (de completat problema 2) – pag. 35). Autorii nu vorbesc nimic de costuri și ușurința utilizării de orice persoană, unicitatea semnării documentelor inclusiv expunerea ei (semnăturii) în format fizic. La fel o **problemă majoră este adaptarea la procedurile administrative în cazul serviciilor publice electronice**, pentru a nu compromite efectele și consecințele juridice ale acestora, inclusiv răspunderea juridică a părții vinovate pe segmentul său de responsabilitate. Constatăm cu regret că pentru comoditatea aplicării TIC autorii vorbesc de „centralizarea funcțiilor,, a sistemelor și serviciilor (pag 37) ceea ce este absolut dăunător și nu corespunde principiilor de organizare pe baze descentralizate a sistemului administrației publice.

11. Compartimentul V (Administrația Publică Locală), după cum am menționat, solicităm să fie repartizat în **noul Compartiment II „Competențele Administrației Publice Locale. Corespunderea competențelor cu resursele și gradul de descentralizare” și noul Compartiment III cu denumirea ”Patrimoniul statului și a UAT”**. **La probleme principale** propunem să fie incluse în primul rând **problemele din anexa 2 la prezenta Opinie**, care ulterior se vor transforma în direcții prioritare din Partea II a Strategiei. Problema principală 1 din Strategie nu e relevantă deoarece reprezintă o consecință sistemică a problemelor sau cauzelor nesoluționate în timp în domeniul APL. **Considerăm că ar putea fi înlocuită cu problema principală delimitarea clară a competențelor și resursele necesare între diferite niveluri de administrație publică**. Cifrele statistice privind numărul și standardele de populație ar trebui aduse doar ca unele exemple, dar nu adevăr absolut, deoarece, spre exemplu, localitățile aveau dezvoltarea economică în trecut și fără circa minim „30 000 locuitori” constatate de unii experți. Competențele delegate din tabel (pag. 39) nu referă tabloul real și ar trebui considerate ca exemple.

Problema 4), de rând cu alte probleme ale gestionarii patrimoniului statului în raport cu cel al UAT, ar trebui expuse și transferate în Compartimentul IV „Patrimoniul statului și a UAT”. La fel cauza reală a lipsei de progres în domeniul delimitării, înregistrării bunurilor UAT este mecanismul „stricat” implementat în Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice și hotărârea de Guvern nr. 63/2019 și anume acordarea unui drept de veto asupra proprietății publice Agenției Proprietății Publice (APP), care în mod obligatoriu trebuie să examineze și să avizeze favorabil apartenența fiecărui teren proprietate publică a UAT, anterior aprobării de consilii locale și înregistrare. Pe lângă faptul că acest mecanism sfidează principiul descentralizării, al autonomiei locale, el real nu poate fi implementat din motivul efectivului limitat al APP (are nevoie de zeci de ani pentru examinarea fiecărui caz în parte), dar și al subiectivismului în apreciere al angajaților APP. Conceptul propus la etapa de elaborare a actelor legislative și normative de Primăria municipiului Chișinău și de CALM care trebuia aplicat la delimitarea proprietății publice este ca statul să își separe bunurile sale amplasate pe teritoriul UAT într-un termen restrâns (pe motiv că bunurile statului sunt exhaustive), iar celelalte să fie delimitate ca proprietate a UAT. Oricum,

disputele privind apartenența unor bunuri ar fi ajuns obiect de litigiu în instanță, dar ar fi fost un număr mult mai redus, dar cel mai important, procesul ar fi fost finalizat deja, pe motivul simplității de realizare. O altă problemă a Legii nr. 29/2018 este introducerea (art. 7) și aplicarea unui principiu retroactiv la aprecierea apartenenței proprietății statului asupra bunurilor. Indiferent de normele legale pertinente care au operat din 1999 până în prezent și de circulația civilă a bunurilor, aprecierea apartenenței este impusă conform situației din 1999 (de ex. dacă o întreprindere în 1999 era de stat, atunci și bunurile raportate să aparțină statului, chiar dacă întreprinderea de 20 de ani a fost privatizată, cum ar fi exemplul întreprinderii de stat „Rețelele Electrice”, privatizată de Grupul Union Fenosa în anul 2000).

Problema 5) privind povara birocratică mare asupra structurilor deconcentrate și oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat derivată din neclaritatea și amploarea prea mare a rolului și sarcinilor acestora. În practică, acțiunile Oficiilor teritoriale față de actele emise de APL sunt deseori cu caracter de persecutare pe diferite criterii și care rămân în afara oricărui control. Astfel, APL sunt atrase în procese de judecată de durată costisitoare și care consumă inutil resursele publice. Un exemplu ar fi specularea pe înscrierea „Republica Moldova”, chiar dacă terenurile ocupate de case de locuit, cooperative de garaje particulare, unde nu a existat și nu există niciun interes național se apreciază de către oficii teritoriale ca impediment la realizarea drepturilor cetățenilor la documentare funciară. În așa fel, sunt ratate și venituri esențiale la bugetele locale (în or. Chișinău mai multe cooperative de garaje, la inițiativa oficiilor teritoriale care au contestat deciziile de stabilire a relațiilor funciare cu titlu oneros, au fost „scutite” de plata obligatorie a redevenței anuale pentru folosirea terenurilor aferente, anume pe faptul că aveau înscrierea în cadastru asupra terenului „Republica Moldova”. Este oportună și necesară crearea unui mecanism de control real al activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat, în acest sens, plângerile APL să aibă o finalitate cel puțin „aprecierea” acestora de către o autoritate (organ) imparțial (de ex., Cancelaria de stat, la alegerile scrise înaintate de către Primăria municipiului Chișinău, pe acțiunile pretins ilicite ale OT Chișinău, au rezultat într-un răspuns formal că oficiul își îndeplinește misiunea sa).

12. După cum am menționat în opiniile preliminare anterioare principiile nu reflectă sistemul administrației publice cum ar fi lipsa principiului **autonomiei locale** (au fost propuse principii concrete). Statul de drept în redacția respectivă a Strategiei este efectiv principiul legalității (art. 15 din Constituția RM și art. 21 din Codul administrativ al RM nr. 116/2018), iar statul de drept este un concept cu mult mai larg prevăzut de art. 1 alin. (3) din Constituția RM. **Principiile cheie trebuie preluate din legile organice privind APL** (Legile nr. 435 și 436). Altă interpretare nu va fi în concordanță cu legea sau a principiului legalității. Cât privește impactul (ar putea fi îmbinat cu viziunea, principii și scop) este destul de abstract și ar fi important indicatorul ca cetățeanul să se simte confortabil în orice colț,

chiar și cel mai îndepărtat al țării, la fel este important cât de benefică va fi Strategia pentru depășirea problemelor demografice, mai ales în localitățile rurale.

13. După cum am menționat, partea a doua a Strategiei **ar trebui expusă similar planului de mai sus, adică de început cu compartimentul I „Domeniile și competențele Autorităților Administrației Publice și reformarea acestora conform garanțiilor constituționale și principiului subsidiarității”** (a se vedea pentru ghidare anexa 1 la prezenta Opinie).

14. La Compartimentul I actual, Direcția Prioritară 1 (*Cadrul instituțional aplicabil funcției publice este bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne orientată spre inovații*) nu se vorbește nimic despre luarea în considerație a specificului funcțiilor publice la nivel local, prin prisma autonomiei locale și descentralizării administrative. Se propune de inclus, inclusiv la indicatorul 11.2.

15. La activitatea 1.3 din Compartimentul I este important de indicat necesitatea conexiunii și posibilității de transfer (substituire) dintr-o categorie în alta (demnitar-funcționar public-angajat). Acest lucru este important în condițiile insuficienței de personal, cum ar fi la nivel local. De exemplu este paradoxal când contabilul nu poate înlocui temporar contabilul șef, deoarece ultimul este funcționar public, iar primul este angajat.

16. Activitatea 1.4 din Compartimentul I. *Implementarea unui Sistem Informațional integrat de Evidență și Management al Resurselor Umane din autoritățile publice (SIEMRU), utilizând tehnologiile moderne informatice și de comunicare”, cu următorii indicatori de monitorizare: ”11.4.1. Sistemul informatic, reprojctat, optimizat și implementat conform cerințelor formulate în Caietul de Sarcini și a celor identificate în perioada de analiză” și ”11.4.2. Procent de acoperire SIEMRU a resurselor umane din administrația publică centrală”.*

Din indicatorii de monitorizare reiese că Sistemul Informațional integrat de Evidență și Management al Resurselor Umane se referă doar la administrația publică centrală, nu și cea locală. O astfel de abordare, fie omisiune ”tehnică”, este contrară argumentelor autorilor Strategiei de a crea un sistem care să asigure gestiunea eficientă a personalului din autoritățile publice și care să înlocuiască sistemele existente, depășite ”tehnic”, imposibil de modernizat și interconectat cu alte sisteme. Or, în prezent, serviciul public din Republica Moldova (nivelul central și local) nu dispune de un sistem informațional unic și viabil pentru gestionarea resurselor umane în serviciul public.

O bază de date electronică cu privire la personalul din autoritățile publice centrale și locale, cu posibilitatea generării de rapoarte diverse, este necesară și Cancelariei de Stat, responsabilă de asigurarea promovării și realizării politicii statului în domeniul serviciului

public, în special al managementului resurselor umane. Un sistem informațional unificat și modern va spori capacitățile Cancelariei de Stat, actualmente reduse, în ce privește monitorizarea politicilor publice în domeniul funcției publice și coordonarea managementului funcției publice. **Recomandare:** Indicarea expresă că activitatea 1.4 din ”I. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici” privind implementarea unui Sistem Informațional integrat de Evidență și Management al Resurselor Umane din autoritățile publice se referă și la autoritățile publice locale, cu completarea respectivă a indicatorilor de monitorizare.

17. După cum am menționat la Direcția Prioritară 1, la fel Direcția Prioritară 2 din Compartimentul actual I indicatorii de evaluare se referă doar administrația publică centrală, nu și la administrația publică locală. Este cunoscut că anume la nivel local sunt cele mai mari probleme cu personalul, cu neatractivitatea funcției publice, salariile mici, lipsa motivației de dezvoltare profesională, etc. **Recomandare:** este necesar ca Strategia să prevadă expres și pentru administrația publică locală direcții prioritare referitor la managementul funcției publice și al funcționarilor publici, care să permită dezvoltarea și consolidarea unei administrații publice locale atractive, moderne și performante, cu un sistem de salarizare transparent, echitabil și orientat spre performanță.

18. La Compartimentul II actual (Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale). Ar trebui să devină subcompartimentul 1.1 cu denumirea ”Competențele și Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale”. La Obiectivul general este necesar de introdus „competențe și sistem instituțional revizuit conform principiilor subsidiarității, descentralizării administrative și autonomiei locale, care să cuprindă serviciile publice la nivel central (autoritățile administrației publice centrale, instituțiile publice centrale, întreprinderile de stat),. În activitățile respective trebuie să se pună accent nu doar pe instituții publice/agenții reformate, dar pe autoritățile administrației publice centrale, instituțiile publice centrale, întreprinderile de stat (servicii publice centrale).

19. La Direcția Prioritară 2 din Compartimentul II aplicarea unui singur sistem de salarizare în sectorul public ridică multe semne de întrebare și necesită o abordare în dependență de statutul entității și specificul domeniului. Activitățile respective trebuie revizuite respectiv.

20. Compartimentul actual III (Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice) ar urma să devină ultimul compartiment, rămâne a fi dezvoltate direcțiile prioritare și activitățile în conexiune dintre politicile publice la nivel central cu cele la nivel local și procesul de descentralizare. La fel se atrage puțină atenție consolidării locului și rolului documentelor de politici ca acte juridice sau acte oficiale și efectele juridice ale acestora pentru adresați.

21. La același Compartiment, **Direcția prioritară 3** prevede îmbunătățirea prin intermediul platformelor de consultare *”Cadrul instituțional privind consultarea și participarea publică în ceea ce privește elaborarea și implementarea politicilor publice este bine definit, îmbunătățit prin platformele de consultare, în concordanță cu bunele practici internaționale și aplicat consecvent de către autoritățile publice responsabile”*. Însă, indicatori de evaluare nu se referă nemijlocit la aceste platforme de consultare.

Amintim că [Planul de acțiuni](#) pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană prevede în pct. 8 angajamentul de asigurare până în iunie 2023 a funcționării platformelor consultative permanente existente la nivelul autorităților publice centrale (Guvern), precum și lansarea și operaționalizarea unei platforme permanente de cooperare cu societatea civilă în Parlament. Or, platformele de consultare și cooperare reprezintă instrumente importante și necesare, prin care părțile interesate, inclusiv reprezentanții APL, pot participa la procesul decizional, dar și pot informa autoritățile publice (Guvern, Parlament, etc.) cu privire la problemele și necesitățile administrației publice locale, inclusiv cu identificarea celor mai bune soluții.

Suplimentar notăm, că activitatea 3.3 din direcția prioritară 3 prevede *”...Dezvoltarea unei baze de date cu părțile interesate relevante pentru diferite domenii de intervenție ale Guvernului”*. În acest sens, această bază de date poate lua forma unui Registru al transparenței (similar [Registrului de transparență al instituțiilor Uniunii Europene](#)), publicat pe site-ul oficial al Uniunii Europene. Baza de date electronică poate avea multiple funcționalități care să ajute și să faciliteze procesul de consultări publice. Printre ele am putea menționa expedierea mesajelor electronice către părțile interesate cu scopul recepționării recomandărilor acestora la un proiect de act normativ sau organizarea evenimentelor publice, care pot fi realizate în mod automatizat, cu programarea prealabilă a criteriilor de selecție a destinatarilor, în funcție de obiectul și domeniul proiectului de act normativ vizat etc. **Recomandare:** se impune corelarea indicatorilor de evaluare din Strategie cu indicatorii altui document de politici publice – Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană, menționat mai sus, cu referire expresă la platformele de cooperare și consultare (necesare de creat și necesare de îmbunătățit). Totodată, Strategia ar putea face referință la instrumentele moderne electronice din Uniunea Europeană privind participarea, implicarea și consultarea diferitor părți interesate în procesul decizional (exemplu: Registrul de transparență al instituțiilor Uniunii Europene). **De asemenea un loc aparte trebuie să revină platformelor și mecanismelor de consultarea cu structurile asociative ale APL (CALM), elemente fiind deja existente (Comisia paritară, grupuri de lucru sectoriale, etc.), dar necesită a fi consolidate prin mecanisme juridice și instituționale adecvate.**

22. Compartimentul actual IV (**Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice**) ar urma să devină penultimul compartiment, care ar trebui să dezvolte și

direcțiile privind soluționarea problemelor expuse la pct. 10 din prezenta Opinie, în principal privind serviciile publice locale De asemenea Compartimentul nu vorbește nimic de optimizare mai întâi a serviciului public prin prisma principiilor subsidiarității, descentralizării și autonomiei locale și, **doar ulterior, digitalizarea acestuia**. La activitatea 1.3 din Direcția Prioritară 1, la Indicatori de monitorizare (output) sintagma „Regulamentele” se propune să fie substituită prin sintagma „Reglementările”, deoarece este vorba de diferite legi și acte normative care reglementează prestarea serviciului public. La fel trebuie de atras atenția la direcția prioritară de acordare a posibilității de multiplicare a soluțiilor și sistemelor guvernamentale pentru necesitățile de interes public local.

23. Cât privește Compartimentul actual V (Administrația Publică Locală) el ar urma să fie divizat în subcompartimentul 1.2 cu denumirea ”Competențele Administrației Publice Locale. Corespunderea competențelor cu resursele și gradul de descentralizare” de la Compartimentul I „Domeniile și competențele Autorităților Administrației Publice și reformarea acestora conform garanțiilor constituționale și principiului subsidiarității:” și Compartimentul II ”Patrimoniul statului și a UAT”.

24. Direcția prioritară 1 ar trebui să fie privind revizuirea și consolidarea domeniilor și competențelor proprii ale APL în raport cu domeniile de competență ale APC, precum și evaluarea costului competențelor proprii și celor delegate.

25. Conceptul de „amalgamare voluntară,, pe tot parcursul Strategiei ar trebui înlocuit cu conceptul adecvat consolidării autonomiei locale - „mecanisme de consolidare a autorităților și colectivităților locale” (cum ar fi municipalizarea, cooperarea intercomunitară, asocierea și delegarea pe orizontală, de jos în sus sau sus în jos, amalgamarea voluntară, etc.). De asemenea lipsește strategia de consultanță, în cazul amalgamării voluntare dar și alte forme, trebuie să existe diferite forme de consultare a comunității locale, inclusiv până la organizarea referendumului local.

Potrivit Strategiei, amalgamarea voluntară, motivată printr-un șir de stimulente financiare și de altă natură, reprezintă una din direcțiile care pot îmbunătăți capacitățile și viabilitatea nivelului I al administrației publice locale. La compartimentul actual, direcția prioritară 1, activitatea 1.1 se prevede *”Implementarea pe perioada 2023 – 2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul I al administrației publice locale. La finalul anului 2026 se vor evalua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale la nivelul I al administrației publice locale, inclusiv trecerea la amalgamare normativă”*. Amalgamarea administrativă este o direcție și premisă a conceptului de [municipalizare](#), elaborat de către CALM și organizațiile membre ale Coaliției pentru Descentralizare. Amalgamarea constituie una din cele mai avansate forme de cooperare între colectivități locale, alături de asocierea intercomunitară, delegarea de competențe și servicii, regionalizarea și recalibrarea teritorială a serviciilor, orașele poli de creștere. Potrivit

conceptului, la etapa de adoptare a cadrului conceptual, instituțional și legal privind municipalizarea, urma să fie elaborat și adoptat proiectul de lege pentru cooperarea inter-municipală și amalgamarea administrativă voluntară. Acesta trebuia să reglementeze cel puțin următoarele aspecte: a. mecanismul de instituționalizare a cooperării între autoritățile publice locale; b. formele concrete de cooperare între autoritățile publice locale; c. delegarea de competențe și servicii; d. regionalizarea și recalibrarea teritorială a serviciilor; e. mecanisme financiare de stimulare a cooperării intercomunitare; f. condițiile de bază ale asocierii voluntare între unitățile administrativ-teritoriale; g. criteriile de amalgamare voluntară (geografic, demografic, capacitate instituțională, etc.); h. centrul administrativ al unității administrativ-teritoriale amalgamate; i. coordonarea procesului de amalgamare voluntară; j. procedura de amalgamare voluntară; k. stimulente financiare pentru sprijinirea amalgamării voluntare; l. perioada tranzitorie până la constituirea noii UAT amalgamate. În Strategie ideea de amalgamare voluntară este denaturată sau cel puțin confuză. Conform activității 1.1 sus-menționate ”... *La finalul anului 2026 se vor evalua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale la nivelul 1 al administrației publice locale, inclusiv trecerea la amalgamarea obligatorie*, în rezultatul ”testării” amalgamării voluntare în perioada 2023 – 2026. În primul rând, această pare a fi un model mixt de amalgamare, unde amalgamarea voluntară se aplică într-o anumită perioadă de timp, ulterior aceasta fiind obligatorie (sau amalgamarea voluntară cu o dată limită, așa cum este prevăzută în [Raportul](#) privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, elaborat în 2015). În al doilea rând, Strategia nu trebuie să inducă în eroare prin mascarea unei amalgamări mixte cu una voluntară. În al treilea rând, amalgamarea obligatorie este criticată și refuzată de către reprezentanții autorităților publice locale, opinii expuse în cadrul diferitor evenimente publice și documente de poziții, elaborate inclusiv cu aportul CALM. Prevederea în Strategie a amalgamării obligatorii trebuie să fie rezultatul unor consultări și consens larg cu toți actorii, în mod special reprezentanții APL și în general colectivitățile locale. În al patrulea rând, amalgamarea (fie ea voluntară, obligatorie sau mixtă) nu trebuie privită ca o soluție miraculoasă care va rezolva în sfârșit problemele la nivel de administrare locală. Mai există și alte instrumente precum asocierea intercomunitară, delegarea de competențe, sporirea rolului orașelor în calitate de poli de creștere economică, etc. În același timp, trebuie de continuat procesul de descentralizare administrativă și de implementare efectivă a tuturor documentelor de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale, etc. **Unele recomandări: clarificarea, îmbunătățirea și eventual modificarea activităților privind amalgamarea UAT, cu consultarea obligatorie a tuturor părților interesate și obținerea unui consens larg în privința modelului necesar de implementat (voluntar, obligatoriu, mixt). Totodată, se impun completări în Strategie privind implementarea altor instrumente în paralel cu amalgamarea**

(municipalizare, asociere intercomunitară, delegare de competențe, etc.), dar și continuarea procesului de descentralizare administrativă.

26. În contextul celor menționate, potrivit Strategiei procesul de amalgamare va fi super-vizat, implementat, monitorizat de o Unitate Centrală de Implementare și Monitorizare a reformei administrației publice locale (UCIM) creată la nivelul Cancelariei de Stat și care va cuprinde pe lângă reprezentanții acestei instituții și reprezentanți ai: Ministerului Finanțelor, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Muncii Protecției Sociale, Agenției de Guvernare Electronică, Agenției de Servicii Publice, Agenției Proprietății Publice, alte instituții ale administrației publice centrale. Aceasta va prezenta în fiecare an un raport detaliat cu evoluția procesului de amalgamare voluntară. În a doua jumătate a anului 2026 va avea loc o evaluare complexă a procesului și pe baza acesteia se va decide modul de continuare al procesului de reducere a fragmentării teritoriale. UCIM va face analiza și verificarea îndeplinirii condițiilor pentru propunerile de amalgamare voluntară venite din teritoriu. Considerăm inadmisibil ca Unitatea Centrală de Implementare și Monitorizare a reformei administrației publice locale să nu fie reprezentată de APL sau cel puțin de către CALM, mai ales că acest UCIM va evalua cum se desfășoară amalgamarea și va decide în 2026 calea de urmat, inclusiv posibilitatea amalgamării obligatorii. În procesul de evaluare și decizie este necesară în mod obligatoriu opinia reprezentanților administrațiilor locale, nu doar a instituțiilor centrale, cum propune Strategia. **Recomandări: indicarea expresă în Strategie că reprezentanții APL și CALM se includ în componența Unității Centrale de Implementare și Monitorizare a reformei administrației publice locale, dar trebuie de ținut cont de structurile existente cum ar fi Comisia paritară, grupurile sectoriale de consultare, etc.**

27. La Direcția prioritară 1, activitatea 1.2 se prevede "Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a APL 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". Inițial se preconizează elaborarea unei metodologii de evaluare a viabilității UAT (anual), precum și performanțelor APL în gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor, precum și a capacităților instituționale, financiare și materiale existente și necesare pentru aceasta. Cancelaria de Stat va organiza evaluarea, iar în rezultat va identifica și propune soluții de eficientizare administrativă și consolidare teritorială, care vor fi examinate în ședință de Guvern. Printre deciziile care le poate lua Guvernul este eficientizarea administrativă și consolidarea teritorială, prin amalgamarea UAT care nu îndeplinesc condițiile minime de populație și capacitate (instituțională și financiară). **Considerăm niște prevederi periculoase.** Această evaluare anuală e un fel de control din partea APC, care poate rezulta cu "dispariția" unei UAT. Este paradoxal ca evaluarea Cancelariei de Stat să constate probleme care nu au dat posibilitatea UAT să se dezvolte, "create" anume din vina APC

(cadrul normativ confuz și cu deficiențe, competențe improprii și neacoperite financiar, bază fiscală insuficientă și imposibilitatea sporirii veniturilor locale, etc.) și tot APC să decidă ulterior că UAT trebuie amalgamată cu alte UAT. Din start, o astfel de evaluare nu trebuie să pună presiune sau să înrăutățească situația unei UAT. Ea nici nu ar trebui să fie efectuată individual asupra unei UAT, dar sistemic, eventual pentru toate UAT, iar ulterior cu identificarea soluțiilor sistemice pentru îmbunătățirea situației. **Propuneri: revizuirea în totalmente sau chiar excluderea mecanismului de evaluare anuală a capacității instituționale și financiare a APL, în mod special a consecințelor care pot surveni în cazul neîndeplinirii condițiilor minime. Punerea accentului pe o evaluare obiectivă a competențelor APC-APL și resursele adecvate pentru satisfacerea necesităților cetățenilor, apoi putem vorbi de careva capacități instituționale și financiare.**

28. Privind activitățile 1.4 și 1.5 din Direcția prioritară 1 (.....*Convergența structurilor instituționale de dezvoltare regională și a structurilor administrației publice locale de nivel 2 și constituirea unor structuri administrative regionale eficiente și eficace care să preia funcțiile amândurora. În această etapă se va finaliza/definitiva și alocarea funcțiilor/responsabilităților între nivelul 1 al administrației publice locale, nivelul 2 al administrației publice locale și administrația publică centrală/deconcentrată.*

Indicatori de monitorizare (output): I1.5.1 Cadrul legislativ aprobat și implementat). **Conceptul își are rostul teoretic, însă este condiționat de mersul „amalgamării voluntare” rezultatele căruia sunt greu de prognozat și chiar nici autorii Strategiei nu s-au dat în aprecieri concrete în acest sens, dar posibil va mai fi nevoie și de revizuirea Constituției Republicii Moldova, iar despre acest fapt, autorii Strategiei nici nu pomenesc măcar. Revizuirea Constituției, pe lângă cvasi-consensul politic în Parlament și societate, mai este necesar și de timp - prelungit și de starea de urgență, precum și de avizul calificat al Curții Constituționale.**

29. Privind activitatea 2.1 din Direcția prioritară 2 (Îmbunătățirea sistemului de taxe și impozite locale, astfel încât randamentul acestora să crească în mod semnificativ, creând premisele pentru creșterea ponderii veniturilor proprii în bugetele locale. În același timp scutirile sau facilitățile de plată la impozitele și taxele locale, inclusiv la cele pe bunurile imobiliare, să fie acordate în condițiile Codului Fiscal, dar numai cu aprobarea consiliilor locale. Această acțiune se va baza inclusiv pe pilotarea alternativelor de politici publice pentru creșterea veniturilor proprii locale, atât pentru mediul urban, cât și pentru cel rural, care să fie testate practic prin asistență tehnică specifică furnizată la nivel local în diferite tipuri de unități administrativ teritoriale, și care să fie mai apoi generalizată la nivel național. Indicatori de monitorizare (output): I2.1.1 Creșterea reală a veniturilor colectate din taxe și impozite locale I2.1.2 Creșterea gradului de colectare a veniturilor din impozite locale). Evaluarea proprietăților imobiliare trebuie simplificată la maximum și de transmis integral prerogativa (în scop de impozitare) în competența autorităților executive ale

administrației publice locale. Actualmente, conform Codului fiscal, evaluarea în scop de impozitare o fac organele cadastrale din sursele bugetului de stat, iar APL „contribuie”. În realitate, rezultatele se cunosc – lipsesc evaluările reale ale bunurilor în scop de impozitare, iar o bună parte din bunuri în general nu sunt acoperite de baza fiscală (nu sunt impuse fiscal din lipsa înregistrării, evaluării). **Efect vădit ar exista doar dacă autoritățile publice locale executive ar avea prerogativa unipersonal să aprecieze valorile estimative ale bunurilor în scop de impozitare (de ex. după valorile medii ale bunurilor analog înstrăinate în localitate), până la proba contrară (de ex. evaluarea de piață prezentată de contribuabil), să stabilească rata de impunere în dependență de bunul concret, să colecteze sumele, monitorizeze etc.**

30. Privind activitatea 3.4 din Direcția prioritară 3 (Îmbunătățirea clarității și a modului de aplicare a sistemului de incompatibilități și conflicte de interese simplu și coerent, aplicat consecvent aleșilor locali, având la bază un cod etic eficace. Indicatori de monitorizare (output): I3.4.1 Număr de conflicte de interese și incompatibilități sesizate și rezolvate în interesul public.). Considerăm că sistemul respectiv de integritate trebuie revăzut prin prisma mecanismelor de răspundere juridică constituite pe parcursul a zeci de ani, individualizării răspunderii, inclusiv ținând cont de statutul persoanei, neadmiterea limitării voinței alegătorului, etc. De asemenea se impune responsabilizarea consilierilor în luarea deciziilor (și pentru tergiversarea examinării proiectelor de decizii).

31. Privind activitatea 3.5 din Direcția prioritară 3 („Îmbunătățirea reprezentativității, legitimității și responsabilizării democratice a consiliilor locale și aleșilor executivi la nivel local și raional.

Indicatori de monitorizare (output): I3.5.1 Cadrul legislativ adoptat și implementat.)

Reprezentativitatea și legitimitatea democratică reprezintă elemente foarte importante pentru consolidarea democrației locale. Un factor important este dat de capacitatea aleșilor și consiliilor alese de a asigura formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice locale, precum și de capacitatea consiliilor de a lua decizii în mod democratic și eficient, având în primul rând în minte interesul cetățenilor. Această capacitate precum și eficiența consiliilor locale poate fi îmbunătățită prin revizuirea numărului de consilieri locali - optimizând numărul acestora, mai ales în UAT mici care sunt susceptibile de a participa în procesul de amalgamare. De asemenea, calitatea și competența consilierilor este mai mare în consilii locale ale UAT cu populație mai mare, precum și în condiții de competiție electorală mai mare.

În plus este bine ca toate persoanele care reprezintă comunitățile locale să aibă legitimitatea votului cetățenilor. De aceea actuala practică de a alege viceprimari sau președinți/vicepreședinți de consilii raionale și din afara membrilor consiliilor locale sau raionale poate naște suspiciune și generează pe termen lung o criză de credibilitate datorită

lipsei legitimității votului popular. Mai mult modificarea legii 436 prin care viceprimarii nu mai pot fi aleși decât la propunerea primarilor și numai în 2 ședințe consecutive ale consiliului local, iar altfel fiind numiți prin dispoziția primarului, afectează grav caracterul democratic și legitim al procesului. În plus poziția unor astfel de demnitari este fragilă din punct de vedere politic chiar în fața consiliilor locale/raionale care i-au ales. În acest context ar fi bine re-analizarea acestei prevederi legale și posibilitatea eliminării ei...”

Conform prevederilor art. 26 alin. (5) din Legea nr. 436/2006, viceprimarii exercită atribuțiile stabilite de primar. De fapt, viceprimarii sunt funcționari publici care fac parte din structura funcțională (primărie) subordonată primarului, respectiv, alegerea/numirea acestora, în alt mod, decât la propunerea primarului, ar putea crea un potențial conflict între aceștia (primar-viceprimar), fapt ce ar crea blocaje administrative și ar periclita serios activitatea autorităților administrației publice locale. Funcția viceprimarului în nici un caz nu trebuie politizată. În acest sens considerăm eronată concluzia autorilor Strategiei de la indicatorul I3.5.1 și, respectiv, se propune a se exclude din conținutul Strategiei textele respective. Cu atât mai mult că prevederile respective au fost incluse recent anume pentru a eficientiza și evita blocajele în activitatea APL executive. Cât privește numărul de consilieri se impune o analiză complexă pe viitor, raportată la calitatea deciziei, activitatea comisiilor consiliului pe anumite domenii (ar fi admisibil ca în comisie să fie doar 1-2 consilieri!?), etc. Nici cum nu putem susține, chiar este o judecată greșită că „reducerea semnificativă a numărului de consilieri locali și raionali – acest lucru va îmbunătăți calitatea dezbaterilor democratice de la nivelul consiliilor și modul de luare a deciziilor la nivelul acestora, implicit va crește și calitatea deciziilor consiliilor locale”.

32. Strategia nu cuprinde direcții prioritare și acțiuni care privesc gestionarea de către APL a crizelor și altor situații excepționale (cum ar fi de exemplu criza refugiaților/migranților din Ucraina). Deja pe parcursul unui an de zile APL depun eforturi și realizează acțiuni necesare pentru ajutorul și asistența refugiaților aflați în localitățile respective. Printre problemele cu care se confruntă APL am putea menționa:

- lipsa de cadre în APL privind gestionarea crizei;
- suprasolicitarea angajaților APL, fără a fi remunerați suplimentar;
- ajutor modest din partea autorităților publice centrale și lipsa fondurilor la nivel local;
- dificultăți în integrarea în comunitățile locale;
- imposibilitatea acordării serviciilor de însușire a limbii române, de oferire a locurilor pentru refugiați în taberele de vară pentru copii, de consiliere psihologică a refugiaților, de creare a condițiilor de interacțiune și agrement a refugiaților, de susținere a acestora în procesul de identificare a locurilor de muncă, etc.

În consecință, Strategia trebuie să prevadă aceste momente și să includă componenta de susținere sau capacitate a APL pentru a gestiona eficient situațiile de criză și excepționale. **Recomandare:** includerea în Strategie a direcțiilor prioritare și acțiunilor care se referă la gestionarea crizelor și situațiilor excepționale, inclusiv resurse la nivel local minimale.

33. După cum am menționat Strategia trebuie să conțină compartimentul strategia de consultanță: „proiectul Strategiei se va încheia cu Mecanismul de Consultare, apoi doar Monitorizarea, Raportarea și Evaluarea Intermediară„. **Constatăm că acest element important deja a fost compromis și s-a transformat, în esență, în niște audieri publice, inclusiv în teritoriu.**

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Strategia urmează a fi discutată și redactată în detaliu în cadrul unui Grup de lucru, manifestându-ne disponibilitatea de a participa.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Anexe (6 pag.)

Variantă de conținut propusă pe parcursul discuțiilor anterioare

- „I. INTRODUCERE**
- II. ANALIZA SITUAȚIEI. PROVOCĂRI. CAUZE**
 - 2.1. Competențele administrației publice centrale.**
 - 2.2. Competențele administrației publice locale.**
 - 2.3. Corespunderea competențelor cu resursele financiare necesare. Gradul de descentralizare financiară și fiscală.**
 - 2.4. Patrimoniul și statutul acestuia.**
- III. Elemente cheie ale sistemului administrației publice:**
 - 3.1. Managementul funcțiilor publice, altor funcții și remunerarea în administrația publică.**
 - 3.2. Statutul instituțiilor publice și altor categorii de servicii publice.**
 - 3.3. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice.**
 - 3.4. Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice.**
- IV. VIZIUNE, OBIECTIVE, SCOP, PRINCIPII, IMPACT**
- V. OBIECTIVE ȘI DIRECȚII PRIORITARE**
 - 5.1. Domeniile și competențele Autorităților Administrației Publice și reformarea acestora conform garanțiilor constituționale și principiului subsidiarității:**
 - 5.1.1. Domeniile și competențele Administrației Publice Centrale.**
 - 5.1.2. Domeniile și competențele proprii ale Administrației Publice Locale.**
 - 5.1.3. Competențe desconcentrate și competențe delegate. Gradul de descentralizare administrativă.**
 - 5.1.4. Principiile controlului și răspunderii juridice în domeniul Administrației Publice Locale, inclusiv aleșii locali. Controlul de legalitate și controlul de oportunitate. Modalități de perfecționare.**
 - 5.1.5. Corespunderea competențelor cu resursele financiare necesare. Consolidarea descentralizării financiare și fiscale.**
 - 5.1.6. Delimitarea, evaluarea și consolidarea statutului patrimoniului unităților administrativ – teritoriale.**
 - 5.1.7. Politici publice la nivel local și dezvoltarea economică locală. Mecanisme de consolidare a autorităților și colectivităților locale (municipalizarea, cooperarea intercomunitară, asocierea și delegarea pe orizontală, de jos în sus sau sus în jos, amalgamarea voluntară, etc.).**
- VI. ELEMENTE DE CONSOLIDARE ȘI EFICIENTIZARE A CAPACITĂȚILOR SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE:**
 - 6.1. Reglementarea și administrarea (managementul) integrat al funcției publice, funcției de demnitate publică, statutul funcționarilor,**

demnitarilor și aleșilor locali, altor angajați în serviciul public.
Sistemul de salarizare și mecanisme de stimulare.

- 6.2. Dezvoltarea instituțiilor publice și altor categorii de servicii publice.
- 6.3. Dezvoltarea serviciilor electronice ca instrument de eficientizare și optimizare a serviciilor publice.
- 6.4. Perfecționarea sistemului de planificare strategică și elaborare a politicilor publice.

VII. MECANISME DE CONSULTARE, RISCURI, MONITORIZARE, RAPORTARE ȘI EVALUARE INTERMEDIARĂ”

Anexa 2

Foia de Parcurs (CALRCE și Guvern) din 2016

1. Definirea clară a competențelor puterilor locale de nivelurile I și II, precum și cele ale autorităților centrale în materie de democrație locală.
2. Eliminarea de facto a amestecului «raioanelor» în procesul de aprobare a bugetelor locale.
3. Depășirea dificultăților de punere în aplicare a reformei de descentralizare financiară și fiscală.
4. Modificarea și armonizarea cadrului legislativ și normativ în ceea ce privește competențele 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.
5. 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.
6. Trebuie pus capăt definitiv amestecului din partea organelor de control administrativ sau de finanțe în aspectele interne privind structura internă a colectivităților locale.
7. Este esențial să se revizuiască, în general, mecanismele de control ale legalității, pentru a le reda echitabile și transparente (cu publicarea rapoartelor de control) pentru toate colectivitățile locale.

Planul de Acțiuni Strategia Descentralizării 2012-1018

8. Evaluarea necesarului/ disponibilului de resurse financiare necesare exercitării eficiente și eficace a competențelor transferate către autoritățile APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate.
9. Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către autoritățile APL.
10. Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesiune, contractare).
11. Asigurarea de către Guvern a elaborării documentelor de politici sectoriale de descentralizare, ținându-se cont de formele și de statutul de autonomie.
12. Consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL.
13. Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a UAT.
14. Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială.
15. Crearea de condiții pentru implementarea opțiunilor de consolidare a capacităților UAT și de cooperare intermunicipală.
16. Perfecționarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali.
17. Asigurarea autonomiei organizaționale în ceea ce privește structura instituțională și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală.
18. Dezvoltarea cadrului normativ și a practicilor privind managementul resurselor umane.
19. Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale.

Planul de Acțiuni Strategia reformă a AP 2016-1020

20. Repartizarea optimă a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale.
21. Elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării.
22. Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale.
23. Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice locale pentru implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare.
24. Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice.

25. Dezvoltarea și pilotarea conceptului de centru universal de prestare a serviciilor publice.
26. Modernizarea proceselor de achiziții publice, precum și consolidarea capacităților instituționale.
27. Dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor.
28. Elaborarea și promovarea mecanismelor de recrutare și de menținere a personalului performant în autoritățile publice.

Foia de parcurs (CALRCE și Guvern) revizuită din 2021

29. Revenirea 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.
30. Evaluarea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2018 (punctul 3.16.3 din Planul de acțiune al Guvernului pentru anii 2020-2023).
31. Reinstaurarea un proces de consultare și un dialog politic corect cu autoritățile locale, pentru a ajunge la un acord privind măsurile planificate care pot afecta interesele autorităților locale. Întărirea unei platforme pentru comunicare și consultare a opțiunilor de politică publică în domeniul APL.
32. Revizuirea și clarificarea sistemului competențelor locale, pentru a evita, între altele, situații de suprapunere a competențelor locale și centrale și a asigura finanțe concomitente pentru autoritățile locale. Formarea unui grup de experți în Cancelaria de Stat, care să discute amendamentele necesare a fi introduse în cadrul legal care guvernează autoritățile locale și descentralizarea, pentru a clarifica și a distinge fără dubiu puterile și responsabilitățile nivelurilor unu și doi (raioane) ale autorităților locale. Acest grup poate fi compus din funcționari ai guvernului, universitari, experți profesionali și membri ai asociațiilor reprezentative ale APL, inclusiv reprezentanți ai nivelurilor unu și doi ale APL. Reconsiderarea, din partea Parlamentului Republicii Moldova, a inițiativelor legislative pregătite de grupul de lucru comun, înființat în 2015 de guvernul național și UTA Găgăuzia, cu scopul de a asigura implementarea efectivă a competențelor statutare ale Găgăuziei și dezvoltarea autogovernării ei regionale.
33. Alocarea unor suficiente resurse financiare autorităților locale, conform principiului că resursele trebuie să fie echivalente cu funcțiunile. Aprobarea inițiativelor regulamentare sau legale menite să crească stabilitatea participării autorităților locale la colectarea impozitelor de stat, pentru a atinge un cadru stabil, multianual.

Transformarea actualelor subvenții în bloc pentru Fondul de protecție a mediului și pentru Fondul de energie în subvenții generale, necondiționate.

34. Creșterea puterii fiscale a autorităților locale, dându-le dreptul de a stabili impozite locale cu o rată determinată și clarificând delimitarea terenurilor municipale, pentru a permite reevaluarea lor în scopul impozitării. Sprijinirea cu toate mijloacele economice și tehnice posibile proiectul de delimitare a terenurilor municipale și de evaluare sau reevaluare a proprietăților din țară. Luarea în considerare a simplificării și adaptării impozitării pe proprietate la nevoile comunităților rurale. Supunerea propunerilor legislative privind dezvoltarea sistemului de impozitare locală spre aprobarea Parlamentului.
35. Adoptarea aranjamentelor legale și regulamentare necesare pentru a evita posibilele consecințe distorsionate ale aplicării referendumurilor locale de revocare în viața politică locală; și, între timp, să revizuiască prevederile legale care reglementează motivele pentru convocarea unui referendum local de revocare, în scopul de a oferi o mai mare siguranță juridică și a reduce aria deciziilor discreționare atunci când se inițiază astfel de consultări populare. Modificarea cadrului juridic existent în legătură cu referendumurile locale de revocare în lumina Opiniei Comisiei de la Viena privind revocarea primarilor și a reprezentanților locali aleși, pentru a îmbunătăți, clarifica și oferi mai multă certitudine juridică aceluia cadru. Motivele pentru realizarea procesului trebuie să fie precise și predictibile, pentru evitarea oricărui risc de acțiuni arbitrare.
36. Reforma legislației privind funcția de primar. Modificarea legislației guvernării locale, astfel încât un primar să nu-și mai poată schimba afilierea politică în timpul mandatului său, sau cel puțin în primii doi ani ai acestuia. În mod alternativ, aceste schimbări de afiliere să fie posibile, dar cu anumite condiții stricte și obiective. Introducerea unor măsuri de siguranță juridică pentru a împiedica practica deschiderii frecvente de anchete penale împotriva primarilor și a reprezentanților locali aleși pe motive nerezonabile și fără probe substanțiale, acest lucru fiind nepotrivit cu principiul liberului exercițiu al mandatului local și putând deveni un mijloc de presiune politică.
37. Creșterea forței manageriale a autorităților locale, dându-le mai multă libertate și flexibilitate în gestionarea resurselor umane, astfel încât să poată oferi oportunități de instruire și să poată adapta și spori remunerația personalului propriu, cât și perspectivele carierei. Funcționarii guvernamentali din Cancelaria de Stat și din Ministerul de Finanțe trebuie să revizuiască sistemul de remunerare pentru angajații guvernării locale și să facă propuneri concrete în scopul creșterii salariilor plătite de autoritățile locale personalului lor. Ei trebuie să cadă de acord asupra unui cadru de timp de mai mulți ani pentru reducerea treptată a diferenței existente între salariile serviciului civic al guvernului central și cele ale personalului guvernării locale. Trebuie incluse măsuri concrete în Legea Bugetului de Stat, care trebuie discutate cu

CALM , ca parte a unei proceduri de consultări (conform Articolului 4.6 din Cartă). Dacă creșterile de salariu net pentru funcționarii locali nu sunt realizabile din cauza situației macro-economice a țării sau a restrângerilor bugetare, trebuie conceput un set cuprinzător de măsuri alternative pentru suplimentarea câștigurilor funcționarilor locali prin compensații non-monetare, de exemplu prin acordarea de compensații în natură, beneficii secundare ori beneficii non-pecuniare. Aceste măsuri pot include „compensații” prin concedii și zile libere plătite, reducerea timpului de lucru, promoții onorifice, premii naționale pentru performanțe deosebite, bonusuri și prețuri speciale la activități culturale de stat, turistice și de timp liber, etc. Atât pentru creșterea autonomiei locale și pentru găsirea de surse alternative de remunerare a activității în administrația publică locală, ar trebui introdus un sistem flexibil de premii și bonusuri pentru reprezentanții locali aleși și angajații guvernării locale. Pentru a crește și mai mult capacitatea managerială a autorităților locale, este de asemenea recomandat ca Ministerul de Finanțe, Academia Națională pentru Administrație Publică și CALM să fie de acord cu un program cuprinzător de cursuri de instruire, programe de dezvoltare a capacității și activități concepute special pentru angajații guvernării locale. Acestea se pot dovedi folositoare pentru îmbunătățirea capacităților administrative ale acelor angajați. Trebuie de asemenea luate în calcul și alte posibilități și opțiuni care să permită dezvoltarea unei cariere adecvate în serviciul civic local, precum crearea unui program național pentru schimbul de angajați civici, rezidențiate, programe de pregătire pentru noii angajați, etc. O altă măsură propusă în domeniul managementului de resurse umane locale este de a permite transferul angajaților locali din raioane către municipalități (preferabil capitale de raioane), în special către cele care suferă de o lipsă acută de personal. Se recomandă redactarea de regulamente pentru realizarea unor astfel de rearanjamente.

38. Creșterea salariilor primarilor și președinților de consilii districtuale pentru a oferi un set de remunerații proporționale cu importanța răspunderilor lor. Luarea de măsuri pentru a asigura că Actul privind sistemul unitar de salarizare în sectorul public îi cuprinde și pe primarii și vice-primarii tuturor autorităților locale moldovene, inclusiv satele mai mici.