Subiect: Aviz negativ asupra proiectului Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (Legile nr. 435/2006, nr. 436/2006 și nr. 225/2023)

AVIZ

Primăria comunei Botnărești, raionul Anenii Noi, examinând proiectul Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nota de fundamentare aferentă, precum și proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative în contextul reformei administrativ-teritoriale, comunică următoarele.
Recunoaștem necesitatea modernizării administrației publice locale, consolidării capacității instituționale, eficientizării utilizării resurselor publice și îmbunătățirii calității serviciilor oferite cetățenilor.
Totodată, considerăm că aceste obiective nu pot fi realizate prin simpla modificare a hotarelor administrativ-teritoriale, reducerea numărului autorităților locale sau concentrarea funcțiilor administrative în centre teritoriale mai mari.
Orice reformă trebuie să respecte principiile constituționale ale autonomiei locale, descentralizării, subsidiarității, democrației locale și proporționalității, precum și obligațiile internaționale asumate de Republica Moldova.
În urma examinării proiectelor, formulăm următoarele obiecții fundamentale.

I. Cu privire la respectarea autonomiei locale

Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.
Totodată, art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale consacră dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, sub propria responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.
Art. 5 din aceeași Cartă stabilește obligația consultării prealabile a colectivităților locale interesate în cazul modificării limitelor teritoriale locale, eventual prin referendum, acolo unde legislația permite.
Deși Parlamentul dispune de competența constituțională de a reglementa organizarea administrativ-teritorială prin lege organică, exercitarea acestei competențe trebuie să respecte garanțiile autonomiei locale.
Considerăm că proiectele nu oferă garanții procedurale suficient de clare privind influența efectivă a colectivităților locale asupra deciziilor de reorganizare care le afectează existența administrativă, patrimoniul, reprezentarea democratică și accesul la serviciile publice.
Solicităm completarea proiectului cu garanții explicite privind consultarea efectivă, motivarea deciziilor de reorganizare și examinarea alternativelor formulate de colectivitățile locale.

II. Cu privire la amalgamarea normativă

Art. 3 din proiect introduce noțiunea de amalgamare normativă, definită ca proces de reorganizare administrativ-teritorială inițiat de Guvern și realizat prin lege, după consultarea colectivităților locale vizate.
Totodată, art. 16 prevede inițierea amalgamării normative atunci când unitatea administrativ-teritorială nu finalizează procedura de amalgamare voluntară în termenul stabilit, după scăderea populației sub pragul legal.
Această reglementare transformă amalgamarea voluntară într-o etapă limitată temporal, urmată de un mecanism de reorganizare inițiat la nivel central.
Considerăm că simpla nefinalizare a unei proceduri voluntare nu poate constitui, în lipsa unei evaluări individualizate, o justificare suficientă pentru reorganizarea obligatorie a unei colectivități locale.
Mai mult, proiectul trebuie să distingă între consultarea formală și consultarea efectivă, în cadrul căreia opiniile cetățenilor și ale autorităților locale sunt examinate, iar soluțiile alternative sunt evaluate obiectiv.
Solicităm revizuirea art. 16, prin introducerea obligației de a demonstra necesitatea, proporționalitatea și avantajele concrete ale fiecărei reorganizări, inclusiv în raport cu posibilitatea cooperării intercomunitare și prestării în comun a serviciilor publice.

III. Cu privire la pragul demografic de 3.000 de locuitori

Art. 14 din proiect stabilește pragul minim de 3.000 de locuitori pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale.
Considerăm că utilizarea unui criteriu demografic unic, fără o evaluare suficientă a condițiilor economice, financiare, geografice și instituționale, poate conduce la soluții administrative necorespunzătoare intereselor comunităților.
Numărul locuitorilor nu reprezintă, în sine, o măsură completă a capacității administrative.
Capacitatea unei autorități locale depinde și de veniturile proprii, infrastructura existentă, activitatea economică, accesibilitatea serviciilor, particularitățile geografice și posibilitățile de cooperare cu alte autorități.
Solicităm ca pragul demografic să fie completat cu criterii obiective de evaluare a capacității administrative și financiare, precum și cu posibilitatea unor excepții justificate.

IV. Cu privire la autonomia financiară

Una dintre cele mai importante deficiențe ale pachetului legislativ constă în faptul că reorganizarea teritorială este propusă înaintea definitivării mecanismelor de finanțare a noilor competențe.
Nota de fundamentare prevede ajustarea ulterioară a legislației privind finanțele publice locale.
Considerăm că o asemenea abordare generează incertitudine cu privire la capacitatea reală a viitoarelor unități administrativ-teritoriale de a-și exercita atribuțiile.
Potrivit art. 9 din Carta europeană a autonomiei locale, colectivitățile locale trebuie să dispună de resurse financiare proprii suficiente, de care să poată dispune liber în exercitarea competențelor lor.
Reforma trebuie să răspundă, înainte de aprobare, unor întrebări fundamentale:

- Care vor fi sursele concrete ale veniturilor proprii ale noilor unități administrativ-teritoriale?
- Ce proporție din impozitele și taxele colectate pe teritoriul acestora va rămâne la dispoziția bugetelor locale?
- Cum vor fi finanțate competențele suplimentare?
- Ce mecanisme vor garanta distribuirea echitabilă a resurselor între localitățile componente?
- Cum vor fi protejate comunitățile rurale împotriva concentrării investițiilor în centrele administrative?

Solicităm elaborarea și prezentarea concomitentă a modificărilor la legislația privind finanțele publice locale, inclusiv a mecanismelor de consolidare a veniturilor proprii și de corelare a resurselor cu competențele atribuite.
Reforma administrativ-teritorială fără reformă financiară riscă să conducă la constituirea unor unități teritoriale mai mari, dar nu neapărat mai autonome sau mai eficiente.

V. Cu privire la consultarea cetățenilor și referendumurile locale

Art. 109 din Constituție consacră consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.
Modificarea apartenenței administrativ-teritoriale, desființarea unei unități administrativ-teritoriale sau includerea acesteia într-o structură nouă reprezintă chestiuni de interes major pentru comunitățile afectate.
Prin urmare, consultarea trebuie să permită exprimarea unei opinii informate asupra unei propuneri concrete, nu doar participarea la activități generale de informare despre reformă.
Considerăm necesară instituirea unor reguli clare privind organizarea consultărilor, publicarea rezultatelor și motivarea soluțiilor adoptate în raport cu opiniile exprimate.
În cazul comunei Botnărești, Consiliul local a inițiat proceduri privind consultarea cetățenilor asupra amalgamării voluntare cu unitățile administrativ-teritoriale Țînțăreni, Chirca și Cobusca Nouă, prin constituirea unei noi unități administrativ-teritoriale cu denumirea propusă „Comuna Satul Nou”.
Aceste inițiative exprimă preocuparea autorităților locale pentru implicarea directă a cetățenilor în stabilirea viitorului administrativ al comunității.
Solicităm ca asemenea inițiative și procedurile judiciare aferente să fie analizate distinct, cu respectarea efectelor juridice ale actelor administrative și hotărârilor judecătorești aplicabile.
Solicităm introducerea unor garanții legale privind posibilitatea organizării referendumurilor locale consultative și obligația examinării motivate a rezultatelor acestora.

VI. Cu privire la reorganizarea nivelului al doilea

Proiectul propune înlocuirea actualului sistem raional cu trei regiuni administrative: Nord, Centru și Sud, precum și menținerea unui statut distinct pentru municipiile prevăzute de lege.
Considerăm că reorganizarea nivelului al doilea trebuie fundamentată printr-o analiză comparativă a costurilor, competențelor, eficienței administrative și accesibilității serviciilor publice.

Simpla reducere a numărului unităților administrative nu constituie o dovadă suficientă a eficienței reformei.
Solicităm prezentarea estimărilor privind economiile bugetare, costurile de tranziție, repartizarea patrimoniului și personalului, accesibilitatea serviciilor și impactul asupra localităților rurale.

VII. Cu privire la protecția patrimoniului public local

Reorganizarea administrativ-teritorială trebuie să asigure continuitatea drepturilor și obligațiilor unităților administrativ-teritoriale.
Solicităm reglementarea expresă a procedurilor privind inventarierea, transmiterea și administrarea patrimoniului, executarea contractelor existente, continuitatea investițiilor și protejarea bunurilor destinate serviciilor publice locale.
Bunurile comunităților trebuie administrate în interesul locuitorilor acestora, cu respectarea regimului juridic al proprietății publice.

VIII. Cu privire la dezvoltarea economică, migrație și producătorii locali

Considerăm că reforma administrativ-teritorială trebuie corelată cu politicile de dezvoltare economică rurală și de reducere a migrației.
Depopularea localităților reprezintă nu doar o problemă administrativă, ci și consecința oportunităților economice limitate, a insuficienței investițiilor și a accesului inegal la servicii publice.
Reducerea numărului primăriilor nu constituie, prin ea însăși, o soluție pentru aceste probleme.
Solicităm integrarea în reforma propusă a unor măsuri concrete pentru stimularea producătorilor locali, dezvoltarea infrastructurii economice, atragerea investițiilor, crearea locurilor de muncă și asigurarea accesului echitabil al comunităților rurale la programele de dezvoltare.

IX. Cu privire la modificarea Legii nr. 225/2023 și moratoriul asupra amalgamării voluntare

Proiectul de modificare a Legii nr. 225/2023 trebuie examinat în corelare cu interdicțiile temporare privind inițierea și aprobarea amalgamării voluntare în perioada premergătoare alegerilor locale generale din anul 2027.
Considerăm necesară clarificarea situației procedurilor inițiate anterior intrării în vigoare a moratoriului, inclusiv a celor în care au fost adoptate acte administrative sau au fost inițiate proceduri judiciare.
Solicităm reglementări tranzitorii clare, care să asigure securitatea juridică și să prevină aplicarea retroactivă a unor restricții asupra situațiilor juridice constituite anterior.

X. Solicitări finale

În considerarea celor expuse, solicităm:

1. Revizuirea mecanismului amalgamării normative și introducerea unor garanții suplimentare pentru autonomia locală.

2. Reconsiderarea pragului demografic obligatoriu și introducerea unor criterii suplimentare de evaluare a capacității administrative.
3. Prezentarea concomitentă a mecanismelor de finanțare și a modificărilor legislației privind finanțele publice locale.
4. Instituirea unor proceduri clare și efective de consultare a colectivităților locale, inclusiv prin referendum consultativ, în condițiile legii.
5. Publicarea evaluărilor de impact financiar, economic, social și administrativ pentru configurațiile teritoriale propuse.
6. Introducerea garanțiilor privind protecția patrimoniului public local, continuitatea serviciilor și reprezentarea comunităților componente.
7. Clarificarea efectelor moratoriului asupra procedurilor de amalgamare voluntară inițiate anterior.
8. Reexaminarea configurațiilor teritoriale propuse, inclusiv a celor care afectează comuna Botnărești, cu participarea efectivă a colectivităților vizate.
9. Publicarea sintezei recomandărilor și comunicarea răspunsurilor motivate la obiecțiile formulate.
10. Reluarea consultărilor asupra dispozițiilor care vor fi modificate substanțial.

CONCLUZIE

Primăria comunei Botnărești consideră că reforma administrației publice locale trebuie să aibă drept obiectiv principal consolidarea autonomiei comunităților, îmbunătățirea serviciilor publice și dezvoltarea economică a localităților, nu doar reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale.
O administrație locală eficientă nu se definește exclusiv prin numărul locuitorilor sau dimensiunea teritoriului administrat, ci prin capacitatea reală de a răspunde necesităților cetățenilor.
În lipsa unor garanții suficiente privind consultarea efectivă a colectivităților locale, autonomia financiară, proporționalitatea reorganizării și protecția intereselor comunităților, considerăm că proiectele necesită revizuire substanțială.
În consecință, Primăria comunei Botnărești AVIZEAZĂ NEGATIV proiectul Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și proiectul de lege pentru modificarea Legilor nr. 435/2006, nr. 436/2006 și nr. 225/2023, în redacțiile prezentate.
Solicităm reexaminarea proiectelor, integrarea obiecțiilor formulate și desfășurarea unor consultări suplimentare, efective și transparente, cu participarea autorităților administrației publice locale și a cetățenilor.
Reiterăm că **reforma administrației publice locale trebuie realizată pentru cetățeni și împreună cu cetățenii, cu respectarea autonomiei locale și a principiilor democrației.**
Cu respect,
Victor GORI
Primarul comunei Botnărești
Raionul Anenii Noi