

Raport

CG36 (2019) 15prov

04.04. 2019

Democrația locală și regională în Republica Moldova

Raportorii: Marc COOLS, Belgia (L, ILDG)

Gunn Marit HELGESEN, Norvegia (R, PPE / CCE)

RECOMANDARE

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

a. Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Rezoluția Statutară CM / Res (2015) 9 referitoare la Congres, stipulând că unul dintre scopurile Congresului este "să prezinte propuneri Comitetului de Miniștrii pentru promovarea democrației locale și regionale";

b. Articolul 2 alineatul (3) din Rezoluția Statutară CM / Res (2015)9 referitoare la Congres, care stipulează că "Congresul va pregăti periodic rapoarte de țară pe situația democrației locale și regionale în toate statele membre și în statele care au solicitat aderarea la Consiliul Europei și se asigură, în special, că principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale sunt implementate";

c. Capitolul XVII al Regulilor și Procedurilor Congresului privind organizarea procedurilor de monitorizare;

d. Ghidul pentru participarea civică la luarea deciziilor politice, adoptat de Comitetul de Miniștrii pe 27 septembrie 2017;

e. Recomandarea CM/Rec (2018) 4 a Comitetului de Miniștrii către statele membre cu privire la participarea cetățenilor în viața publică la nivel local, adoptată la 21 martie 2018;

f. memorandumul explicativ anexat privind democrația locală și regională în Republica Moldova.

2. Congresul subliniază că:

a. Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei la 13 iulie 1995. A semnat Carta europeană a autonomiei locale (ETS nr. 122, "Carta") la 2 mai 1996 și o ratificat la 2 octombrie 1997 în întregime. Carta a intrat în vigoare în ceea ce privește Republica Moldova la 1 februarie 1998;

b. Republica Moldova nu a semnat Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa în afacerile autorităților locale (CETS Nr.207);

c. Comitetul pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei față de Carta Europeană a Autonomiei Locale (denumit în continuare Comitetul de Monitorizare) a decis să examineze situația democrației locale și regionale în Republica Moldova. Acesta a însărcinat coraportorii referitor la democrația locală și regională Gunn Marit Helgesen (Norvegia, R, PPE / CCE) și Marc Cools (Belgia, L, ILDG), cu sarcina de a pregăti și prezenta Congresului un raport privind democrația locală și regională în Republica Moldova. Delegația a fost asistată de prof. Angel MORENO, președintele Grupului de Experți independenți privind Carta Europeană a Autonomiei Locale și Secretariatul Congresului;

c. Vizita de monitorizare a avut loc între 12 și 15 iunie 2018. În timpul 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;

d. Coraportorii doresc să mulțumească Reprezentanța Permanentă a Republicii Moldova la Consiliul Europei și pe toți cei pe care i-au întâlnit în timpul vizitei.

3. Congresul notează cu satisfacție că în Republica Moldova:

a. Principiul autonomiei locale este explicit recunoscut în Constituție și în legislația relevantă; CG / MON11(2018)04prov3/45

b. s-au făcut eforturi pentru ratificarea deplină a Cartei, precum și pentru schimbarea completă a ordinului juridic intern care vizează instituirea unui nivel autonom local de guvernare;

c. Carta este considerată o normă obligatorie și operațională, iar jurisdicția Curții Constituționale asigură aplicarea acesteia. În plus, începând cu anul 2016, fiecare autoritate locală are dreptul de a se adresa la Curtea Constituțională pentru a proteja autonomia locală;

d. actualele aranjamente pentru UTA Găgăuzia reprezintă un compromis politic funcțional între Chișinău și Comrat, care funcționează bine în termeni generali, necatînd la anumite puncte de tensiune și reconciliază esența unitară a țării cu aspirațiile de autonomie, devoluția și autodeterminarea poporului găgăuz.

4. Congresul își exprimă îngrijorarea cu privire la următoarele aspecte:

a. Strategia Națională de Descentralizare și Foaia de parcurs pentru punerea în aplicare a recomandării 322 (2012) semnat de Congresul Consiliului Europei și Guvernul Republicii Moldova au fost puse în aplicare doar într - o măsură minoră iar nivelul autonomiei locale pare să fie erodat de o tendință spre re-centralizare; în plus, Recomandările Congresului 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018) nu au fost puse în aplicare pe deplin;

b. Autonomia financiară a autorităților locale este foarte limitată, iar finanțele lor sunt extrem de sărace atât din punct de vedere al proporției veniturilor proprii în bugetele locale, cât și al ponderii veniturilor locale în totalul cheltuielilor din sectorul public. Autoritățile locale depind în mod clar de transferurile de stat și subvenții;

c. Sistemul fiscal local este foarte slab. Lipsa delimitării corespunzătoare a terenurilor municipale de proprietate privată sau de stat face imposibilă evaluarea unităților de teren în scopuri fiscale și provoacă o pierdere a veniturilor potențiale la nivel local;

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

e. Autoritățile locale nu se bucură de toată puterea de a-și exercita acțiunile în orice domeniu care nu este exclus din competențele lor sau repartizat unei alte autorități;

f. Lipsa de precizie cu referință la temeiurile de a activa mecanismul de rechemare din funcție și referendum deteriorează condițiile de funcționare ale aleșilor locali și implică o gravă disfuncționalitatea democrației locale, deoarece primarii lucrează sub amenințarea permanentă a referendumului de revocare;

g. Autoritățile locale nu sunt autonome în gestionarea resurselor umane; ei nu pot recruta personal de înaltă calitate și să ofere oportunități adecvate de formare, salarii sau perspectivele de carieră;

h. Remunerațiile primarilor sunt departe de a fi decente sau suficiente și au tendința de a descuraja tinerii și persoane calificate de la angajarea 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 discreționară decât ar permite în mod normal legea;

j. Nu exist mecanisme de consultare fructuoase și transparente și nici dialog între guvernul central și autoritățile locale fie în probleme financiare, fie în orice alte chestiuni care sunt de interes pentru autoritățile locale;

k. Situația cu funcția de primar al Chișinăului este nesatisfăcătoare: din mai 2017 capitala a fost condusă de primarii interimari iar alegerile locale pentru primărie desfășurate la 3 iunie 2018 au fost declarate nule din motive neclare și controversate, în ciuda faptului că au fost pozitiv evaluate de către observatorii internaționali. Candidatul ales astfel a fost împiedicat să-și înceapă mandatul;

l. Contextul politic pentru exercitarea funcțiilor de primar este afectat negativ de o practică intensă de utilizarea urmăririi penale împotriva primarilor și a altor reprezentanților la nivel local (dosare penale). Unele dintre aceste acuzații penale par a fi aduse pentru motive nerezonabile sau ne semnificative, care uneori sunt legate de lipsa resurselor la autoritățile locale pentru a-și îndeplini competențele;

5. În legătura cu ceea ce este menționat mai sus, Congresul solicită Comitetului de Miniștri să invite autoritățile din Republica Moldova:

a. să revină pe calea descentralizării **prin implementarea corespunzătoare și completă a tuturor recomandărilor precedente ale Congresului: 179/2005, 322/2012 și 411/2018**, precum și prin devoluție competențelor la nivel local și accelerarea procesului de îndeplinire a obiectivelor aprobate în Strategia Națională de descentralizării și în alte politici relevante;

b. să aloce suficiente resurse financiare autorităților locale, în conformitate cu principiul conform căruia resursele ar trebui să se potrivească cu competențele;

c. să crească capacitatea fiscală a autorităților locale, permițându-le să stabilească impozite și taxe locale, să determine rata lor precum și prin clarificarea delimitării terenurilor municipale pentru a permite reevaluarea lor în scopuri fiscale;

d. să revizuiască și să clarifice sistemul competențelor locale, pentru a evita, inter alia, situațiile de suprapunere între competențele locale și centrale și asigure concomitent și finanțele la nivel local;

e. permite autorităților locale să aibă mai multă libertate de a-și adapta exercitarea competențelor la condițiile locale;

f. să adopte măsurile juridice și de reglementare necesare pentru a evita eventualele consecințe distorsionante pentru viața politică locală în aplicarea referendumurilor locale de rechemare din funcție; și între timp, să revizuiască dispozițiile legale care reglementează motivele pentru inițierea unui referendum local de rechemare din funcția (Articolul 177 alineatul (2) din Codul electoral), pentru a aduce mai mare siguranță juridică și pentru a reduce nivelul de aplicare al deciziilor discreționare în declanșarea unor astfel de consultări populare;

g. să crească capacitatea managerială a autorităților locale, oferindu-le mai multă libertate și flexibilitate în gestionarea resurselor umane, astfel încât autoritățile locale să le poată oferi oportunități de formare, adaptarea și îmbunătățirea remunerațiilor personalului propriu precum și perspective de carieră;

h. să ridice salariile primarilor și președinților consiliilor raionale pentru a oferi un set de remunerații care sunt proporționale cu importanța responsabilităților lor;

i. să asigure că supravegherea actelor autorităților locale este proporțională cu importanța intereselor pe care aceasta intenționează să le protejeze și să o limiteze la controalele de legalitate, să se abțină de la controale de oportunitate asupra acțiunilor autorităților locale în domenii de competențe proprii;

j. să restabilească un proces corect de consultare cu autoritățile locale și dialogul politic, pentru a să ajungă la un acord cu privire la măsurile planificate care ar putea afecta interesele autorităților locale;

k. remedie în cel mai scurt timp situația guvernării locale în capitala Chișinău pentru a asigura stabilitatea funcției de primar dintre alegerile locale și prevenirea unor astfel de cazuri în care sunt numiți primari care nu sunt aleși;

l. să găsească un echilibru mai adecvat între lupta împotriva corupției și cerințele democrației locale, astfel încât acuzații penale împotriva aleșilor locali să nu întrerupă viața politică locală, dar și să se abțină de la exercitarea oricărui tip de presiune împotriva reprezentanților aleșilor locali;

m. să considere semnarea și ratificarea în viitorul apropiat al Protocolului adițional la Carta europeană a autonomiei locale privind dreptul de a participa la afacerile autorităților locale (CETS nr. 207).