

A 36-a SESIUNE

Democrația locală și regională în Republica Moldova

Recomandarea 436 (2019)¹

1. Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei se referă la:

a. Articolul 2, paragraful 1.b din Rezoluția Statutorie CM/Res(2015)9, referitoare la Congres, afirmând că unul din scopurile Congresului este „de a face propuneri Comitetului de Miniștri pentru promovarea democrației locale și regionale”;

b. Articolul 2, paragraful 3 din Rezoluția Statutorie CM/Res(2015)9, referitoare la Congres, stipulând că „Congresul trebuie să pregătească regulat rapoarte pe țări privind situația democrației locale și regionale în toate statele membre și în statele care au cerut să se alăture Consiliului Europei, și să ia măsuri, în special, pentru implementarea principiilor Cartei Europene a Auto-guvernării Locale”;

c. Capitolul XVII din Regulile și Procedurile Congresului privind organizarea procedurilor de monitorizare;

d. Liniile directoare pentru participarea societății civile în luarea deciziilor politice, adoptate de Comitetul de Miniștri pe 27 septembrie 2017;

e. Recomandarea CM/Rec(2018)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală, adoptată pe 21 martie 2018;

f. Rezoluția Congresului 420 (2017) privind „Democrația locală în Republica Moldova: clarificarea condițiilor privitoare la suspendarea primarului Chișinăului” și Recomandarea 411 (2018) privind „situația reprezentanților local aleși din Republica Moldova”;

g. Memorandumul explicativ anexat privind democrația locală și regională în Republica Moldova.

2. Congresul subliniază că:

a. Republica Moldova s-a alăturat Consiliului Europei pe 13 iulie 1995. A semnat Carta Europeană a Auto-guvernării Locale (ETS Nr 122, „Carta”) pe 2 mai 1996 și a ratificat-o în întregime pe 2 octombrie 1997. Carta a intrat în vigoare în Republica Moldova pe 1 februarie 1998;

b. Republica Moldova nu a semnat Protocolul Adițional la Carta Europeană a Auto-guvernării Locale privind dreptul de a participa în treburile unei autorități locale (CETS Nr. 207);

c. Comitetul Onorării Obligațiilor și Promisiunilor de către Statele Membre ale Cartei Europene a Auto-guvernării Locale (de aici înainte denumit Comitetul de Monitorizare) a decis să examineze situația democrației locale și regionale din Republica Moldova. El i-a instruit pe co-raportorii privind democrația locală și regională Gunn Marit HELGESEN (Norvegia, R, EPP/CCE) și Marc COOLS (Belgia, L, ILDG), în privința misiunii de a pregăti și preda Congresului un raport în legătură cu democrația locală și regională în Republica Moldova. Delegația a fost asistată de Prof. Angel MORENO MOLINA, Președinte al Grupului de Experți Independenți privind Carta Europeană a Auto-guvernării Locale și ai Secretariatului Congresului;

d. Vizita de monitorizare s-a desfășurat între 12-15 iunie 2018. În cursul vizitei, delegația Congresului s-a întâlnit cu reprezentanții diferitelor instituții de la toate nivelele de guvernare. Programul detaliat al vizitei este anexat la acest document;

¹ Dezbătută și aprobată de Congres pe 4 aprilie 2019, în a 3-a sesiune (vezi Documentul CG36(2019)15, memorandum explicativ), co-raportori: Marc COOLS, Belgia (L, ILDG) și Gunn Marit HELGESEN, Norvegia (R, EPP/CCE).

e. Co-raportorii doresc să mulțumească Reprezentanței Permanente a Republicii Moldova la Consiliul Europei și tuturor celor pe care i-au întâlnit în cursul vizitei lor.

3. Congresul notează cu satisfacție că în Republica Moldova:

a. principiul auto-governării locale este recunoscut în mod explicit în Constituție și în legislația relevantă;

b. s-au făcut eforturi în vederea ratificării în întregime a Cartei, cât și o schimbare cuprinzătoare a ordinii juridice naționale, menită să demareze un nivel autonom local de guvernare;

c. Carta este considerată un set de reguli operaționale cu putere de lege, iar jurisprudența Curții Constituționale îi asigură aplicabilitatea. Mai mult, începând din 2016, orice autoritate locală a avut dreptul de litigiu la Curtea Constituțională pentru a proteja autonomia locală;

d. Actualele aranjamente pentru Unitatea Teritorială Autonomă (UTA) din Găgăuzia reprezintă un compromis politic lucrativ între Chișinău și Comrat, care funcționează bine în termeni generali, în ciuda unor puncte de tensiune, și care reconciliază natura unitară a țării cu aspirațiile pentru autonomie, devoluție și auto-determinare ale poporului găgăuz.

4. Congresul își exprimă îngrijorarea în legătură cu următoarele chestiuni:

a. Strategia Națională de Descentralizare și Harta Rutieră pentru implementarea Recomandării 322 (2012), semnate împreună de Congresul Consiliului Europei și Guvernul Republicii Moldova, a fost implementată numai într-o mică măsură, iar nivelul autonomiei locale pare a fi erodat de o tendință către recentralizare; în plus, Recomandările Congresului 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018) nu au fost implementate în întregime;

b. Autonomia financiară a autorităților locale este foarte limitată, iar finanțele lor sunt extrem de sărace, atât ca proporție a propriilor venituri în bugetul local, cât și ca parte a cheltuielilor locale în cadrul cheltuielilor totale din sectorul public. Autoritățile locale depind în mod clar de transferurile și subsidiile de la stat;

c. Sistemul fiscal local este foarte slăbit. Lipsa unei delimitări corespunzătoare a teritoriului municipal față de proprietatea privată sau de stat face imposibilă evaluarea unităților teritoriale în scopul taxării și provoacă o pierdere a potențialelor venituri locale;

d. În multe cazuri, legea atribuie competențe noi autorităților locale, fără să prevadă resurse financiare noi și adecvate;

e. Autoritățile locale nu se bucură de discreție deplină în exercitarea acțiunilor lor privind orice chestiune care nu este nici exclusă din competențele lor, nici atribuită oricărei alte autorități;

f. Lipsa preciziei motivelor activării mecanismului de organizare a unui referendum de rechemare deteriorează condițiile funcției reprezentanților local aleși și atrage o disfuncție gravă a democrației locale, primarii lucrând sub permanenta amenințare a unui referendum de revocare;

g. Autoritățile locale nu sunt autonome în conducerea resurselor umane de care dispun; ei nu pot recruta personal de înaltă calitate și oferi instruire, salarii și posibilități de avansare adecvate;

h. Remunerarea primarilor este departe de a fi decentă ori suficientă, ceea ce îi împiedică pe tinerii calificați de a se angaja în politica locală;

i. Statul intervine în afacerile locale printr-o supraveghere a autorităților locale care pare a fi foarte invazivă, frecventă și mult mai indiscretă decât ar permite legea în mod normal;

j. Nu există mecanisme de consultare fructuoase și transparente, ori un dialog între guvernarea centrală și autoritățile locale, fie în probleme financiare, ori în orice altă privință care este de interes celor din urmă;

k. Situația cu poziția Primarului din Chișinău nu este satisfăcătoare: din mai 2017, capitala țării a fost condusă de primari care doar joacă un rol, iar alegerile pentru acest post de pe 3 iunie 2018 au fost declarate nule, pe motive neclare și controversate, în ciuda unei evaluări generale pozitive ale acestor

alegeri din partea unor observatori internaționali. Candidatul ales a fost astfel împiedicat de a-și începe mandatul;

l. Contextul politic pentru exercitarea funcției de primar este afectat în mod negativ de practica intensivă de a aduce acuzații penale împotriva primarilor și altor reprezentanți locali (*dosare penale*). Unele dintre aceste acuzații penale par a fi aduse din motive nerezonabile și neînsemnate, legate uneori de lipsa resurselor autorităților locale de a se disculpa.

5. În lumina celor de mai sus, Congresul solicită Comitetului de Miniștri să invite autoritățile din Republica Moldova:

a. să revină pe calea descentralizării printr-o implementare deplină și adecvată a tuturor recomandărilor Congresului: 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018), cât și prin trecerea competențelor către nivelul local și accelerarea procesului de realizare a obiectivelor aprobate în Strategia Națională a Descentralizării și alte politici relevante;

b. să aloce fonduri suficiente autorităților locale, potrivit principiului că resursele trebuie să fie pe măsura funcțiilor;

c. să sporească puterea fiscală a autorităților locale prin abilitarea lor de a stabili taxe locale și de a determina rata acestora, și prin clarificarea delimitării teritoriului municipal, în scopul re-evaluării lui în vederea impozitării;

d. să revizuiască și să clarifice sistemul competențelor locale, printre altele pentru a evita situațiile de suprapunere a competențelor locale și centrale, și pentru a asigura resurse concomitente autorităților locale;

e. să permită autorităților locale mai multă discreție în adaptarea exercitării funcțiilor lor la condițiile locale;

f. să adopte aranjamentele legale și regulamentare pentru a evita posibilele consecințe neplăcute ale aplicării referendumurilor locale de rechemare în viața politică locală; și între timp, să revizuiască prevederile legale care să regleze motivele solicitării unui referendum local de rechemare (Articolul 177.2 din Codul Electoral), în scopul de a prevedea o mai mare siguranță juridică și de a reduce aria deciziilor discreționare în atragerea unor astfel de consultări populare;

g. să sporească capacitatea managerială a autorităților locale prin acordarea unei mai mari libertăți și flexibilități în conducerea resurselor umane, astfel încât autoritățile locale să ofere posibilități de instruire și să adapteze și să crească remunerațiile propriilor membri ai personalului, cât și să le ofere perspective în carieră;

h. să crească salariile primarilor și ale președinților de Consiliu Local, pentru a le oferi un set de remunerări pe măsura importanței răspunderii lor;

i. să ia măsuri ca supravegherea acțiunilor autorităților locale să corespundă importanței intereselor locale, că este menită să protejeze și se limitează la controale care au bază legală, evitând controalele expeditivă privind acțiunile autorităților locale în domeniul propriilor lor competențe;

j. să reinstaureze un proces corect de consultare cu autoritățile locale, cu scopul de a ajunge la o înțelegere asupra măsurilor planificate care pot afecta interesele autorităților locale;

k. să remedieze în cel mai scurt timp posibil situația guvernării capitalei Chișinău pentru a asigura stabilitatea funcției de primar între alegerile locale și să prevină situațiile când sunt numiți primari ne-aleși;

l. să găsească un echilibru mai adecvat între lupta împotriva corupției și cerințele democrației locale, astfel încât acuzațiile penale împotriva reprezentanților locali aleși să nu afecteze viața politică locală, și să se abțină de la exercitarea oricărei presiuni împotriva reprezentanților locali aleși;

m. să ia în considerare semnarea și ratificarea Protocolului Adițional la Carta Europeană a Auto-guvernării Locale privind dreptul de a participa în afacerile unei autorități locale (CETS Nr 207) în următoarea perioadă.