



Nr. 29 din 24.05.2011

Către: Președintele Comisiei administrație publică  
și dezvoltare regională, Parlamentul Republicii Moldova  
Dlui Eduard Mușuc

### Aviz

**Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu nr. 599 din 09.03.2011**

#### **1. Considerații generale:**

La data de 29 martie 2011 la secretariatul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a parvenit solicitarea din partea Comisiei pentru administrație publică și dezvoltare regională de a veni cu un aviz la Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu nr. 599 din 09.03.2011. Luând în considerare importanța modificărilor propuse în proiect pentru membrii asociației, CALM a diseminat documentul membrilor săi și a acumulat opiniile, propunerile și obiecțiile lor. Proiectul a fost discutat și la ședința consiliului de administrare a CALM-ului la 29 aprilie, precum și în cadrul mesei rotunde „Regionalizare serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare din Republica Moldova: condiții, probleme, forme și mecanisme” co-organizată de CALM și GIZ Moldova la Cahul în perioada 12-13 mai.

Menționăm din start că printre reprezentanții administrației publice locale opiniile referitor la problema în cauză sunt împărțite: unii consideră necesară și susțin această inițiativă, alții sunt împotriva și o consideră drept o încălcare a principiilor descentralizării și autonomiei locale.

Astfel, analizând proiectul, legii, precum și ținând cont de opiniile și propunerile venite din teritoriu, CALM a constatat că la prima vedere, argumentele aduse în motivarea autorilor proiectului dat, sunt justificate prin faptul că procesul decizional în vederea stabilirii tarifelor la serviciile comunale la nivel local este uneori un proces anevoios și politizat, iar capacitățile APL nu sunt suficiente în acest domeniu, în rezultat fiind afectată activitatea și calitatea serviciilor publice respective.

În același timp, dacă analizăm situația mai profund și nu superficial și simplist, observăm că lucrurile se schimbă esențial, astfel, ajungând la altă concluzie, mult mai profundă și echilibrată, decât cea care se impunea la prima vedere.

#### **2. Aspecte care urmează a fi luate în considerație la aprecierea adecvată a acestui caz**

- Corelarea acestui proiect cu principiile autonomiei locale și ale descentralizării consfințite în cadrul normativ național și internațional, precum și cu programul actual de Guvernare, inclusiv prioritatea descentralizarea puterii;
- Complexitatea problemei: nu este doar o chestiune tehnică, dar ține și de diversitatea localităților și condițiilor la nivel local în care sunt prestate diferite servicii comunale (sisteme de aprovizionare cu apă, costuri, etc.), diversitatea categoriilor de populație (bogați, medie, săraci), aspecte de ordin social;
- Necesitatea asigurării unei poziții (soluții) echilibrate în cadrul căreia să fi clar reglementat rolul tuturor factorilor, dar cu respectarea principiilor autonomiei locale și ale descentralizării.
- Capacitățile ANRE de a prelua această competență și cum în genere aceasta se corelează cu esența acestei organizații care este din domeniul energiei, dar nu a tarifelor la apa sau alte servicii comunale.
- Cadru legal și instrumentele prin care se asigură drepturile agenților economici.

autonomiei locale, precum și la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, precum și asigurarea autonomiei decizionale (fără intervenții din partea altor autorități publice). Întrucât Programul de activitate al guvernului a fost andosat de către Parlament odată cu numirea guvernului, și Parlamentul este responsabil de asigurarea unui cadru legal care să contribuie la realizarea lui, nu dimpotrivă să adopte modificări legislative care să zădărnicească implementarea acestuia.

- Problema stabilirii tarifelor la serviciile comunale este una complexă, deoarece în condițiile unei economii de piață, pentru ca să fie posibilă furnizarea unor servicii comunale durabile, trebuie să fie stabilite tarife echilibrate pentru prestarea acestora, ținându-se cont, pe de o parte, de interesele agentului economic sau prestatorului de serviciu, iar pe de altă parte de interesele beneficiarilor acestor servicii (pentru a evita stabilirea unor tarife nemotivat de ridicate). Din acest motiv, și soluția oferită poate avea un caracter complex, astfel încât să fie asigurată soluție echilibrată în cadrul căreia să fie clar reglementat rolul tuturor factorilor, dar cu respectarea principiilor autonomiei locale și ale descentralizării. Însă, în cazul dat, suntem martorii unei abordări foarte simple și superficiale - de a lipsi APL de o competență care le-ar permite să influențeze lucrurile în teritoriu și să supravegheze interesul public, ceea ce este inadmisibil, așa cum demonstrează și argumentele legale aduse mai sus. La urma urmei, anume APL sunt cei cărora cetățenii prin votul lor le-au încredințat gestionarea treburilor publice de interes local și anume APL urmează să ducă întreaga responsabilitate pentru funcționarea serviciilor publice locale. Iar dacă unele autorități locale din motive populiste sau electorale acționează în detrimentul serviciilor publice, atunci - să-și asume responsabilitatea administrativă, penală, materială și civilă pentru calitatea acestor servicii.
- Capacitățile ANRE de a prelua această competență și cum în genere aceasta se corelează cu esența acestei organizații care este din domeniul energiei, dar nu a tarifelor la apa sau alte servicii comunale. Conform art. 2 din regulamentul Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, *agenția reglementează activitățile economice și comerciale desfășurate în sectoarele electroenergetic, de gaze naturale, produse petroliere (prin eliberarea de licențe), de alimentare cu apă tehnologică livrată în mod centralizat, la nivel de municipiu (oraș) și raion, prin asigurarea funcționării pieței de energie electrică, gaze naturale, produse petroliere, prin promovarea unei politici tarifare adecvate și protecția drepturilor consumatorilor*. Putem observa că sfera de activitate, respectiv și capacitățile Agenției sunt limitate la anumite domenii enumerate în regulament, fără ca să aibă competență și experiență în stabilirea tarifelor la alte servicii comunale locale, cum ar fi tarifele la apa potabilă, etc.
- Unul din argumentele aduse de autori este faptul că din cauza neajustării tarifelor la serviciile publice au de suferit agenții economici și calitatea serviciilor prestate. Însa nu putem fi de acord cu o astfel de abordare deoarece cadrul legal în vigoare le oferă agenților economici mai multe drepturi, inclusiv de a nu fi de acord și de a contesta acțiunile sau inacțiunile autorităților publice locale respective. În special, legea contenciosului administrativ acordă posibilitatea agenților economici care se consideră lezați în drepturile sau interesele lor legitime prin acțiunile (stabilirea unor tarife care nu țin cont de realitățile economice) sau inacțiunile (neajustarea tarifelor în timp rezonabil) să acționeze organele administrației publice locale respective în instanța de judecată. În același sens, Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi prevede la art. 8 faptul că *guvernul, autoritățile administrației publice, precum și autoritățile administrației publice locale pot da dispoziții întreprinderilor numai în limitele competenței lor, stabilite de legislație. Dacă, drept urmare a emiterii de către organul de stat sau de către un alt organ a unui act ce nu corespunde competenței lui sau legislației se încalcă drepturile întreprinderii, aceasta este în drept să apeleze la instanța judecătorească competentă pentru a se anula actul respectiv. Pagubele, inclusiv profitul ratat, suportate de întreprindere ca urmare a îndeplinirii unor dispoziții date de autoritățile administrației publice și de alte organe sau de persoane cu funcții de răspundere ale acestor organe, care au încălcat drepturile întreprinderilor, precum și ca urmare a neîndeplinirii la nivelul cuvenit, de către aceste organe sau persoane cu funcții de răspundere, a obligațiilor lor față de întreprindere, prevăzute de legislația în vigoare, urmează a fi reparate din buget, din ale cărui mijloace organele menționate se întrețin, sau din mijloacele proprii, dacă acestea nu sînt finanțate de la bugetul public național. Repararea prejudiciului nu poate fi condiționată de acordul*

### 3. Constatări principale:

Analizând toate circumstanțele cazului dat putem constata următoarele:

- Potrivit cadrului național și internațional în vigoare, APL sunt cele care trebuie să dețină întreaga și deplina competență în administrarea treburilor de interes local. Astfel, Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată și de către Moldova, prevede că *exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni, iar competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi*. Art. 109 din Constituția Republicii Moldova stipulează faptul că *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile **autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit***. În același sens, Legea nr. 436 privind administrația publică locală prevede la art. 3 alin. (1) și (2) că *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile **autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit***, precum și faptul că *autoritățile administrației publice locale beneficiază de **autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat***. Or, autonomia decizională a autorităților locale înseamnă inclusiv faptul că întreaga competență de a decide în privința serviciilor comunale locale, inclusiv asupra tarifelor, aparține APL. Art. 6 din aceeași lege stipulează la alin. (1) faptul că *consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii, iar la alin. (5) prevede că **autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală***. Și art. 7 menționează că *în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte*. Mai mult ca atât, art. 10 din Legea administrației publice locale stipulează expres faptul că *autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de **Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii***. Art. 4, alin. (1), lit. „a”-„f” prevede ca domeniul propriu de activitate competențe în furnizarea mai multor servicii comunale, cum ar fi *colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora, **distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale***. În baza celor menționate mai sus, considerăm că lipsirea APL-ului de competența de a stabili tarifele la serviciile comunale locale (tarife la apă) reprezintă o limitare a drepturilor APL și contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării.
- Stabilirea tarifelor la serviciile comunale nu este doar o chestiune pur tehnică, de aplicare a unei metodologii. Autoritățile locale trebuie să aibă la dispoziție mecanisme de a lua în considerare la stabilirea tarifelor condițiile specifice ale localității, protejarea unor categorii defavorizate ale populației, etc. De asemenea particularitățile infrastructurii serviciilor comunale în fiecare localitate presupune o variație mare a tarifelor care trebuie să fie stabilite în diferite cazuri. Prin urmare, anume dreptul de a decide în final asupra tarifului în limitele legii, oferă autorităților locale această posibilitate de a ține cont de particularitățile menționate mai sus.
- Guvernul Republicii Moldova a inclus în prioritățile sale de guvernare pentru perioada 2010-2014 descentralizarea și consolidarea autonomiei locale, iar inițiativa inclusă în acest proiect este exact antipodul unei descentralizări, luând de la autoritățile locale o competență de a decide în privința unei chestiuni de interes local. Printre acțiunile prioritare cuprinse în Programul de activitate al guvernului intitulat „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” se găsește și *ajustarea cadrului legal la principiile constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și*

conducătorului organizației debitoare sau de structura devizului de cheltuieli al acestei organizații. Litigiile privind recuperarea pagubelor menționate se soluționează de către instanța judecătorească competentă. De asemenea drepturile agenților economici sunt garantate și de codul civil al Republicii Moldova, care prevede compensarea prejudiciului cauzat. Faptul că unele întreprinderi (agenți economici) nu-și valorifică drepturile și nu aplică instrumentele oferite de lege nu poate fi un argument de amestec din partea Guvernului sau Parlamentului în treburile locale și de a lua competența respectivă de la APL.

- În afară de motivele de fond și de drept, mai constatăm că proiectul dat de lege a fost elaborat fără a fi implicate și consultate autoritățile publice locale în prealabil și prin intermediul asociației lor reprezentative - CALM. Acest fapt constituie o încălcare gravă a prevederilor legale (art. 6 al Legii privind APL) și constituie temei pentru contestarea constituționalității ei prin prisma principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării. Considerăm ca anume datorită existenței de zeci de ani a unei astfel de practici de neimplicare și neconsultare a administrației publice locale, în Republica Moldova legile rămân doar pe hârtie și există un cadrul legal confuz și inaplicabil. Este absolut inacceptabilă și absurdă situația, când se elaborează legi care vizează APL fără ca ele să fie implicate și consultate în modul corespunzător. Considerăm că CALM ar trebui să fie consultat mult mai eficient în procesul adoptării unor atare acte normative, care privesc direct autoritățile locale, **de la cea mai timpurie etapă**, nu doar atunci când proiectul actului este definitivat și este expus (de multe ori în grabă) consultărilor publice conform legii transparenței decizionale. În cazul de față, proiectul a fost expediat spre avizare CALM-ului într-o formă finită, când este mai greu de operat modificări majore, în cazul în care unele neajunsuri sunt depistate.

**Prin urmare, considerăm că în forma sa actuală, proiectul legii în cauză contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării, afectează drepturile și competențele exclusive ale APL și nu poate fi adoptat.**

În aceste sen, CALM vine cu următoarea propunere: revizuirea proiectului dat de proiectul dat de lege în vederea asigurării ca decizia finală în stabilirea serviciilor comunale de aprovizionare cu apă să aparțină autorităților locale de nivelul I (în cazul serviciilor din subordinea APL 1) sau de către autorități publice raionale(regionale), în cazul serviciilor publice de interes regional (care depășesc limitele unei UAT de nivelul I). Această decizie, urmează a fi luată la cererea agenților economici, însoțită de o argumentare bazată pe o metodologie aprobată de către Guvern sau alt organ central de specialitate. Iar, ANRE sau altă agenție centrală competentă ar putea avea rolul de a aviza propunerile de schimbare a tarifelor sau de a stabili un preț mediu al apei sau al altui serviciu pe localitate. Pentru ca în final, decizia să fie aprobată de APL care să beneficieze de dreptul de a stabili tarife diferite pentru diferite categorii de beneficiari (instituții publice, categorii de persoane vulnerabile etc.), însă astfel încât tariful mediu să fie respectat.

Sperăm că propunerile noastre vor fi utile și vor fi luate în considerare la definitivarea proiectului și la elaborarea altor acte pe viitor. În caz că aveți nevoie de mai multe informații sau de consultări suplimentare, nu ezitați să ne contactați.

**Cu respect,**  
**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**



Executor: expert CALM Ion Beschieru  
Tel. 22 35 09