

NIVELUL DE REALIZARE ȘI RESPECTARE A PREVEDERILOR CARTEI EUROPENE A AUTONOMIEI LOCALE DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA

LEVEL OF REALIZATION AND COMPLIANCE WITH THE PROVISIONS EUROPEAN CHARTER OF LOCAL AUTONOMY BY THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).12)
CZU: [342.25(4)+352](478)

Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Being a signatory to the European Charter of Local Self-Government since its ratification in 1997, the Republic of Moldova has the duty to correctly apply and implement the provisions of this document. Until now the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government issued 6 reports on local and regional democracy in Moldova, and several Recommendations. The goal of the article is to analyse the level of compliance with the Charter's provisions by the Republic of Moldova.

Keywords: *self-government, local democracy, European Charter of Local Self-Government, local authorities.*

REZUMAT

Fiind semnatar al Cartei Europene a Autonomiei Locale de la ratificarea acesteia în 1997, statul Republica Moldova are datoria de a aplica și implementa corect prevederile acestui document. Până în prezent, Comitetul pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor de către statele membre ale Cartei Europene a Autonomiei Locale a emis 6 rapoarte privind democrația locală și regională în Moldova și mai multe recomandări. Scopul articolului este de a analiza nivelul de conformitate cu prevederile Cartei a situației din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: *autonomie locală, democrație locală, Carta Europeană a Autonomiei Locale, autorități locale.*

Introducere. Republica Moldova a Localitate în 1996 [2], document care a însemnat Carta Europeană a Autonomiei Localitate în vigoare în 1998. Asumarea nor-

melor din Carta Europeană presupune angajamentul Republicii Moldova de a aplica standardele privind autonomia locală și buna guvernare. Scopul acestui articol este de a analiza nivelul de respectare și aplicare a prevederilor Cartei Europene de către Republica Moldova.

Aplicarea prevederilor Cartei Europene  n Republica Moldova. Pornind de la ideea autorului S mboteanu A. privind „esența autonomiei locale ce constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din UAT și al autorităților administrative ale acestora în raport cu administrația de stat, fie centrală, fie desconcentrată în teritoriu”, [14] ne propunem analiza implementării autonomiei locale în Republica Moldova prin prisma normelor Cartei.

Până acum, Consiliul Europei a emis 6 rapoarte de monitorizare privind democrația locală în Republica Moldova, iar în total sunt aprox. 120 de astfel de rapoarte pentru cele 47 de state membre ale Consiliului.  ncă din 1998, c nd a fost emisă Recomandarea 38, autoritățile locale erau considerate lipsite de orice fel de democrație reprezentativă. Iar raportul din 2000, cu toate că evidențiază drept element pozitiv reforma administrativ-teritorială, realizată la recomandarea Consiliului, c nd s-a trecut de la sistemul de raioane sovietice la județe, evidențiază un șir de probleme privind autonomia locală, mai ales cadrului legal controversat în domeniu. Raportul din 2002, a venit cu critici dure privind revenirea la sistemul raioanelor. Iar în contextul alegerilor generale din 2005, la care

s-a înregistrat un șir de presiuni politice, raportul de monitorizare analizează mai multe  ncalcări ale prevederilor Cartei.  n Raportul din 2012 se constată că toate legile și reglementările privind administrația publică locală din Republica Moldova au evoluat din punct de vedere legislativ și instituțional, în special între 2005 și 2007, și se accentuează faptul că descentralizarea puterii și a autonomiei locale reprezintă una din prioritățile strategice ale țării. Cu toate acestea, unele dispoziții legislative sunt încă neclare. Prin Raportul privind democrația locală în Republica Moldova din 2018, se accentuează mai multe  ncalcări ale Cartei, în special în ceea ce privește lipsa unei baze legale clare pentru suspendarea unui reprezentant ales local care derivă și din dispoziții contradictorii în dreptul intern ceea ce are consecințe asupra disfuncției guvernantei locale [12].

 n general, din punct de vedere legal, autonomia locală este reglementată de normele constituționale (art. 109, 112, 113 etc.) [3] și legale, aș cum prevede art. 2 al Cartei. Analiza art. 3.1 din Cartă, care definește conceptul de autonomie locală, relevă că pe de o parte, organismele locale (consiliile și primarii) sunt în mare parte libere și autonome în adoptarea deciziilor, planurilor și bugetelor la nivel local. Dar, în comparație cu cele mai generale standarde din Europa, domeniul de aplicare al autonomiei locale este prea limitat. Adică art. 3.1 este respectat în Republica Moldova, dar există loc pentru îmbunătățiri substanțiale.

Dispozițiile art. 3.2 din Carta europeană sunt respectate în Republica

Moldova. Structura autorităților locale moldovenești este similară cu cea din alte țări europene: există un consiliu și un primar, aleși prin diferite procese electorale. În afară de organele oficiale, pentru luarea deciziilor, legislația prevede și alte forme de participare a cetățenilor, cum ar fi referendumurile locale. Competențele și responsabilitățile autorităților locale nu sunt prevăzute de constituție, dar sunt identificate de legislația conexasă [9], ceea ce este în conformitate cu art. 4.1. Autoritățile locale au competențe de reglementare, deoarece pot aproba reglementări locale obligatorii care impun către rezidenții locali condiții și obligații. În ciuda acestei clasificări a competențelor, în practică acestea nu sunt delimitate în mod clar, existând cazuri de suprapunere între responsabilitățile diferitelor niveluri ale APL sau cu cele ale statului. În acest sens suntem de acord cu prof. Balan O. privind necesitatea de „raționalizare a cadrului instituțional excesiv de fragmentat al APL, eliminarea suprapunerilor de competențe, consolidarea capacității administrației publice prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri ale sistemului administrativ din RM.” [1] Observăm că art. 4.2 nu se respectă, autoritățile locale neavând deplina discreție de a-și exercita inițiativa „cu privire la orice chestiune care nu este exclusă din competența lor și nici atribuită altei autorități”. [2] Autoritățile locale ar trebui să acționeze strict în domeniile și sferile în care legea le-a atribuit competențe. Nici prevederile art. 4.3 nu

se aplică corect. Această dispoziție face trimitere la principiul subsidiarității, potrivit căruia sarcinile sunt realizate de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean. Acest lucru ține și de descentralizare. Cu toate că există o lege specifică privind descentralizarea, în practică, reprezentanții APL nu sunt implicați în planificarea strategică.

Potrivit legislației, competențele acordate autorităților locale sunt depline și exclusive în sensul art. 4.4 din Cartă. Autoritățile locale pot primi puteri delegate de către autoritățile centrale conform normelor legale. Chiar și așa, atunci când se întâmplă acest lucru, autorităților locale nu li se permite discreția în adaptarea exercițiului lor la condițiile locale. Delegarea acestor competențe trebuie să fie pusă în aplicare strict în conformitate cu directivele emise de guvernul central, ceea ce contravine prevederilor art. 4.5 din Cartă.

Pe de o parte, legislația prevede obligația de a consulta autoritățile locale și asociațiile acestora. Pe de altă parte, în realitate APL-urile nu se simt implicate și consultate regulat în subiectele relevante (de ex., strategia privind reforma administrației publice). Acestea sunt consultate doar pe probleme minore și pe o bază selectivă, ceea ce vine în contradicție cu art. 4.6 din Cartă. Din motiv că nu există situații recente privind modificarea limitelor teritoriale locale se consideră că art. 5 este respectat, întrucât art. 75 din Constituție se referă la referendum în general, dar specificații exacte lipsesc. Codul electoral (art. 185) prevede necesitatea consultării populației,

prin referendum local, în aspectele de importan a deosebită, printre care considerăm  i modificarea limitelor teritoriale locale.  i art. 6.1 se consideră a fi respectat – de regulă, autoritățile locale au puterea de a- i determina propriile structuri administrative interne, cu respectarea prevederilor  i limitărilor legale. Însă această observa ie este în principal una legală, deoarece în marea majoritate a autorităților locale resursele administrative  i umane sunt at t de reduse  i slabe  nc t, în realitate, nu există aproape nimic de determinat sau de adaptat pentru a asigura „un management eficient” [2]. De aceea, art. 6.2 nu este aplicat corect. Condi iile actuale de func ionare a angajaților administrației locale nu permit acestora să recruteze personal de înaltă calitate;  i nu există nici „oportunități de formare adecvate”, nici „perspective de remunerare  i carieră”.  n multe entități locale, în special în cele mai mici, numărul personalului este foarte redus. APL nu au nicio posibilitate de a decide referitor la remunerarea personalului, salariile fiind rigid reglementate [13].

Statutul alesului local este unul controversat în Moldova, iar art. 7.1  i 7.2 din Cartă nu sunt respectate. Oficial, legislația prevede condi ii de func ionare ale aleșilor locali care le garantează exercitarea liberă a func iilor lor. Conform art. 177 din Codul electoral, un consiliu poate convoca un referendum local pentru a revoca primarul unei localități [4]. Referendumurile locale de rechemare pot produce o disfunc ionalitate gravă a democra iei locale, primarii fiind sub această amenin are. Din perspectivă concep-

tual , această provocare a democra iei locale aduce atingere autonomiei locale considerată de Pratchett L., drept libertate de a efectua anumite rezultate. [11] în același timp, condi iile de func ionare pentru aleșii locali în Moldova nu prevăd o compensare financiară adecvată. Salarizarea primarilor este extrem de redusă. Mulți primari trebuie să lucreze cu jumătate de normă în alte func ii, ceea ce împiedică mulți primari să își îndeplinească atribu iile într-o manieră profesională.  n schimb, legislația reglementează func iile  i activitățile care sunt considerate incompatibile cu deținerea func iilor electivă locale, conform art. 7.3 din Cartă.

Cu referire la supravegherea  i controlul autorităților locale, conform art. 8.1, acestea nu sunt reglementate în Constituție, ci prin legislația conexă, care stabilește cazurile  i procedurile în baza cărora se poate desfășura această supraveghere. Cel puțin pe h rtie, supravegherea autorităților locale de către ministerele  i departamentele de stat este limitată  i strict reglementată de lege. Cancelaria de Stat este organismul care concentrează cele mai importante împuterniciri în domeniul guvernării locale  i al descentralizării  i coordonează toate problemele referitor la guvernarea locală, prin intermediul oficiilor teritoriale. Ministerul Finanțelor este limitat la probleme financiare  i fiscale. Iar Curtea de Conturi are atribu ii în controlul contabilității locale  i al cheltuielilor publice. Cu toate acestea, art. 8.2  i 8.3 nu sunt respectate de Republica Moldova.  n practică, Cancelaria de Stat verifică legalitatea ac iunilor autorităților locale

în sarcinile delegate, dar efectuează, de asemenea, o evaluare a adecvării sau oportunității măsurilor luate atunci când autoritățile locale acționează în domeniul propriilor competențe. Mai mult, făcând acest lucru, se presupune că se implementează o interpretare largă a sistemului juridic, ignorându-se autonomia locală și împuțernirile autorităților locale.

Cele mai multe nereguli se înregistrează la capitolul resursele financiare ale autorităților locale. În acest sens prevederile art. 91, 9.2 și 9.4 nu sunt respectate. Deși se dedică mai multe prevederi autorităților locale, în Constituție nu se conține niciun paragraf cu privire la problema finanțării autorităților locale. Singura referință la finanțele locale se găsește la art. 131.5 și art. 132.1 [3], care sunt foarte generale. Prin urmare, principiile de suficiență și comensurabilitate ale finanțelor locale, precum și flotabilitatea și variația acestor resurse, nu sunt prevăzute în Constituție. Instituțiilor de stat nu li se permite să interfereze cu redactarea și execuția bugetelor locale. Situația generală a finanțelor locale din Moldova a fost evaluată în mod repetat de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei ca fiind precară. Finanțele publice sunt încă centralizate în mare măsură. Cu toate că în ultimii ani au fost introduse mai multe modificări în Legea privind finanțele publice locale [7] și în Codul Fiscal și s-a făcut o clarificare a veniturilor proprii ale APL de nivelul I, se observă că din totalul resurselor APL în 2019, doar 11% constituiau veniturile proprii și 15% din impozite locale, iar 65% - transferuri de la stat.

Posibilitatea extinderii bazei de impozitare locale este foarte limitată. În acest sens se consideră că art. 9.3 din Carta Europeană nu se respectă în Republica Moldova. În contextul prevederilor punctului 9.5 din Cartă, în Republica Moldova sistemul de egalizare pentru autoritățile locale funcționează prin două mecanisme: prin cota sau participarea pe care o au autoritățile locale în impozitul pe venit al persoanelor fizice care este colectată pe teritoriile lor, și prin transferuri generale de echilibrare, care sunt calculate pe bază de formulă, distinctă pentru autoritățile locale de nivelul I și II, acordând o atenție deosebită celor mai sărace autorități locale. Pe altă parte, însă, autoritățile locale nu sunt consultate de guvern cu privire la modul în care resursele redistribuite urmează să fie alocate acestora. Autoritățile locale nu sunt consultate de organele și instituțiile statului cu privire la finanțare, sistemul fiind definit de legislație în mod rigid, iar în practică nu se aplică metode de discuții și consultări regulate. Aceste argumente demonstrează că Republica Moldova nu aplică corect art. 9.6 din Carta Europeană, ca și în cazul art. 9.7. Practic, există două tipuri de transferuri de stat: cu destinație generală și cu destinație specială. Analiza cifrelor din ultimii ani indică că majoritatea transferurilor sunt cu destinație specială (de ex.: în 2017 – 87,3%). Fondurile fiind clar distribuite pe activități concrete, nu lasă APL-urilor spațiu pentru decizii cu privire la aceste transferuri [13].

În schimb, Legea nr. 397/2003 [7] permite APL să împrumute în scopuri de capital atât pe plan intern, cât și

din străinătate, precum  i să acorde garan ii pentru împrumuturi companiilor municipale.  ntre 2016  i 2018, opt autorit i locale au primit aprobarea de la Ministerul Finanțelor pentru a împrumuta de la instituțiile bancare, iar trei - nu. De i autorit ile locale au acces la pia a națională de capital în limitele legii, rareori solicită împrumuturi de la sectorul privat, deoarece ratele dob nzii din  ar  sunt foarte mari.  n general, art. 9.8 din Carta Europeană este respectat.

La capitolul drepturilor de asocier, se consideră că Republica Moldova respectă prevederile Cartei Europene – art. 10.1, 10.2  i 10.3 [2].  n Republica Moldova, dreptul autorit ilor locale de a se asocia între ele  i de a forma platforme  i structuri comune pentru furnizarea comună de servicii locale este pe deplin recunoscut în sistemul juridic intern. Guvernele locale pot forma liber consor ii  i se pot asocia pentru a oferi servicii comune. Aceasta este utilizată mai ales în domeniul serviciilor comunale (aprovizionarea cu apă, gestionarea deeurilor, întreţinerea drumurilor etc.). Autorit ile locale pot coopera cu alte companii, în procesul de implementare a competențelor lor, prin  nfiin area de servicii  i lucrări comune, conform art. 5 din Legea 435/2006 [8].  n acest sens, ora ele  nfiin eaz  de obicei întreprinderi comune sau societ i pe acțiuni, unde toate municipalit ile participante sunt fondatori. De i cooperarea inter-municipală este o realitate în Moldova  i există o serie de proiecte comune, aceasta nu este foarte dezvoltată în compara ie cu standardele europene.  n acest sens,

autorul Dulschi I. apreciază că „avantajul cooperării inter-municipale este faptul că aceasta permite păstrarea autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile  i impozitarea.” [5] De asemenea, autorit ile locale au dreptul să  nfiin eze asocia ii pentru protejarea  i promovarea interesului lor comun  i să se alăture sau să se retragă din asocia iile existente. Autorit ile locale moldovene sunt libere să se alăture asocia iilor interna ionale ale autorit ilor locale.  n  ar  există o asocia ie cuprinzătoare de autorit i locale, Congresul Autorit ilor Locale din Moldova (CALM). Posibilitatea ca APL să coopereze cu omologii lor din alte state este recunoscută în legislație, iar Consiliile locale pot stabili proiecte de cooperare, inclusiv cele transfrontaliere  i  nfr iirea ora elor cu alte ora e din străinătate.

 n contextul art. 11 din Carta Europeană,  ncep nd cu 2016, autorit ile locale au dreptul să facă apel la Curtea Constitu ional  dacă consideră că principiul constitu ional  i juridic al autoguvernării locale a fost neglijat sau încălcat de un act legislativ sau de un regulament guvernamental. Sistemul permite oricărui consiliu al UAT de nivelurile I  i II, precum  i cel al Adunării Populare din Găgăuzia să dea în judecată în Curtea Constitu ional  pe problemele autonomiei locale, pentru a declan a un control, chiar dacă acestea nu sunt singurul destinatar al măsurii în cauză. Paradoxul este că, în perioada 2016 - 2019, nicio autoritate locală nu a folosit această posibilitate.

 n urma raportului din 2019, la 15 aprilie 2021, Congresul  i Guvernul Re-

publicii Moldova au semnat o foaie de parcurs pentru punerea în aplicare a recomandărilor Congresului menite să consolideze autonomia locală în țară. Documentul care a fost consultat cu Guvernul și CALM reprezintă o continuitate logică a primei Foi de parcurs din 2016. Foaia de parcurs prevede multiple activități ale autorităților publice centrale. Strategia națională de descentralizare din 2012 nu mai este una de referință. Așa cum menționează și Popovici A., în raport cu rezultatele obținute se constată faptul că nu sunt complet corelate toate dimensiunile reformei administrației publice, chiar dacă procesul de descentralizare în Republica Moldova este unul continuu și cuprinzător. [10, p.11] De aceea, se recomandă evaluarea implementării Strategiei și elaborarea, până în octombrie 2023, a proiectului de document strategic în domeniul consolidării autonomiei locale. Acestea din urmă se regăsesc de altfel și în Planul de acțiuni al Guvernului (2020 – 2023) [6]. Congresul constată că rolul și numărul raioanelor sunt un alt subiect de controversă în RM și recomandă înființarea de către Cancelaria de Stat a unui grup de lucru care să elaboreze modificările necesare ale cadrului legal pentru a clarifica și distinge, în mod

clar, responsabilitățile autorităților locale de primul și al doilea nivel. Autoritățile de la Chișinău sunt invitate să aloce resurse financiare suficiente autorităților locale, în conformitate cu principiul conform căruia resursele ar trebui să corespundă funcțiilor. Autoritățile centrale ar trebui să revizuiască sistemul de remunerare pentru angajații administrației locale și să facă propuneri concrete pentru creșterea salariilor acestora.

Concluzii. Semnarea Cartei Europene de către Republica Moldova presupune realizarea responsabilităților asumate la nivel național, ceea ce se reflectă în tentativele de perfecționare a cadrului legal și instituțional din Republica Moldova. La moment, Republica Moldova respectă și aplică în conformitate cu normele Cartei Europene 15 prevederi ale acesteia, iar altele 15 articole nu sunt aplicate și respectate corespunzător.

Se evidențiază o tendință spre re-centralizare, lipsa resurselor financiare și umane ale autorităților locale, lipsa unei consultări eficiente și absența unui dialog instituțional eficient între guvernul central și nivelul local. Sarcina actualei guvernări este de a evalua cadrul strategic expirat și stabilirea noilor priorități în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Balan, O. Academia de Administrare Publică în sprijinul reformei administrative. *Administrarea Publică*, 2018, nr. 4 (100), pp. 11-18. ISSN 1813-8489.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 1 din 12.08.1994.

4. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
5. Dulschi, I. Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2016, pp. 28-32. ISBN 978-9975-3019-6-1.
6. Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11.12.2019 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 378-379 din 13.12.2019.
7. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
8. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
9. Legea nr. 436 -XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
10. Popovici, A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. Administrarea Publică. 2015, nr. 3(87), pp. 11-20. ISSN 1813-8489.
11. Pratchett, L., Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. Political Studies, Political Studies Association Vol 52, Issue 2, 2004. pp. 358–375.
12. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova, CG34 (2018) 09/ 28.03.2018.
13. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova, CG36 (2019) 4.04.2019.
14. Sîmboteanu, A., Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale. Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice 2007, nr. 2(144), pp. 59-68. ISSN 1957-2294.

Prezentat: 23.06.2021.

E-mail: anastasia.stefanita@gmail.com