



Congresul Autorităților Locale din Moldova
Iacob Hîncu, 10/14, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Telefax: 21-36-32, GSM 079588547, e-mail: calm.moldova@gmail.com

Prim ministrului al Republicii Moldova
Dlui Vladimir FILAT

ADRESARE

La 16 februarie 2010 Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 99 cu privire la aprobarea limitelor numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autoritățile administrației publice centrale și locale pe anul 2010. În special prin actul normativ respectiv Guvernul:

- a aprobat limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în pentru autoritățile administrației publice locale;
- a obligat autoritățile administrației publice locale, în termen de 10 zile să repartizeze și aprobe pentru instituțiile din subordine limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal pe anul 2010;
- a obligat conducătorii autorităților administrației publice să nu admită emiterea ordinelor sau a altor documente interne ce presupun majorarea numărului-limită de unități de personal și a cheltuielilor de personal stabilite prin prezenta hotărâre.

La rândul său, la 13 martie Ministerul Fânățelor a emis și expediat către autoritățile publice de nivelul doi o scrisoare prin care făcând trimitere la art. 7 din Legea bugetului de stat pe anul 2010 din 23 decembrie 2010 și HG nr. 99 din 16.02.2010 și interpretându-le într-un anumit mod, a cerut APL:

- în anumite termene să repartizeze și să aprobe numărul de unități fără a depăși limita stabilită pentru anul 2010 pe APL;
- APL de nivelul II să stabilească la rândul său limitele cheltuielilor de personal și ale numărului de personal pentru APL de nivelul I care la rândul său „sunt obligați” să aprobe prin deciziile sale, numărul de unități de personal și în mărime ce nu va depăși limitele stabilite de autoritățile publice locale de nivelul II.
- autoritățile locale să nu emită decizii ce presupun majorarea numărului de unități de personal și a cheltuielilor de personal peste limita stabilită din orice surse financiare – inclusiv din soldurile disponibile!
- autorităților publice raionale să nu accepte și opereze modificări la bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu.

În legătură cu aceste acte ale Guvernului și ministerului finanțelor, Congresul Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM) constată următoarele:

1. Datorită unei lipse de coordonări interministeriale corespunzătoare și consultării prealabile ale APL, actele respective ale Guvernului și Ministerului Finanțelor au generat pentru mai multe autorități publice locale o serie de probleme de ordin legal, instituțional, financiar și funcțional, punând în dificultate activitatea sa.
2. HG nr 99 și scrisoarea ministerului finanțelor, în partea ce se referă la administrația publică locală, prin textul său și modul cum a fost adoptată, precum și modul de implementare, contravin spiritului și normelor naționale și internaționale cu forță juridică supremă, care se referă la garanțiile autonomiei locale. În special, ne referim la:
 - art. 109 al Constituției Republicii Moldova, care stipulează principiile autonomiei locale și descentralizării în baza cărora este organizată și funcționează APL;
 - Art. 4, 6, 9 ale Cartei Europene Autonomiei Locale în vigoare pentru R. Moldova din 1 februarie 1998, care expres prevede obligativitatea consultării APL în cadrul procesului decizional în toate chestiunile ce le vizează direct;

- art. 5,6,7, 14, 43 și 81 al Legii cu privire la administrația publică locală și art. 3 al Legii descentralizării administrative, care expres prevăd lipsa de subordonare între diferite nivele de administrație publică, autonomia și competența exclusivă a APL în problemele ce vizează structura și statele de personal al APL, precum și obligativitatea consultării prealabile a APL în astfel de situații.

De fapt, APL s-au pomenit din nou într-o situație când pe de o parte, există un șir de acte normative importante care le garantează autonomia locală. Pe de altă parte autoritățile centrale actuale, continuă practica guvernării precedente de adoptare a unor acte normative care, prin esența, sfidează și încalcă autonomia locală. (Legea bugetului pentru anul 2010, HG 99 din 16.02.2010, scrisoare ministerului finanțelor din 12.03. 2010 etc.).

3. Datorită HG nr. 99 și interpretării ei realizate prin scrisoarea Ministerului Finanțelor, s-a creat o confuzie și stare accentuată de nemulțumire în cadrul administrației publice locale față de acțiunile necoordonate a autorităților centrale din care rezultă ca toată responsabilitatea pentru executarea HG nr. 99/16.02.2010, este transferată pe umerii APL de nivelul unu, fără o analiză adecvată a tuturor aspectelor, fără a se ține cont de competențele sale legale, capacitățile și responsabilitățile sale legale, precum și fără a ține cont de specificul diferitor localități și necesităților sale funcționale. Drept consecință a acestei situații se atestă cazuri când APL de nivelul I sunt obligate să reducă un număr de personal exagerat și absolut ireal în raport cu mărimea localităților similare după număr de populație;
4. Prin HG nr. 99 și scrisoarea respectivă a Ministerului Finanțelor de fapt APL de nivelul I sunt obligate să încalce legislația în vigoare și să se implice în domenii și activități care nu țin de competența lor. Astfel, creând din start condiții pentru litigii și motive pentru atragerea ulterioară a factorilor decizionali din APL la răspundere juridică. În special ne referim la prevederile Legii învățământului, Legii privind administrația publică locală, Legii privind descentralizarea administrativă etc. din care rezultă că domeniul de educație nu intră în competența APL de nivelul I și toate aspectele administrative și metodologice sunt în competența autorității publice de alte nivele și specialitate. În acest sens, cum pot APL de nivelul I să decidă reducerea de state, sarcină didactică și de cheltuieli a instituțiilor educaționale, dacă nu dețin competențele respective potrivit legii și aceste instituții nu le sunt subordonate nici administrativ, nici metodologic? APL de nivelul I nu sunt angajatori al personalului din instituțiile educaționale și prin urmare nu pot decide în privința reducerii de state și cheltuieli. Faptul că, potrivit sistemului actual de finanțe locale, finanțarea educației se face prin bugetele locale, nicidecum nu oferă dreptul APL să se implice în domeniile respective. Deoarece, educația este un domeniu delegat și finanțările respective sunt cu o destinație strictă și specială. Astfel, reducerile de cheltuieli și operarea modificărilor la bugetele locale sunt ultimul lucru pe care pot face APL. Însă până atunci, urmează ca Ministerul educației, Ministerul culturii, Ministerul finanțelor etc. să-și exercite competențele în domeniul dat și să vină cu recomandări și modificări concrete a cadrului normativ existent.
5. Problema menționată mai sus se agravează și prin faptul că autoritățile publice locale sunt impuse să opereze reduceri de state și cheltuieli, în lipsa oricărei contribuției și suport din partea autorităților centrale responsabile de domeniile respective din punct de vedere administrativ și metodologic. În special ne referim la ministerul educației, ministerul culturii etc. De fapt APL sunt lăsate singure în fața unor probleme care le depășesc din punct de vedere al cadrului legal, competențelor și capacităților funcționale. În acest sens ne întrebăm: de ce astfel de acte guvernamentale nu sunt însoțite și de regulamente, instrucțiuni, note informative, recomandări etc. din partea ministerelor responsabile direct de aceste domenii? Cine este responsabili de standarde, indicatori, normative etc. în domeniul educației? Cum poate APL să opereze careva reduceri fără a exista o claritate și certitudine în privința standardelor de calitate și normativelor în baza cărora activează instituțiile educaționale, culturale etc. În baza cărora criterii se operează sau urmează a fi realizate reducerile respective de personal și cheltuieli? Potrivit legii competența în domeniile aparține în exclusivitate autorităților centrale. Iar orice acțiune ale APL în acest sens, va reprezintă o ilegalitate și amestec în condițiile când standardele de calitate și normativele existente nu sunt modificate de cei care sunt competenți s-o facă.
6. Actele respective ale administrației centrale pot genera conflicte și litigii de muncă, datorită faptului că personalul din cadrul APL, precum și cel din instituțiile de pe teritoriul colectivităților respective, a fost angajat în baza contractelor de muncă pe termen sau fără termen, iar legislația muncii oferă garanții importante salariaților în cazul schimbării condițiilor esențiale de muncă: micșorarea remunerației, a sarcinii de muncă, transferarea la altă funcție, schimbarea termenului contractului etc. Inclusiv compensații financiare importante.

7. Un aspect important scăpat din vedere reprezintă faptul că prin astfel de acte este afectată negativ planificarea bugetară anuală a APL iar reducerea de personal implică anumite restructurări și cheltuieli legate de concedierea salariaților respectivi. În acest sens, a prevăzut Ministerul finanțelor resurse pentru acoperirea acestor cheltuieli, cum prevede Carta Europeană a Autonomiei Locale referindu-se la schimbările bugetare impuse APL pe parcursul anului bugetar și care urmează a fi compensate de autoritățile centrale?
8. Utilizarea sintagmei „a obliga” în astfel de acte în privința APL este absolut inadmisibilă din punct de vedere a principiilor autonomiei locale de legalitate, transparență și colaborare prevăzute de actele normative menționate mai sus. În astfel de cazuri autoritățile centrale pot doar recomanda, dar niciodată – obliga APL. În acest sens este regretabil faptul că Guvernul și Ministerul finanțelor repetă greșelile guvernării anterioare, mai multe acte ale căreia au fost declarate neconstituționale anume din aceste motive.
9. De asemenea, constatăm că HG nr. 99 nu a fost contrasemnată de către astfel de ministere precum cel al educației și culturii, care sunt afectate și administrează direct domeniile vizate de actul normativ dat. Aceasta, deoarece reducerile de cheltuieli, de personal, de ore didactice etc. prevăzute de HG 99 în primul rând vizează domeniile respective.

În concluzie, dorim să menționăm că membrii CALM conștientizează foarte bine situația economică și financiară în care se află la momentul Republicii Moldova, precum și necesitatea de a participa și contribui în comun cu autoritățile centrale la depășirea ei prin optimizarea anumitor cheltuieli din sectorul public. Însă, aceasta nu poate fi făcut în mod unilateral, arbitrar și fără o coordonare necesară între toate structurile statului responsabile de anumite domenii și consultare efectivă a autorităților locale, mai ales în cazul unor astfel de domenii vitale precum educația și cultura.

Prin urmare, luând în considerație cele menționate mai sus, în prezent se impun în regim de urgență adoptarea unor măsuri care să permită depășirea situației actuale de blocaj legal, instituțional și funcțional. În acest sens, cerem următoarele:

1. Sistarea tuturor acțiunilor din partea Ministerului finanțelor și a direcțiilor raionale finanțe legate de aplicarea HG nr. 99 din 16.02.2010 până la elaborarea unor soluții (instrucțiuni, recomandări) agreeate între Ministerul finanțelor, Ministerul Educației, APL 1 și APL 2;
2. Inițierea în regim de urgență a negocierilor între Ministerul Finanțelor și CALM cu participarea Ministerului educației și Ministerul culturii privind posibilitatea identificării și adoptării unor soluțiilor comune privind situația dată;
3. Modificarea H.G. nr.99 și a scrisorii din 14 martie 2010 în vederea înlocuirii caracterului obligatoriu cu cel de recomandare a prevederilor actelor respective în privința APL. În special, propunem următoarele modificări la HG nr. 99:

„În scopul ajustării HG nr. 99 la prevederile Constituției Republicii Moldova (art. 109), Cartei Europene a Autonomiei Locale (art. 4,6 și9) și Legii nr. 436-XVI privind administrația publică locală (art. 6, 14 și 81) se propun următoarele modificări:

1. Punctul 1 va avea următorul cuprins:
„ Se aprobă limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pe anul 2010, din toate sursele de finanțare, pentru autoritățile administrației publice centrale, conform anexei nr.1;
2. Punctul 2 va avea următorul cuprins:
„ Se recomandă pentru autoritățile administrației publice locale, limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pe anul 2010, conform anexei nr.2.
3. Punctul 3 va avea următorul cuprins:
„ Autoritățile administrației publice centrale în termen de 10 zile, vor repartiza și vor aproba pentru instituțiile din subordine limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal pe anul 2010, potrivit celor stabilite pentru autoritate.
4. Punctul 4 va avea următorul cuprins:
„Se obligă conducătorii autorităților administrației publice centrale să nu admită emiterea ordinelor sau a altor documente interne ce presupun majorarea numărului-limită de unități de personal și a cheltuielilor de personal stabilite prin prezenta hotărâre.”
5. Punctele 4 și 5 se renumerează și vor deveni respectiv, punctele 5 și 6. „

Operarea modificărilor respective va permite evitarea temeiului de a contesta respectivul act guvernamental la Curtea Constituțională pe motivul încălcării principiilor autonomiei locale.

4. Implicarea urgentă a Ministerului educației, Ministerului culturii și altor autorități centrale relevante și solicitarea din partea lor în regim de urgență adoptare a unor acte prin care să fie create cadrul normativ necesar și ajustate standardele de calitate, statele de personal, normativele de cheltuieli etc. Ceea ce va permite APL să urmeze efectiv, în cadrul legii și conform unor criterii clare și obiective, recomandările respective ale Guvernului de optimizare a cheltuielilor de personal;
5. Instituirea unui mecanism și practici de consultare prealabilă, reală și efectivă a proiectelor de acte care vizează direct autoritățile locale în vederea excluderii pe viitor a apariției unor astfel de acte precum H.G. nr. 99 și scrisorii Ministerului finanțelor din 13 martie 2010.

Stimate Dle prim-ministru va aducem la cunoștință că majoritatea APL de nivelul I și II sunt în așteptarea unei clarificări a situației descrise mai sus pentru a putea activa în continuare în condiții normale. De aceea, Va solicităm un răspuns oficial la acest demers în conformitate cu lege și întreprinderea de măsuri urgente în căutarea soluțiilor la problemele menționate mai sus. În acest sens, propunem în regim de urgență organizarea unei ședințe de lucru comune cu participarea reprezentanților CALM, Cancelariei de stat, Ministerului educației, Ministerului Finanțelor, Ministerului culturii, Ministerului muncii, protecției sociale și familiei și altor autorități centrale interesate în cadrul căreia să fie identificate soluții pentru depășirea problemelor menționate mai sus, în interesul tuturor actorii implicați.

Cu respect,

Președintele Congresului Autorităților Publice Locale din Republica Moldova

Primar de Selemet, raionul Cimișlia,

Tatiana BADAN