



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md,
www.calm.md

Nr. 140 din 07 august 2016

**Guvernului Republicii Moldova,
Prim ministrului Republicii Moldova,
Dlui Pavel FILIP**

Copie:

- *Ministerul Finanțelor*
- *Cancelaria de Stat*
- *Tuturor APL de nivelul I și II*

ADRESARE

***în legătură cu blocarea transferurilor de la bugetul de stat
către bugetele locale***

Stimate Dle Prim ministru,

În legătură cu blocarea în mod unilateral și abuziv a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale (prin circulara nr. 06/2-07 din 05 august 2016 a Ministerului Finanțelor), CALM își exprimă îngrijorarea, nedumerirea și indignarea, semnalând asupra unei stări de dezamăgire profundă și creștere a tensiunii în rândul autorităților locale față de astfel de acte/abordări, care contravin cadrului legal în vigoare din domeniul APL și descentralizării și documentelor recent aprobate (strategia descentralizării și cea a reformei administrației publice).

Mai mult ca atât, prin astfel de acțiuni unilaterale și neconsultate în prealabil, este discreditat însuși Guvernul actual și efortul său de a convinge populația și partenerii de dezvoltare în adeziunea sa reală pentru descentralizare și reforme, fiind încălcate chiar recentele angajamente luate față de Consiliul Europei, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei odată cu semnarea Foii de Parcurs (semnată oficial la 07.07.2016). Document care stipulează pașii pe care urmează să-i întreprindă autoritățile centrale pentru a elimina restanțele considerabile în domeniul descentralizării și democrației locale) – cum ar fi recomandarea „asigurarea alocării finanțelor publice pe baza unor criterii transparente pentru următorii ani, iar sfârșitul anului 2016 ar trebui să fie termenul limită pentru aceste acțiuni, etc.”. Vorbind simplu: „spunem și promitem una, dar facem cu totul invers”.

În general, constatăm cu îngrijorare că în ultima perioadă de timp, suntem martorii unor acțiuni din partea Ministerului Finanțelor din domeniul descentralizării și autonomiei locale, care contrastează enorm cu actele adoptate și angajamentele recente ale Guvernului față de APL și partenerii de dezvoltare a RM.

În special, ne referim la următoarele probleme :

- schimbarea modului/mecanismului de virare în conturile primăriilor a impozitelor și taxelor locale, elaborat în taină, fără a consulta APL și implementat fără a fi cel puțin testat. Acest mecanism a complicat enorm activitatea APL și face ca și ultimii puțini specialiști să plece din serviciu;
- blocarea total abuzivă și contrară legii a transferurilor de la bugetul de stat, ceea ce generează o indignare și tensiune în creștere în rândul APL;
- iar mai nou, elaborarea proiectului politicii bugetar fiscale pentru anul 2017, care nu numai că nu vine cu soluții la problemele și restanțele enorme la capitolul descentralizare financiară și angajamentele recente ale Guvernului (Foaia de parcurs, Strategia Descentralizării, Strategia Reformei Administrației Publice), dar din contra, pune presiune pe bugetele locale și repetă greșelile predecesorilor săi, care s-au soldat cu tensiuni în cadrul APL, ieșiri în stradă, contestări la Curtea Constituțională și anularea actelor abuzive respective.

În continuare, ne vom referi la blocarea transferurilor din bugetul de stat, celelalte subiecte urmând a fi abordate ulterior.

În special, analizând circulara respectivă a Ministerului Finanțelor prin care sunt blocate transferurile cu destinație generală și specială către bugetele locale menționăm următoarele:

1. **Prin această circulară sunt încălcate flagrant toate prevederile exprese a actelor normative naționale și internaționale cu forță juridică superioară în vigoare din domeniul descentralizării și APL:** art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art.4, 6, 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 și art. 3 din Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006 autoritățile administrației publice locale, art. 3, 6, 7, 9 și 81. Aceste acte prevăd:
 - APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.
 - resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie sa fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege.
 - autoritățile administrației publice locale trebuie sa fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin. Iar, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.
 - subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cat posibil, sa nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie sa aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

2. Prin Circulara nr. 06/2-07 din 05 august 2016 Ministerul Finanțelor a încălcat următoarele principii constituționale ale autonomiei locale:

- *principiul corespunderii resurselor cu competențele* - corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sânt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora. În cazul dat temporar resursele APL nu corespund competențelor, inclusiv celor delegate;
- *principiul solidarității financiare* - susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă. Asemenea unități administrativ-teritoriale vor avea cel mai mult de suferit, în cazul blocării transferurilor respective;
- *principiul dialogului instituțional* - informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sânt legate de procesul descentralizării administrative. Ministerul Finanțelor în mod unilateral și abuziv, inclusiv fără careva consultări, a intervenit în domeniul APL, deși nu era în drept să-o facă;

3. Reieșind din prevederile menționate, odată aprobate în bugetul de stat sumele transferurilor pentru APL devin irevocabile și obligatorii, adică nici o autoritate executivă nu le poate diminua sau suspenda, decât în cazurile expres prevăzut de lege. Iar referința Ministerului Finanțelor la art. 69 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale, nr. 181 din 25 iulie 2014, ca temei legal al emiterii Circularei în cauză nu suferă nici o critică în aspect de legalitate. În primul rând Legea nr.181 este o lege ce conține norme generale asupra domeniului bugetar, iar ca Lege ce conține norme speciale aferente APL este Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003. Conform prevederilor Legii privind finanțele publice locale transferurile cu destinație generală se alocă cu titlu definitiv APL (art. 10), iar transferurile în privința transferurilor cu destinație specială Ministerul Finanțelor are împuternicirea doar la „restabilirea forțată la bugetul de stat a resurselor utilizate contrar destinației” (art. 11). Prin urmare în privința transferurilor pentru APL Legea privind finanțele publice locale nu permite o careva blocare, chiar și parțială, din partea Ministerului finanțelor. Este unanim recunoscut și stabilit în legislație că normele speciale au prioritate asupra normelor generale, adică temeiul legal al Circularei nr. 06/2-07 din 05 august 2016 este irelevant.

4. Constatăm o interpretare total greșită și contrară sensului a art.69 al Legii nr. 181 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar – fiscală, invocat în Circulara în cauză. Conform prevederilor art. 69 „în procesul executării bugetului, administratorii de bugete sânt autorizați să blocheze temporar anumite alocații de la bugetul respectiv, cu excepția plăților pentru deservirea datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale” în anumite situații prevăzute în legea în cauză. Conform art. 3 din aceeași Lege nr. 181 „administrator de buget este

autoritate/instituție bugetară împuternicită cu dreptul de gestionare a unuia dintre bugetele componente ale bugetului public național, în conformitate cu competențele și responsabilitățile prevăzute de prezenta lege". Iar conform art. 20 din aceeași Lege nr.181, Ministerul Finanțelor este „autoritatea publică centrală în domeniul finanțelor publice”, adică nici cum nu este administrator de buget. Astfel, temeiul legal invocat de Ministerul Finanțelor este ilegal și speculativ.

5. **Atragem atenția asupra faptului că, cu regret, în ultima perioadă de timp, Ministerul Finanțelor dintr-un lider și promotor al reformelor din domeniul descentralizării, s-a transformat într-un agent principal al blocării tuturor reformelor și o sursă care generează tensiune, indignare și stare de protest în cadrul APL.** Mai mult ca atât, anume Ministerul Finanțelor a fost și instituția principală responsabilă de elaborarea unor politici de descentralizare financiară și care urma începând cu anul 2015 să vină cu propuneri concrete în vederea implementării legii privind Strategia Descentralizării și a Foii de Parcurs (semnată la 07.07.2016 între Guvernul RM, Consiliul Europei și CALM). Obligații și angajamente legale care nu au fost realizate. Chiar mai mult - acțiunile actuale ale ministerului reprezintă un regres și o contra reformă, fiind îndreptate spre limitarea autonomiei locale și împotriva descentralizării financiare. Blocarea transferurilor, fiind doar un exemplu. Sperăm că acțiunile respective ale Ministerului Finanțelor nu reprezintă o provocare intenționată, care să lipsească APL de alternativa dialogului constructiv.
6. **Una din cauzele situației date, reprezintă lipsa unui mecanism de consultare și dialog permanent între Ministerul Finanțelor/functionarii săi și reprezentanții APL.** În rezultat, s-a creat o ruptură enormă între minister, actele adoptate și realitățile existente în teritoriu. Majoritatea actelor adoptate de către minister sunt luate în mod unilateral, fără a fi consultate APL (real și efectiv) și în consecință, sunt total inadecvate. În loc să ajute la soluționarea unor probleme, ele de regulă, din contra creează probleme enorme și împiedică activitatea APL. De asemenea, lipsește un mecanism de comunicare și explicare a actelor respective din partea APL. Cu regret, în pofida mai multor adresări oficiale ale CALM cu propuneri concrete în care sunt abordate problemele menționate în adresarea dată, dar și de a institui o comunicare civilizată și dialog corespunzător, până în prezent nu a existat careva răspunsuri și reacție adecvată.

CALM întotdeauna a fost și rămâne în continuare deschis unei cooperări constructive, sincere și efective cu Guvernul și alte instituții ale statului, fiind conștienți de necesitate de a pune umărul la soluționarea problemelor cu care se confruntă comunitățile locale și țara în întregime. Însă, cu condiția că o astfel de comunicare este reală, sinceră și bazată pe respect reciproc fiind orientată spre rezultate concrete în beneficiul general al comunităților și Republicii Moldova. Totodată, restanțele și problemele extrem de grave cu care se confruntă procesul de descentralizare și sistemul finanțelor publice locale necesită să fie discutate și soluționate în regim de urgență pentru a evita blocajul total în finanțarea instituțiilor publice de la nivel local, nemulțumirea APL și a cetățenilor. Expirarea fondului de compensare în 2016, blocarea procesului de descentralizare financiară, punerea pe umerii APL a diferitor tipuri de facilități acordate de către

administrația centrală din contul bugetelor locale și fără a le compensa, lipsa finanțării instituțiilor sociale și impunerea APL de a le susține activitatea, imperfecțiunea sistemului de achiziții publice etc., sunt doar unele din probleme nesoluționate și cu un potențial de explozie socială, care necesită în regim de urgență abordări adecvate.

Prin urmare, în baza celor menționate mai sus, CALM solicită:

- 1. Anularea de urgență a Circularei Ministerului Finanțelor nr. 06/2-07 din 05 august 2016 „Cu privire la blocarea parțială a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale prevăzute în Legea bugetului de stat pe anul 2016” și restabilirea transferurilor în volum deplin conform legii.**
- 2. În conformitate cu prevederile legale, crearea în regim de urgență a unui grup de lucru cu participarea reprezentanților Ministerului Finanțelor, Cancelariei de Stat și CALM, în cadrul căruia să fie discutate și soluționate problemele menționate în prezenta adresare.**
- 3. Crearea unui grup de lucru reprezentativ între reprezentanții Guvernului/Cancelariei și ale CALM, în vederea identificării și discutării operative a problemelor actuale urgente cu care se confruntă APL și procesul de descentralizare. De asemenea, este necesar ca pe lângă fiecare Minister să fie create astfel de grupuri speciale, pentru a asigura formatul necesar pentru o comunicare permanentă, operativă și eficientă cu APL.**
- 4. Asigurarea informării și respectării din partea Ministerului Finanțelor și a altor instituții guvernamentale în cadrul procesului de elaborare și adoptare a actelor sale, a prevederilor Strategiei Descentralizării și Planului său de Acțiuni, Strategiei de Reformă a Administrației Publice, Foii de Parcurs semnată de către Guvern, Consiliul European și CALM, la 07.07.2016, precum și a tuturor prevederilor cadrului legal național din domeniul descentralizării și autonomiei locale.**

Cu respect,

**Tatiana BADAN,
Președintele CALM**