RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă – art.11; Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală – art.40; ș.a.)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este grup de deputați în Parlament , autor nemijlocit - grup de deputați

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative, este înaintat în calitate de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parliament, fapt ce corespundere cu prevederile art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Parlamentul la 28 decembrie 2023 a aprobat prin Hotărîrea nr.454/2023 programul legislativ al Parlamentului pentru anul 2024, prin care în vederea asigurării previzibilității activității sale a prioritizat și a planificat activitățile legislative pentru anul 2024. În acest context este de menționat că proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, înaintat în calitate de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parlament nu se regăsește în programul legislativ al Parlamentului pentru anul 2024. În aceste condiții devin aplicabile prevederile art.6 din Hotărârea Parlamentului nr.454/2023, prin care se stabilește: ”Proiectele de acte normative neincluse în Programul legislativ al Parlamentului pentru anul 2024, înaintate de către subiecţii cu drept de iniţiativă legislativă ulterior adoptării prezentei hotărâri, care nu sunt menţionaţi la art.2 vor fi examinate de Parlament, la propunerea Biroului permanent, fără a fi modificat programul legislativ.”

Astfel, proiectul de lege menționat poate fi examinat de Parlament doar la propunerea Biroului permanent.

Proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit.c) din Constituție şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative, a fost elaborat în scopul extinderii bazei de venituri pentru calcularea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale prin completarea cu transferurile cu destinație generală din fondul de susținere financiară a UAT (de echilibrare), respectiv, lărgirea spectrului de autorități ale administrației publice locale eligibile de a stimula financiar personalul din Primărie încadrat în conformitate cu statul de personal, prin stabilirea indemnizațiilor lunare conform criteriilor și condițiilor prevăzute de cadrul normativ conex.

În condițiile în care, autorii declară că scopul proiectului vizează consolidarea capacităților administrative ale UAT, constatăm că o astfel de competență este rezervată de Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrative, după Cancelaria de Stat, care potrivit prevederilor art.11 alin.(5) va propune Guvernului examinarea activității unităților administrativ-teritoriale care nu corespund criteriilor stabilite de lege pentru capacitatea administrativă, în vederea identificării unor soluţii de eficientizare administrativă sau de consolidare teritorială. Astfel deputații autori ai inițiativei legislative au admis o ingerință în activitatea Cancelariei de Stat și a Guvernului lucru inadmisibil într-un stat de drept.

4. Respectarea transparenței decizionale

Potrivit prevederilor art.32 alin.(3) din Legea nr.100/2017, proiectul actului normativ este supus consultărilor publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparenţa în procesul decizional. În dezvoltarea normelor legale, Parlamentul prin Hotărârea nr.149/2023 privind aprobarea Platformei de dialog şi participare civică la procesul decizional al Parlamentului a instituit un mecanism prin care se urmărește sporirea gradului de transparență în procesul decizional asigurând publicarea proiectelor de acte normative pe pagina web a Parlamentului, prin care se oferă posibilitate societății civile să intervină cu propuneri pentru îmbunătățirea cadrului normativ luat în dezbateri. În acest context constatăm că proiectul de lege cu nr.46 din 16.02.2024 a fost publicat pe pagina web a Parlamentului și sa oferit timp suficient pentru consultări publice. Astfel constatăm respectarea cerințelor legale referitoare la asigurarea unui dialog deschis cu societatea civilă pentru consultarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative.

De menționat că, autorii în nota informativă afirmă că la pregătirea proiectului a fost consultat CALM însă careva documente ce ar confirma acest lucru lipsesc. Consultarea APL se impune cu atât mai mult încât Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale art.3 alin.(5) stabilește ”(5) Autorităţile administraţiei publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum şi asupra modificărilor operate în legislaţie referitor la funcţionarea sistemului finanţelor publice locale.” În același context și Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală în art.81 alin.(6) stabilește că ” Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităţilor publice locale, precum şi orice modificare a legislației referitoare la funcţionarea sistemului finanţelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităţilor publice locale.”. Astfel, luând în considerație că proiectul de lege este înaintat în calitate de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, iar obiectul reglementării vizează atribuțiile APL și a Cancelariei de Stat, se recomandă comisiei de profil să organizeze dezbateri publice asupra proiectului de lege cu invitarea obligatorie a autorităților vizate de lege.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de nota informativă care cuprinde:
a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.
Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului de lege, prin intermediul deputaților în Parliament atât timp cât acesta competență este rezervată prin lege unor alte autorități (a se vedea art.11 Legea nr.435/2006).

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Potrivit notei informative, proiectul nu se încadrează în categoria legislației naționale ce urmează a fi armonizată cu legislația Uniunii Europene.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede expres că nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Potrivit notei informative implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare de la bugetele locale, dar care la moment nu pot fi identificate pentru anul bugetar 2024, din considerentul necunoașterii eligibilității APL în corespundere cu capacitatea administrativă adecvată care urmează a fi calculată, precum și a dreptului opțional ale autorităților APL de a decide acordarea indemnizației lunare în baza Regulamentului propriu aprobat de consiliile locale. Din acestă expunere autorii recunosc că propun o reglementare fără a face o analiză și fără a cunoaște consecințele unei astfel de reglementări. Or, transferurile cu destinație generală din fondul de susținere financiară a unităților administrative teritoriale sunt gestionate de Guvern, prin urmare se impune, potrivit prevederilor art.131 din Constituție, primirea avizului pozitiv al Guvernului la proiectul de lege, ca urmare a impactului asupra bugetului public national ce atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare.

Obținerea avizului Guvernului este impusă și de prevederile art.32 alin.(4) din Legea nr.100/2017 care obligă remiterea proiectelor de acte normative înaintate de deputații în Parlament spre avizare Guvernului.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

După cum se menționează în nota informativă proiectul de lege a fost elaborat în scopul extinderii bazei de venituri pentru calcularea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale prin completarea cu transferurile cu destinație generală din fondul de susținere financiară a UAT (de echilibrare), respectiv, lărgirea spectrului de autorități ale administrației publice locale eligibile de a stimula financiar personalul din Primărie încadrat în conformitate cu statul de personal, prin stabilirea indemnizațiilor lunare conform criteriilor și condițiilor prevăzute de cadrul normativ conex. Astfel, proiectul de lege prompvează interesele APL în beneficiul demnitarilor și a funcționarilor din cadrul primăriilor.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Potrivit prevederilor art.11 alin.(1) din Legea nr.435/2006 ”O unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituţionale, financiare şi umane necesare pentru gestionarea şi realizarea eficientă a competenţelor ce îi revin.”

În acest context constatăm că proiectul de lege propune consolidarea capacităților administrative a APL-urilor pentru stimularea demnitarilor și funcționarilor din primării, iar resursele obținute suplimentar nu se vor îndrepta spre asigurarea realizării eficiente a competențelor ce le revin APL-urilor.

De asemenea o astfel de măsură descurajează administrațiile primăriilor pentru promovarea reformelor APL și valorificarea amalgămării voluntare a localităților. Prin urmare masurile propuse aduce atingere promovării reformelor administrației publice locale.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituţia Republicii Moldova, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege nu se încadrează generic în promovarea politicilor statului referitoare la stimularea APL să realizeze reforme încât lociutorii localităților să beneficieze de servicii de calitate și accesibile. Proiectul nu este în consonanță cu cerințele ce țin de fortificarea capacităților administrative prin care să genereze venituri proprii dar se axează pe contribuția resurselor financiare de la bugetul central.

De asemenea proiectul de lege nu se încadrează în scopul amalgamării voluntare declarant prin Legea nr.255/2023.

Luând în considerație că autorii proiectului de lege propun intrarea în vigoare la data publicării, apare problema acoperirii cheltuielilor pentru anul 2024, or, transferurile respective se fac prin legea bugetului de stat, însă propuneri de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2024 nu sunt propuse.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

Proiectul de lege a fost elaborat în vederea ajustării prevederilor art.11 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă. Modificările propuse țin de extinderea categoriei de venituri ale bugetelor locale care sunt luate ca bază pentru stabilirea capacității administrative ale unităților administrativ-teritoriale, prin suplimentarea cu transferurile cu destinație generală (de echilibrare) calculate conform formulei stabilite în Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale.

Proiectul de lege prevede modificarea alin.(6) al art.40 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală pentru aducerea în concordanță cu principiile și mecanismul de alocare a indemnizațiilor lunare pentru personalul din cadrul APL în dependență de capacitatea administrativă adecvată a unităților administrativ-teritoriale, prin excluderea confuziei actuale la interpretarea normei juridice.

De asemenea, proiectul de lege prevede modificări la art. 10 și art. 203 din Legea 270/2018 privind sistemul unic de salarizare, prin oferirea posibilităților APL-lor de nivelul I să ofere sporuri lunare până la 50% din salariu de bază în scopul consolidarii capacităților profesionale ale funcționarilor publici de execuție din cadrul autorităților publice locale de nivelul întâi. Sporurile lunare vor putea fi alocate doar din veniturile proprii generate de autoritatea publică locală de nivelul I, cu condiția că au fost mai întâi onorate obligațiile prevăzute la art. 29 alin (5) din Legea 397/2003 privind finanțele publice locale.

În esență prin acest proiect se dorește încurajarea primăriilor de a consolida veniturile proprii pentru a putea obține statutul de APL cu capacitate administrativă suficientă. Acest aspect implică un exercițiu de revizuire a tuturor taxelor și impozitelor locale, a mecanismelor de colectare a resurselor financiare și aplicarea disciplinei fiscal la nivel de comunitate. Totodată se propune acordarea unei autonomii mai mari autorităților publice locale deliberative de nivelul I în stabilirea regulilor proprii privind creșterea veniturilor salariale a funcționarilor publici de execuție în dependență de rezultatele realizate și veniturile colectate în bugetele locale.

Observațiile conceptuale se referă la modul de abordare și înțelegere din partea autorilor a capacităților administrative ale APL-urilor, acestea de fapt sunt generate de lipsa implementării prevederilor art.11 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă. Astfel, potrivit prevederilor art.15 alin.(2) ”Cancelaria de Stat şi Ministerul Finanţelor vor iniţia evaluarea capacităţilor administrative ale autorităţilor publice locale şi vor prezenta, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, situaţia generală şi propunerile concrete privind capacităţile administrative ale autorităţilor publice locale.” Prin neexecutarea prevederilor art.11 mai mult de 15 ani autoritățile au pus temelia unor abordări lipsite de concept și consistență.

În urma analizei concluzionăm că materia propusă spre reglementare este generată de lipsa aplicării conforme a prevederilor art.11 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, de către autoritățile responsabile, nu este în consonănță cu obiectivele reformelor administrației publice locale și nu va contribui la oferirea seviilor publice de calitate și accesibile.
Or, în cazul în care se urmărește scopul motivării personalului din primării există și alte căi, fără a submina instituțiile menite să asigure reformarea APL.

De asemenea proiectul subminează promovarea politicilor în domeniul amalgamării voluntare a localităților.

Recomandăm Parlamentului să reevaluieze necesitatea promovării unui astfel de proiect de lege și să găsească soluții de motivare a personalului APL pe alte căi.

De asemenea recomandăm Parlamentului să audieze autoritățile responsabile de analiza capacităților administrative ale autorităților publice locale și identificarea unor masuri reale de încurajare a localităților pentru amalgamarea voluntară.