

Biroul permanent
al Parlamentului Republicii Moldova

În temeiul art.73 al Constituției Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă proiectul de Hotărîre privind constituirea Comisiei speciale pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale.

Anexă: 1. Proiectul hotărîrii
2. Expunere de motive

Deputat în Parlament

Iurie ȚAP

H O T Ă R Î R E

privind constituirea Comisiei speciale pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale

În scopul asigurării continuității procesului de descentralizare și modernizare a sistemului de administrație publică, consolidare a autonomiei locale, în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova (art.109), Legii 435–XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale”, rezoluțiilor și recomandărilor Consiliului Europei adresate autorităților Republicii Moldova,

Parlamentul adoptă prezenta hotărâre.

Art.1. În temeiul art. 66 lit. n) din Constituția Republicii Moldova și art. 32 din Regulamentul Parlamentului se constituie Comisia specială pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, în următoarea componență:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.

Art.2. Comisia specială, în termen de 6 luni:

- a) va analiza legislația privind politicile de descentralizare și va propune armonizarea acesteia cu prevederile Constituției Republicii Moldova (art.109) și Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale”;
- b) va analiza legislația sectorială și va propune proiecte de acte legislative întru ajustarea acesteia cu politicile de descentralizare și consolidare a autonomiei locale;
- c) va asigura controlul parlamentar privind elaborarea și implementarea politicilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale”.

Art.3. Comisia specială, în scopul îndeplinirii sarcinilor sale, va antrena specialiști din Aparatul Parlamentului, reprezentanți ai autorităților administrației publice locale și structurile lor asociative, experți independenți, consultanți internaționali, dar și organizații neguvernamentale de specialitate în conformitate cu Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005.

Art.4. Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

EXPUNERE DE MOTIVE

cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale

De la declararea independenței, sistemul administrației publice locale (în continuare APL) din Republica Moldova a cunoscut o evoluție controversată și neuniformă și se caracterizează la moment prin instabilitate și confuzie legislativă în majoritatea domeniilor de activitate ale APL, structură și organizare necorespunzătoare competențelor și responsabilităților prevăzute în lege, precum și prin lipsa unui sistem de finanțe publice locale descentralizat și adecvat sarcinilor care stau în fața APL.

Problematica și necesitatea realizării unei descentralizări administrative autentice și a consolidării autonomiei locale este una din cele mai des întâlnite critici în rapoartele și recomandările efectuate de Consiliul European, dar și de alte organizații europene și internaționale. În decembrie 2006, în mare parte datorită presiunilor externe și ca urmare a unificării eforturilor autorităților publice cu cele ale societății civile și academice, a fost adoptat un nou pachet de legi în domeniul APL și al descentralizării administrative. Însă, cu toate acestea, situația generală în domeniul descentralizării în loc să se îmbunătățească după adoptarea respectivelor legi, a cunoscut chiar o înrăutățire, tendințe de centralizare și de creștere a dependenței APL față de autoritățile centrale accentuându-se esențial. Printre principalele cauze ale acestei situații sunt menționate:

- lipsa voinței politice pentru un transfer de competențe de la nivel central spre cel local;
- lipsa unei viziuni strategice unitare pe termen lung. Anumite acțiuni de descentralizare au avut loc sporadic, selectiv și nesistematic, urmînd mai curînd formularea de răspunsuri la condiționări externe, și mai puțin reieșind din formularea unui obiectiv strategic de reformă politică a statului și societății;
- adoptarea unor legi incomplete și contradictorii;
- aplicarea selectivă și incompletă a legislației naționale;
- politizarea excesivă a sistemului de transferuri spre autoritățile centrale.

Anumite aspecte ale descentralizării au continuat să rămînă în vizorul mai multor structuri și instituții de stat doar episodic și, de regulă, într-un mod formal. Anumite organisme create (Comisia permanentă pentru administrația publică, ecologie și dezvoltarea teritoriului a Parlamentului RM, Comisia specială a Parlamentului pentru elaborarea proiectelor de acte legislative privind consolidarea autonomiei locale, Agenția Construcții și Dezvoltarea Teritoriului, Ministerul Administrației Publice Locale și Comisia Paritară de pe lîngă MAPL) nu au reușit să se impună printr-o coordonare corespunzătoare scopului declarat și funcțiilor lor specifice de promovare a descentralizării. În particular, aceste autorități nu au reușit să constituie un cadru de planificare a priorităților acestui proces, delimitînd atribuțiile și responsabilitățile lor specifice. De fapt, fiecare dintre aceste instituții a funcționat izolat, abordînd problemele descentralizării într-un context foarte limitat, fără ca să existe o abordare unică și complexă. În rezultat, cele mai importante realizări ale acestor instituții au rămas în limitele efortului legislativ din anul 2006, fără nici un progres semnificativ pe parcursul următorilor ani (2007-2009). Legea cu privire la descentralizarea administrativă, adoptată în decembrie 2006, însă încă neimplementată, definește confuz și inconsistent funcțiile proprii și cele delegate ale diferitor nivele a APL din Republica Moldova.

Descentralizarea administrativă presupune o transferare de competențe de la nivel central către colectivitățile locale, iar competențele transferate trebuie să fie pe cît posibil depline, fiind însoțite și de resursele necesare. În același timp, descentralizarea fiscală, care reprezintă unul din elementele principale ale descentralizării administrative eficiente, a fost întotdeauna neglijată și desconsiderată. În rezultat, nici una din multiplele reforme ale sistemului APL nu s-a încununat cu succes, ceea ce a influențat negativ procesul de dezvoltare locală și calitatea serviciilor publice la nivel local.

Mai mult, unul din punctele slabe în sistemul curent de finanțe locale este caracterul arbitrar al transferurilor din partea administrației publice locale de nivelul II către administrația publică locală de nivelul I, care deseori poartă o conotație politică.

Dezvoltarea adecvată a procesului de descentralizare administrativă fundamentat pe transferul de competențe și resurse, trebuie să conducă, în primul rând, la creșterea capacităților instituționale, materiale, economice și financiare ale APL, care sunt într-o strânsă interdependență.

Republica Moldova rămâne un stat definit de puternice decalaje și disparități regionale, deși a fost adoptat un cadru normativ nou în acest domeniu. Modelul de dezvoltare regională prevăzut de Legea nr.438-XVI din 28.12.08 privind dezvoltarea regională cuprinde crearea a șase regiuni de dezvoltare, în principal cu atribuții în domeniul planificării strategice. Legislația respectivă stipulează crearea unui cadru instituțional complex și favorabil dezvoltării regionale, format dintr-un Consiliu Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, un Fond Național pentru Dezvoltare Regională și o multitudine de Consilii regionale de dezvoltare și Agenții regionale de dezvoltare. Și Strategia Națională de Dezvoltare (2008-2011) atribuie un rol decisiv dezvoltării regionale, prin crearea regiunilor de dezvoltare mai mari în raport cu unitățile administrativ-teritoriale actuale, oferind astfel posibilitatea mobilizării unor resurse semnificative pe domenii de interes regional, creării unor proiecte de infrastructură largi.

În rezultatul evaluării inițiale a cadrului juridic existent care reglementează activitatea și funcționarea APL, s-a constatat că acesta conține contradicții și confuzii între prevederile diferitor acte legislative din domeniul APL, generând conflicte de competențe și multiple interpretări. Aceasta duce la apariția unei stări de incertitudine în cadrul APL referitor la normele aplicabile și la modul de aplicare a acestora.

În scopul eliminării acestor curențe a fost constituită, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.89 din 20.05.2010, Comisia specială pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, care și-a propus drept scop evaluarea situației curente și determinarea disfuncționalităților legislative și de management ale procesului de descentralizare în Republica Moldova, inclusiv: (i) punctele slabe și disfuncționalitățile Legii nr.435-XVI din 28.12.08 privind descentralizarea administrativă, Legii nr.436-XVI din 28.12.08 privind administrația publică locală, Legii nr.438-XVI din 28.12.08 privind dezvoltarea regională; (ii) progresul implementării Legilor nr.435-XVI și nr.438-XVI; (iii) situația creată în administrarea capitalei Republicii Moldova în contextul tergiversării elaborării/implementării noii Legi cu privire la statutul mun. Chișinău, (iv) progresul elaborării noii Legi cu privire la finanțele publice locale.

Pe parcursul a patru luni (20 mai – 20 septembrie 2010) Comisia specială s-a convocat în 12 ședințe de lucru. Au fost realizate multiple activități, dintre care:

- constituirea grupurilor de lucru pe domenii, cu implicarea reprezentanților mediului academic și sectorului asociativ și desemnarea persoanelor responsabile de activitatea acestora;
- elaborarea planului de lucru al Comisiei speciale, stabilirea agendei de descentralizare;
- consultarea tuturor actorilor interesați (Cancelaria de Stat, Ministerul Educației, Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, reprezentanții structurilor asociative ale administrației publice locale, reprezentanții PNUD – Programul de Dezvoltare Locală Integrată, mediul academic, experți naționali și internaționali);
- sincronizarea planului de activitate al Comisiei speciale cu activitățile Comisiei Paritare și Programul de dezvoltare locală integrată;
- întocmirea listei de acte normative care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale și urmează a fi conformate prevederilor Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale”, Constituției Republicii Moldova, Legii nr.435-XVI și Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- analiza cadrului legislativ privind descentralizarea administrativă și elaborarea propunerilor pentru modificarea Legii nr.435-XVI din 28.12.2010 privind descentralizarea administrativă și Legii nr.436-XVI din 28.12.2010 privind administrația publică locală;

- analiza legislației sectoriale ce reglementează activitatea administrației publice locale de nivelul I și II, elaborarea propunerilor privind armonizarea acestora cu Legile nr.435-XVI și nr.436-XVI din 28.12.2010;
- discutarea proiectului de lege privind statutul mun. Chișinău;
- efectuarea expertizei juridice privind corespunderea unor acte legislative cu prevederile Legilor nr.435-XVI și nr.436-XVI;
- discutarea și avizarea proiectului Strategiei de descentralizare.

Comisia specială și-a formulat prioritățile și obiectivele pe termen scurt și mediu în domeniul modernizării sistemului administrației publice locale și promovării descentralizării administrative și financiare. De asemenea, propunerile formulate vor contribui la dezvoltarea cadrului legal care reglementează activitatea administrației publice locale și a procesului de descentralizare, pentru accelerarea descentralizării administrative și financiare; la delimitarea competențelor și responsabilităților autorităților administrației publice; precum și în vederea eliminării impedimentelor, confuziilor și contradicțiilor de ordin legislativ și instituțional în aplicarea corespunzătoare a principiilor, normelor și standardelor Uniunii Europene în domeniul administrației publice centrale și locale.

În cadrul discuțiilor au fost enunțate, ca fiind importante, realizarea următoarelor acțiuni:

- ajustarea Legilor 435-XVI și 436-XVI din 28.12.2006 la prevederile Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale” și Constituției Republicii Moldova;
- corelarea și perfecționarea cadrului legislativ care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale (divizarea clară a competențelor autorităților APL de niv. I și niv. II; unele acte legislative fac trimitere la acte normative care urmează a fi adoptate de Guvern; conform Legii deetatăzării proprietății publice, APL nu poate schimba destinația terenurilor fără adoptarea unei hotărâri de Guvern. Totodată, considerăm că, Codul Funciar e demult depășit de timp. Versiunea actuală a fost elaborată reieșindu-se din condițiile anului 1991);
- corelarea cadrului normativ sectorial cu prevederile Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale”, Constituției Republicii Moldova, Legilor nr.435-XVI și nr.436-XVI din 28.12.2006 și ulterior, cu Strategia de descentralizare;
- descentralizarea finanțelor publice locale;
- adoptarea unei legi noi privind finanțele publice locale;
- realizarea art.11 al Legii nr.435-XVI din 28.12.2006, care prevede evaluarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale;
- adoptarea legii privind statutul mun. Chișinău (luându-se în considerație următoarele aspecte: instituția primarului, instituția consiliului, relațiile dintre primar și consiliu, rolul sectoarelor, primarii de sector și atribuțiile funcționale ale primarilor, necesitatea de a diviza statutul mun. Chișinău de statutul or. Chișinău, delimitarea competențelor în domeniul transportului, dezvoltării infrastructurii, salubrității, etc.);
- asigurarea controlului Parlamentar.

În procesul de activitate, Comisia specială a colaborat cu reprezentanți ai autorităților administrației publice, mediului academic, organizațiilor neguvernamentale, experți naționali și internaționali, în conformitate cu Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373-XVI din 29 decembrie 2005.

Luând în considerare cele expuse, în scopul asigurării procesului de descentralizare și consolidare a autonomiei locale și, în temeiul art.66 lit.n) din Constituția Republicii Moldova și al art.32 din Regulamentul Parlamentului se propune aprobarea Hotărârii Parlamentului privind constituirea Comisiei speciale pentru modificarea și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale.

Deputat în Parlament:

Iurie ȚAP