

**Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea
Strategiei Naționale de Descentralizare**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare proiectul de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare.

Prim-ministru

VLADIMIR FILAT

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministrul economiei

Valeriu LAZĂR

Ministrul finanțelor

Veaceslav Negruța

Ministrul justiției

Oleg Efrim

Vizează:

Secretarul general al Guvernului

Victor BODIU

Aprobată în ședința Guvernului
din

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

LEGE

pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare

Parlamentul adoptă prezenta lege ordinară.

Art. 1. – Se aprobă:

- a) Strategia Națională de Descentralizare, prevăzută în anexa nr.1, care este parte integrantă a prezentei legi;
- b) Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, prevăzută în anexa nr.2, care este parte integrantă a prezentei legi.

Art. 2. – Guvernul:

- va ajusta programele naționale și planurile de acțiuni la obiectivele și prioritățile expuse în Strategie;
- va monitoriza implementarea Strategiei și va prezenta, anual, Parlamentului un raport în acest sens.

Președintele Parlamentului

Strategia Națională de Descentralizare

PREAMBUL

Strategia Națională de Descentralizare (în continuare – Strategia) este principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale.

Prezenta Strategie stabilește obiectivele și sarcinile pe termen imediat și mediu (3-5 ani) în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997.

Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sînt conforme experienței țărilor europene, corespunde aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană.

Elaborarea prezentei Strategii a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

La elaborarea Strategiei s-a ținut cont de cadrul normativ și de politici existent, de realizările și lacunele politicilor strategice implementate anterior, de exigențele impuse în procesul integrării europene, de principiile de bună practică, legate de criteriile de preaderare la comunitatea europeană, și, concomitent, de particularitățile specifice de dezvoltare ale autorităților administrației publice locale din Republica Moldova.

În scopul coordonării integrate a procesului de planificare strategică și sectorială în domeniile pasibile descentralizării, prevederile Strategiei au fost corelate cu documentele de politici relevante, cu reforma administrației publice centrale, cu alte reforme ce reprezintă o continuitate operațională a acțiunilor Strategiei Naționale de Dezvoltare.

În sensul prezentei Strategii sînt utilizate și dezvoltate noțiunile definite în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, a cărei aplicare a fost condiționată de existența documentelor de politici care să stabilească etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova.

Angajamentul Guvernului de a asigura transparența, participarea și dialogul cu toate părțile interesate și partenerii de dezvoltare în elaborarea Strategiei a fost realizat și prin revitalizarea Comisiei paritare pentru descentralizare, care este organul consultativ de monitorizare și coordonare a procesului de descentralizare și care întrunește un număr paritar de reprezentanți ai sectorului guvernamental și ai celui neguvernamental.

Comisia paritară, în vederea realizării obiectivelor sus-numite, a creat grupuri de lucru pentru descentralizare, formate din reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale, ai societății civile, ai mediului științific și academic, ai partenerilor de dezvoltare.

Abordarea din perspectiva drepturilor omului și egalității de gen a fost un principiu fundamental și integral în cadrul elaborării prezentei Strategii. Din aceste considerente o atenție deosebită a fost acordată principiilor de participare, nediscriminare, transparență, responsabilizare și egalitate între femei și bărbați.

Elaborarea Strategiei a fost precedată de desfășurarea unor studii și analize complexe în domeniul descentralizării administrative, financiare, de întocmirea rapoartelor privind evaluarea capacităților autorităților administrației publice locale, a rapoartelor de expertiză a cadrului legal existent în domeniul organizării și funcționării administrației publice locale, care constituie un vast suport informațional, disponibil în format de anexe la prezentul document.

Pe parcursul activității de elaborare a prezentei Strategii, grupurile de lucru pentru descentralizare au beneficiat de asistență metodologică specializată din partea echipei de experți internaționali și locali din cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată, susținut financiar de Guvernul Suediei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Organizația Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) și Consiliul Europei (CoE).

Opțiunile înaintate în prezenta Strategie sînt rezultatul unui proces de consultări ample cu reprezentanții autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea efectuate prin intermediul asociației reprezentative – Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), reprezentanților societății civile prin intermediul Consiliului Național pentru Participare (CNP) și altor părți interesate.

Partea 1. Administrația publică locală – situația actuală și definirea problemelor

Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 (în continuare – Carta Europeană), garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o

parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea privind descentralizarea administrativă și în Legea privind administrația publică locală, care stabilesc că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Evoluțiile economice, sociale și politice din ultimii ani în Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale. Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014 stabilește în mod clar că *„Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sînt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrînd și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova”*.

În ultima perioadă, în această direcție au fost făcuți pași importanți, atît la propunerea Guvernului, cît și prin diverse inițiative locale ale autorităților alese. Astfel, Guvernul a întreprins acțiuni importante în vederea îmbunătățirii unor aspecte ce țin de cadrul legal în domeniul finanțelor locale; și-a propus sprijinirea descentralizării în domenii-cheie și cu impact social, precum educația, asistența socială etc., pentru ca asistența statului să fie acordată prin intermediul autorităților locale; a lansat un larg proces consultativ și a creat mecanismele instituționale corespunzătoare de cooperare cu administrația publică locală (în continuare – APL) și alți actori sociali, în vederea unei abordări sistematice a procesului de descentralizare, unul dintre rezultate fiind și prezenta Strategie. De cealaltă parte, multe APL de nivelul întâi și nivelul al doilea au avut inițiative de succes pentru promovarea unor proiecte de dezvoltare, și-au asumat măsuri dificile de restructurare a sistemelor de subvenții sociale și au demonstrat multă deschidere și competență în dialogul cu administrația publică centrală (în continuare – APC).

Toate acestea constituie un început promițător pentru o reconstruire a cadrului administrației publice locale pe principii europene, de autonomie și responsabilitate, printr-un parteneriat eficient Guvern – autorități publice locale. Însă studiile și analizele recente au pus în evidență cîteva probleme majore ale funcționării APL în raport cu APC, probleme care împiedică APL să furnizeze servicii publice adecvate tuturor locuitorilor Republicii Moldova, indiferent dacă

locuiesc în capitală sau într-o mică localitate rurală. *Aceste probleme generează inegalitate în rândul populației, în cadrul grupurilor specifice vulnerabile, cum ar fi cele supuse excluderii sociale, sărăciei, discriminării, marginalizării cu acces limitat sau inexistent la servicii de bază, la beneficiile dezvoltării locale, la participarea în dezvoltarea locală și procesul de luare a deciziilor: cei săraci, în etate, femei, persoane cu dizabilități, persoane cu HIV, gospodării fără părinți, monoparentale, sau conduse de copii, precum și copii abandonati, părinții singuri, minorități etnice, lingvistice și religioase, și în special etnia romă etc., precum și alte persoane și grupuri îndeosebi sub riscul discriminării sau a excluderii sociale*.

În primul rând, *de jure*, autoritățile APL din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, *de facto*, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței APC în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca APL să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului – public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, atunci când este vorba de utilizarea resurselor și adaptarea serviciilor publice la nevoile locale.

Cel de-al doilea Raport privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului evidențiază probleme precum dificultăți continue în asigurarea serviciilor medicale, infrastructura de livrare a apei și cea sanitară, instruirea preuniversitară efectivă și de calitate pentru toți. Unele grupuri vulnerabile, în special minoritatea roma, rămân în urmă la indicatorii-cheie de incluziune socială, îndeosebi în domeniul învățământului (Guvernul cu asistența agențiilor ONU din Moldova, „Raportul privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului: Republica Moldova”, septembrie 2010). În același timp, criza economică ce a afectat bugetele publice centrale și locale ale autorităților administrației publice în toată Europa nu a lăsat neatinsă nici Republica Moldova. Dificultatea de a menține nivelul finanțării pentru principalele servicii publice și-a pus amprenta asupra bugetelor anilor 2009, 2010 și 2011. În aceste condiții dificile, Guvernul și-a propus să protejeze întrucâtva bugetele APL, luând asupra sa principala povară generată de declinul încasărilor la bugetul public.

Prezentarea situației actuale cu provocările prezente, obiectivele trasate și măsurile concrete prin care vor fi atinse aceste obiective, este structurată după cum urmează:

- I. Descentralizarea serviciilor și competențelor
 - II. Descentralizarea financiară
 - III. Descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală
 - IV. Capacitatea administrativă a APL
-

V. Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen.

Acțiunile întreprinse în procesul elaborării prezentei Strategii au fost orientate spre analiza principalelor probleme care apar în fiecare dintre domeniile menționate și generarea soluțiilor fezabile, cu planuri clare de realizare a acestora, în vederea sporirii eficienței și responsabilizării administrației publice în raport cu populația, printr-o mai bună aplicare a principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*. A fost luată în calcul și problema generată de lipsa corelării reformei administrației publice locale cu reformele administrației publice centrale aflate în derulare, drept una din cauze care au influențat negativ rezultatele reformelor precedente din domeniul sectorului public. De asemenea, Strategia are la bază o abordare consistentă a drepturilor omului și egalității de gen, axată pe principiile participării, nediscriminării, transparenței și responsabilizării. Aceste principii, inclusiv principiul evaluării impactului din perspectiva drepturilor omului și egalității de gen, sînt aplicate pentru a diminua eventualul impact negativ al acestei reforme asupra unor grupuri din rîndul populației deosebit de vulnerabile.

I. Descentralizarea serviciilor și competențelor

Descentralizarea politică și administrativă este un proces complex și dificil, care necesită perioade lungi de acțiuni coordonate, care implică voința și determinarea decidenților politici. Acest proces este caracteristic multora dintre țările aflate în tranziție din centrul, estul și sud-estul Europei. Prezenta Strategie propune ajustarea cadrului instituțional și legal intern la legislația europeană și recomandările UE, la prevederile *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, eliminarea disfuncționalităților evidențiate de mai multe studii efectuate în domeniul APL, consolidarea autonomiei și democrației locale.

Situația actuală se caracterizează printr-un ansamblu de evoluții complicate, progrese parțiale neconsolidate în practica de zi cu zi, ambiguități legislative, confuzii privind modul de exercitare a unor competențe. Atît studiile menționate, cît și reprezentanții asociațiilor autorităților locale evidențiază o serie de lacune care trebuie să se regăsească de urgență pe agenda executivului și a legislativului Republicii Moldova.

Delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Delimitarea competențelor între APL de nivelul întâi și nivelul al doilea este neclară, contradictorie, iar în unele cazuri chiar lipsește. Mai multe dintre activitățile indicate în calitate de competențe proprii nu sînt clar definite, în unele cazuri acestea regăsindu-se și în sarcina nivelului imediat superior. Această situație permite interpretarea dublă, echivocă a responsabilităților/competențelor diferitelor niveluri ale unităților administrativ-teritoriale (în continuare – UAT). Nu există criterii tehnice clare și funcționale care să fie legiferate și utilizate în

mod expres pentru definirea, delimitarea, încredințarea și finanțarea competențelor.

Transferul responsabilităților/competențelor fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. În Republica Moldova, precum și în multe alte țări aflate în tranziție, descentralizarea unor servicii publice și transferul unor responsabilități/competențe nu au fost efectuate în paralel cu transferarea resurselor necesare pentru îndeplinirea lor, ceea ce a condus la apariția unor pronunțate dezechilibre verticale în finanțare. Ca urmare, exercitarea acestor atribuții este dificilă, iar uneori chiar imposibilă pentru UAT mici sau cu bugete cu potențial redus. Totodată, lipsește un mecanism care ar garanta UAT resursele financiare necesare pe termen mediu și lung, pentru îndeplinirea responsabilităților/competențelor transferate de către stat.

Transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile APL nu ține cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încât să acopere o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice. Majoritatea impozitelor cu o rată sporită de colectare sînt vărsate în bugetul de stat, iar pentru APL sînt stabilite impozite și taxe care presupun randamente fiscale scăzute. Nu există mecanisme de stimulare reală a APL, de încurajare a dezvoltării economiei locale și, implicit, de extindere a bazei fiscale a UAT.

Intervenția excesivă a APC și a APL de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către APL de nivelul întâi, inclusiv alocarea arbitrară a transferurilor, ceea ce conduce la implicarea nejustificată în autonomia locală și afectarea capacității acestor APL de a furniza servicii publice de calitate locuitorilor UAT.

Statutul incert al serviciilor în responsabilitatea APL de nivelul al doilea și confuzia între acestea și serviciile desconcentrate. Legislația și practica administrativă a Republicii Moldova nu stabilește în mod clar care sînt diferențele fundamentale între serviciile descentralizate, cele desconcentrate și cele delegate. Există însă tendința multor instituții ale APC de a considera, în practică, serviciile/instituțiile descentralizate la nivel raional ca fiind servicii/instituții desconcentrate, asupra cărora pot influența și exercita în mod direct și voluntar autoritatea managerială, fapt confirmat și de diverse rapoarte de analiză a situației generale în sectorul public din Republica Moldova (*Improving Public Expenditure Efficiency for Growth and Poverty Reduction. A Public Expenditure Review for the Republic of Moldova*. February 12, 2007 - Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, World Bank).

Grupurile vulnerabile ale populației întâmpină greutăți în accesarea serviciilor publice locale. Deși populația în ansamblu are dificultăți privind accesibilitatea și calitatea serviciilor publice locale, persoanele din grupurile vulnerabile se regăsesc în circumstanțe și mai dificile. Din cauza sărăciei, discriminării, stigmatizării, lipsei de cadru instituțional și normativ adecvat, serviciile publice la nivel local sînt mai puțin accesibile sau de o calitate mai scăzută în cazul persoanelor vulnerabile. În acest context, măsurile adresate grupurilor vulnerabile, ca parte componentă a politicilor de abilitare și nediscriminare devin factori-cheie pentru îmbunătățirea accesului și calității serviciilor publice pentru toți.

II. Descentralizarea financiară

Ratificarea Cartei Europene a reprezentat un pas important spre garantarea unei autonomii bugetare eficiente, reale pentru comunitățile din republică, adoptîndu-se cu această ocazie și o serie de reguli de bună practică cu impact pozitiv important asupra finanțelor publice locale.

Republica Moldova și-a asumat prin acest document o anume stabilitate a principalelor mecanisme de autoadministrare locală, inclusiv de natură financiară, prin stipularea lor în Constituție și în legi organice. Astfel, în perioada ce s-a scurs de la ratificarea Cartei Europene, au fost adoptate legi care definesc sistemul de venituri locale și sistemul de transferuri; a fost creat un spațiu rezonabil de autonomie alocativă la nivel subnațional, în care fiecare dintre cele două niveluri are, teoretic, resursele necesare și posibilitatea de a decide asupra utilizării lor; a fost instituit un mecanism de asigurare a coeziunii teritoriale, prin transferurile de la bugetul central, care în principiu, trebuie să asigure un anume grad de echilibrare a resurselor disponibile pe cap de locuitor între unitățile administrativ-teritoriale de același nivel.

Prin aplicarea principiilor ce decurg din Carta Europeană, APL din Republica Moldova s-a întărit și a obținut experiență în acest domeniu spre finalul decadei trecute. Tendința a fost observabilă în importanța crescută pe care au căpătat-o acestea în administrarea bugetelor publice: de la mijlocul anilor '90 pînă la sfîrșitul acestora totalul cheltuielilor realizate pe plan local a crescut de la mai puțin de 7% din Produsul Intern Brut (în continuare – PIB) pînă la o cotă de 10.8% din PIB în 2010.

Un progres important de dată recentă îl reprezintă și faptul că o serie de opțiuni fundamentale în politica de finanțare a autorităților locale sînt dezbătute explicit, conturîndu-se posibilitatea că se va ajunge la o decizie ce va întruni consensul social. Aceste opțiuni fundamentale au în vedere obiective care nu pot fi atinse simultan, ci necesită un compromis rezonabil și negociat, cum ar fi:

autonomie fiscală lărgită a UAT, versus echilibrare orizontală; reguli de alocare stabile și previzibile, versus flexibilitate necesară pentru adaptarea la realități economice schimbătoare;

subsidiaritate strictă versus alocarea competențelor pe niveluri de APL după criterii de eficiență.

Doar evoluția treptată către un consens social pe aceste dimensiuni poate garanta stabilitatea sistemului finanțelor locale pe termen lung.

Pe parcursul ultimilor ani s-a constatat însă că transpunerea în practică a normelor cuprinse în Carta Europeană nu este deloc un proces simplu. De multe ori tradiția administrativă nu corespunde spiritului noilor practici europene; alteori schimbările instituționale au survenit ori prea rapid pentru ca practica să prindă rădăcini, ori dimpotrivă, nu au mers suficient de departe. S-au perpetuat astfel o serie de neajunsuri în sistemul de finanțare locală care în momentul de față afectează serios autonomia locală.

Autonomie fiscală limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsa stimulentele de extindere a bazei fiscale. UAT din Republica Moldova dispun de o bază fiscală insuficientă, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Acestea sînt limitate și nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori. APL nu dispune de surse proprii de venit importante, și ca urmare nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Actualele impozite și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din bugetele locale – mai puțin de 15% din bugetul local. În plus, autoritățile APL au o capacitate limitată de a: (i) modifica nivelurile sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale.

Dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior, dependență ce provine din: (i) insuficiența veniturilor locale proprii; (ii) dezechilibrul vertical generat de discrepanța dintre distribuția de responsabilități și sursele de venit între nivelurile administrației (secțiunea 1 - *descentralizarea serviciilor și competențelor*); și (iii) unele practici moștenite de a include bugetele APL de nivelul întâi în bugetele APL de nivelul al doilea. Aceasta are ca efect intervenția excesivă a autorității centrale și, de multe ori, a nivelului raional, în gestionarea resurselor financiare locale proprii. Ca urmare, între nivelurile APL se creează relații neoficiale de subordonare, care nu sînt stipulate în legislația în vigoare, dar persistă în practică.

Erodarea bazei fiscale prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri. Acestea conduc la restrîngerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor

agenți economici sau categorii sociale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

Ineficiența sistemului existent de transferuri între APC și APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al autorităților publice locale. Potrivit practicilor actuale, bugetele APL sînt suplinite prin transferuri conform principiului echității. Astfel, APL care sporesc veniturile bugetare prin inițiative locale proprii pot fi puse în situația de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer de la bugetul de stat la bugetul local. O altă deficiență a sistemului este realizarea nejustificată a transferului în doi pași – întîi către bugetul raioanelor și apoi către bugetele APL de nivelul întîi.

Volatilitatea întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în ultimele două decenii, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților publice locale de a-și planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea ușor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivelul APL.

Transparența scăzută a execuțiilor bugetare la toate nivelurile APL și capacitatea scăzută a instituțiilor centrale relevante de a analiza în mod complex rezultatele execuțiilor bugetare locale. Analiza bugetară curentă nu include: evaluări comparative de costuri unitare pe servicii; indicatori mai evoluți de capacitate fiscală locală etc. Creșterea capacității la nivelul Guvernului de a prognoza cu o mai mare exactitate tendințele financiare și de cost la nivel local va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai precise și posibilitatea trecerii în realitate la bugete pe programe.

III. Descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală

În perioada de tranziție la economia de piață, în Republica Moldova au fost implementate mai multe etape ale reformei patrimoniului și descentralizării patrimoniale. Legea nr. 459-XII din 22 ianuarie 1991 cu privire la proprietate și Codul funciar nr. 828-XII din 25 decembrie 1991 au introdus pentru prima dată în sistemul de drept național instituția proprietății private, inclusiv asupra terenurilor. Legea nr. 627-XII din 4 iulie 1991 cu privire la privatizare a prevăzut pentru prima dată posibilitatea privatizării, inclusiv a fondului funciar. În temeiul Hotărîrii Guvernului nr. 561 din 1 septembrie 1992, pe lîngă autoritățile APL au fost înființate servicii pentru reglementarea de stat a regimului proprietății.

Adoptarea noului cadru legislativ privind regimul proprietății, stipularea imperativă în Constituția Republicii Moldova a dreptului de proprietate privată au servit drept bază pentru reformarea relațiilor patrimoniale, redistribuirea patrimoniului, transmiterea lui în proprietate privată inclusiv către UAT locale.

Odată cu adoptarea Legii cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, pământul a fost plasat efectiv în circuitul civil. Vechiul sistem de evidență a bunurilor imobile, inclusiv înregistrarea lor separată (pământul – de către autoritățile administrației publice locale; construcțiile – de către birourile de inventariere tehnică), s-a dovedit a fi inefficient în condițiile economiei de piață. De aceea a fost elaborată și aprobată Legea cadastrului bunurilor imobile, care prevede un sistem de înregistrare a bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor ce corespunde cerințelor internaționale.

Astfel, în perioada de după obținerea independenței, în Republica Moldova au fost realizate reforme radicale prin care patrimoniul aflat exclusiv în proprietatea statului a reușit să fie în mare parte privatizat, redistribuit în proprietatea privată a cetățenilor, dar și a UAT. Aceste reforme continuă și în prezent, nefiind încă finalizate. Studiile recent efectuate în domeniul raporturilor patrimoniale ale UAT cu diferiți subiecți (publici sau privați) atestă existența multiplelor probleme care periclitizează activitatea APL. Între acestea, cele mai importante probleme sînt sintetizate mai jos.

Delimitarea parțială și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și proprietății UAT, inclusiv al bunurilor din domeniul public și din domeniul privat atât al statului, cît și al UAT. Situația incertă a proprietății UAT și de stat este determinată de: (i) lipsa criteriilor și modalităților de delimitare a proprietății; (ii) lipsa normelor și instrucțiunilor metodologice de efectuare a delimitării; (iii) neclaritatea competențelor autorităților APL în procesul de delimitare; (iv) caracterul abuziv al delimitărilor care se efectuează de către autoritățile centrale (acestea sînt confuze și nu țin cont de interesele patrimoniale ale colectivităților locale, de principiile autonomiei locale); (v) statutul juridic incert al multor categorii de bunuri de pe teritoriul comunităților locale, în special a bunurilor precum rețelele și instalațiile ingineresti, apeductele, gazoductele, obiectele sistemului energetic etc. Problema delimitării proprietății de stat de proprietatea UAT influențează direct și asupra situației referitoare la delimitarea bunurilor din domeniul public de bunurile din domeniul privat al UAT. Pînă în prezent nu a fost efectuată o delimitare definitivă a bunurilor proprietate a UAT. Lipsa delimitării bunurilor pe domenii, precum și a evidenței adecvate a acestora generează incertitudine, confuzii și contradicții în cadrul procesului de administrare a patrimoniului statului și al UAT.

Reglementarea insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, stat și alți subiecți de drept. În pofida prevederilor noilor acte legislative, se perpetuează disfuncționalități de ordin principial ale cadrului legal, care

împiedică dezvoltarea unor relații patrimoniale ale colectivităților locale în conformitate cu principiile autonomiei locale și ale descentralizării. Rămân incerte prevederile privind dobândirea de către APL a dreptului de proprietate, încetarea lui, garantarea drepturilor patrimoniale. Sînt lipsite de claritate și transparență procedurile privind inventarierea, evaluarea, înregistrarea și evidența proprietății. Rămân inaplicabile normele privind dreptul UAT de a solicita transmiterea în proprietate publică proprie a bunurilor imobile care sînt situate pe teritoriul ei și care sînt folosite în interesul colectivității locale respective. APL nu participă la adoptarea deciziilor privind gestionarea și repartizarea beneficiilor materiale rezultate din valorificarea resurselor forestiere și acvatică. Drepturile și interesele patrimoniale ale colectivităților locale sînt limitate și desconsiderate în procesul de valorificare a subsolului.

Gestionarea ineficientă a patrimoniului, condiționată de incertitudinea dreptului de proprietate asupra infrastructurii, inclusiv a întreprinderilor municipale. Principalele neajunsuri în gestionarea patrimoniului local sînt: (i) statutul incert al infrastructurii de utilități construite cu fonduri ale APL sau ale investitorilor privați; (ii) mecanismul complicat, confuz și costisitor de concesiune a patrimoniului și serviciilor publice; (iii) statutul incert al infrastructurii de utilități construite din fonduri ale cetățenilor și investitorilor privați; (iv) competențe limitate ale APL în privința administrării bunurilor locale, a impozitării diverșilor agenți economici, inclusiv celor de stat, care utilizează bunurile amplasate pe teritoriul UAT fără vărsarea în bugetele locale a unor cote de utilizare a acestui patrimoniu; (v) lipsa mecanismelor de realizare a parteneriatelor public-public, public-privat, public-public-privat, ceea ce are ca efect degradarea activelor, calitatea scăzută a serviciilor, costuri ridicate de prestare a acestora.

Problemele enunțate condiționează menținerea unei situații incerte în privința statutului juridic al patrimoniului UAT, perpetuarea confuziilor și contradicțiilor între proprietari, limitarea competenței autorităților locale în gestionarea patrimoniului. În consecință, colectivitățile locale nu sînt motivate să întrețină patrimoniul local și sînt lipsite de surse sigure și importante de venituri care pot contribui la asigurarea unui proces durabil de dezvoltare locală, după cum se arată în secțiunea următoare.

Drept rezultat al tuturor evoluțiilor și mecanismelor analizate în secțiunile anterioare, neajunsurile în funcționarea APL își regăsesc efectele însumate în calitatea slabă de elaborare și implementare a strategiilor de dezvoltare și de planificare a acțiunilor concrete. Cu toate că, autoritățile municipale și raionale cunosc pașii legali și practici care trebuie parcurși pentru întocmirea unor strategii sustenabile, iar unele dintre acestea chiar sînt în proces de elaborare a unor strategii. De asemenea, ierarhia de planuri are un statut legal clar și intercorelarea dintre documentele pe diverse niveluri – republican, raional, local – este înțeleasă.

Bazele de date naționale incomplete, planurile urbanistice generale și strategiile de dezvoltare locală neactualizate. Potrivit legislației în vigoare, APL are obligația să întocmească, să actualizeze la fiecare 5-10 ani și să aprobe Planul urbanistic general al localității, instrument de lucru care constituie baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare în perioada de valabilitate a acestuia. Studiile arată că 90% dintre localitățile republicii fie nu dispun de Planul urbanistic general, fie acest document este învechit. Planurile urbanistice generale ale localităților ar trebui să preia prevederile documentațiilor de amenajare a teritoriului (Planul Național de Amenajare a Teritoriului, planurile regionale de amenajare a teritoriului), ale altor documentații de urbanism care, de asemenea, lipsesc. Din aceste considerente activitățile ce țin de zonarea teritoriului, stabilirea și delimitarea terenurilor, determinarea condițiilor de construcții și delimitarea zonelor cu restricții sau a celor protejate, organizarea căilor de comunicație, corelarea cu planurile regionale, promovarea potențialului de dezvoltare economico-socială se realizează neorganizat și în lipsa unei viziuni unitare de dezvoltare. În plus, nu există statistici credibile și sisteme de colectare și analiză a datelor prin dezagregare după sex, vîrstă, originea etnică.

Lipsa motivării și disponibilității de utilizare a formelor moderne de cooperare teritorială (poli de creștere, zone metropolitane, microregiuni etc.) care ar contribui la impulsionarea procesului de dezvoltare locală. În condițiile în care organizarea administrativ-teritorială este excesiv de fragmentată, se impune necesitatea de a dezvolta și aplica forme și metode eficiente, optime de a consolida UAT contribuind direct la impulsionarea procesului de dezvoltare locală. În acest sens există multe opțiuni precum: consolidarea teritorială voluntară, cooperarea intermunicipală, poli de creștere, zonele metropolitane, microregiunile etc. Aceste forme de cooperare teritorială ar stimula consolidarea teritorială și, respectiv, ar genera venituri care se expun direct asupra calității vieții localnicilor.

Resursele și capacitățile insuficiente de implementare a strategiilor de dezvoltare și de atragere a resurselor financiare externe. Procesul de dezvoltare locală se confruntă cu o insuficiență majoră de resurse și capacități (materiale, umane, financiare) pentru implementarea strategiilor de dezvoltare existente. Conform datelor studiilor recente, doar 5% dintre acțiunile planificate în strategiile de dezvoltare au acoperire financiară. Implementarea documentelor strategice este astfel strîns legată de atragerea resurselor financiare externe. În aceste condiții APL are nevoie de surse financiare adecvate pentru cofinanțarea proiectelor și de personal specializat. În organigramele-tip, funcțiile de specialiști în atragerea investițiilor lipsesc, iar acolo unde există, capacitățile sînt minime.

IV. Capacitatea administrativă a APL

După obținerea independenței, Republica Moldova a menținut sistemul de organizare administrativ-teritorială de tip sovietic, în care teritoriul național era divizat în 38 de raioane (5 dintre ele în zona transnistreană). În 1994 a fost creată unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, incluzând trei raioane, în 1995 fiind adoptată și legea organică specială privind statutul municipiului Chișinău. O reformă importantă a fost lansată de autoritățile moldovenești cu susținerea Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei în 1998, când au fost create 9 județe prin reorganizarea administrativ-teritorială a 30 de raioane din dreapta Nistrului. Crearea județelor a fost însoțită de o realocare a competențelor și resurselor între nivelurile de administrare.

O nouă schimbare în organizarea teritorială a fost operată în anul 2003, odată cu desființarea județelor și revenirea la raioane ca entitate de nivelul al doilea, reducându-se în același timp autonomia locală. Concomitent, a început să crească numărul primăriilor, astfel încât în 2011 atestăm 898 APL de nivelul întâi.

În multe țări europene dezvoltate organizarea administrativ-teritorială este adaptată periodic condițiilor sociale și economice în schimbare, astfel încât aceasta să fie optimă atât din punctul de vedere al eficienței de asigurare a serviciilor, cât și din punctul de vedere al democrației. Motivele schimbărilor din Republica Moldova au fost însă de natură politică, consecințele acestora având un impact negativ asupra autonomiei și funcționării APL.

Fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova. Analizând distribuția localităților în funcție de numărul de locuitori, constatăm ca 86% dintre ele au mai puțin de 5000 de locuitori. Deși legea prevede un număr minim de 1500 de locuitori pentru a se putea justifica crearea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare, mai mult de 25% dintre acestea, prin excepție, nu corespund normei legislative menționate. Experiența europeană arată că nu există o mărime optimă a unității administrativ-teritoriale, iar unele studii indică un prag adecvat de 5000 de locuitori, începând de la care sînt asigurate perspective mai bune de creștere economică și economii de scară în producerea serviciilor publice locale.

Marea majoritate a APL rurale nu asigură servicii publice comunale. Rezultatul proceselor descrise mai sus, în special al fragmentării excesive a APL, cu precădere în zona rurală, a fost reducerea capacității acestora de a furniza servicii publice. **Astfel, majoritatea APL rurale (care reprezintă 94% din numărul total) au, în principal, un rol de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise.** Funcțiile și responsabilitățile/competențele atribuite acestor autorități se rezumă de facto la emiterea de acte (certIFICATE,

autorizații etc.). Aceste APL nu au personalul și nici resursele financiare necesare pentru a asigura funcții mai complexe.

Fragmentarea teritorială excesivă are și alte consecințe asupra autorităților APL și funcționării acestora. Astfel, **baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei localități sînt insuficiente** pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice. **Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale**, din cauza numărului redus al populației per UAT, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități ce ar trebui îndeplinite la nivelul întâi și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac **imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local**.

Aceleași acțiuni negative în calea dezvoltării APL le generează și **lipsa reglementărilor în legislația națională a modalităților de cooperare transfrontalieră**, cu toate că Republica Moldova în 1999 a ratificat Convenția-Cadru Europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților teritoriale din 21 mai 1980, intrată în vigoare la 1 februarie 2001.

Mărimea optimă a APL de nivelul al doilea depinde de organizarea administrativ-teritorială a APL de nivelul întâi. Aceasta înseamnă că, la o structură teritorială consolidată, APL de nivelul al doilea poate cuprinde teritorii și populații mai mari, ceea ce facilitează planificarea și dezvoltarea economică, favorizează economii de scară pentru o serie de servicii, nu mai puțin important fiind și accesul la fondurile europene de dezvoltare.

Fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale.

Eventualele schimbări propuse în organizarea administrativ-teritorială urmează a fi supuse unei analize de impact din perspectiva drepturilor omului și egalității de gen, cu scopul elaborării unor măsuri de micșorare a oricărui impact negativ privind accesul femeilor și grupurilor vulnerabile la serviciile publice locale.

Capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor. Aceasta înseamnă că, pe de o parte, autoritățile APL, din lipsă de resurse umane competente, nu pot elabora planuri strategice de calitate sau nu pot organiza și controla procesul de elaborare a acestora, iar pe de altă parte personalul primăriilor are dificultăți în administrarea resurselor financiare, de patrimoniu etc., astfel încît întreaga gamă de

responsabilități/competențe să fie îndeplinite în condiții satisfăcătoare. În plus, procesul de elaborare a planurilor nu este întotdeauna consultativ și nu ia în considerare dorințele și nevoile oamenilor, lăsând la o parte grupurile vulnerabile și minoritățile.

Lipsa performanței funcționale a APL datorată limitărilor de personal și practicilor defectuoase în managementul resurselor umane. Conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, au fost identificate 14 domenii de competență proprie și 99 de atribuții ce revin autorităților APL. Peste 40 de acte normative stabilesc atribuții și normative pentru APL. Funcționarea APL în domeniul recrutării resurselor umane competente este condiționată de APC care dictează limitele statelor de personal ale APL în funcție de numărul de locuitori din fiecare UAT. Practica și cultura administrativă din Republica Moldova susțin aceste modalități vicioase, fapt argumentat prin nealocarea finanțelor suplimentare ce ar permite salarizarea noilor poziții, instituite diferit de cele stabilite prin hotărâri de Guvern.

O consecință practică a limitării de mai sus este că structurile APL nu sînt conforme domeniilor de activitate și nu corespund multiplelor atribuții prevăzute de cadrul normativ în vigoare. Autoritățile APL nu au capacitatea de a îndeplini sarcinile și competențele stabilite de legislație, nu dispun de potențial pentru preluarea de noi responsabilități din considerente organizaționale, instituționale, financiare și manageriale.

Pe lângă **neconcordanța funcțională determinată de limitările de personal**, funcționarea autorităților APL este afectată și de **practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane**, în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea funcționarilor locali. Aceasta conduce la un grad de atractivitate redusă a locurilor de muncă în APL și ca urmare, la o calitate și o calificare inadecvată a personalului. Primarii afirmă necesitatea îmbunătățirii pregătirii profesionale și a competențelor funcționarilor publici în câteva domenii foarte importante: managementul public și de proiect, managementul financiar, tehnologia informațiilor, limbile străine.

Utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului în APL, favorizează clientelismul, nepotismul și politizarea funcției publice la nivel local, deși accesul în funcția publică este condiționat de principiul transparenței, iar funcționarul public se bucură de stabilitate în funcția deținută și este protejat de presiuni nelegitime. Astfel, conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, se atestă existența unor practici neconforme de recrutare/promovare a personalului la nivelul APL: recrutarea fără anunțuri publice prealabile, în baza unor proceduri informale (relații personale, politice sau de familie).

V. Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen

În prezent, Constituția și legile organice din domeniu garantează autonomia APL, iar alegerile derulate la nivel local în ultimii ani nu au evidențiat probleme de organizare sau de legitimitate a rezultatelor. Din acest punct de vedere, democrația locală este formal consolidată. De asemenea, pe parcursul anilor s-au implementat instrumente legale de asigurare a integrității deciziei politice și actului administrativ la nivel local, însă în ciuda progreselor realizate mai sînt probleme de rezolvat.

Participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și decizional. Locuitorii sînt puțin informați cu privire la activitatea consiliului local sau a primăriei, fie din cauza lipsei mijloacelor tehnice, fie din dezinteres, iar consiliul local este puțin implicat în problemele comunității. Participarea populației și a societății civile (prin ONG-uri) la monitorizarea și influențarea procesului decizional local este în practică limitată, fiind determinată de comportamentul inadecvat al aleșilor locali, chiar dacă la nivel legislativ există mecanisme de asigurare a transparenței în luarea deciziilor, precum procedurile de consultare publică, principiul liberului acces la ședințele consiliilor locale etc.

Nediscriminarea, participarea, transparența și responsabilizarea. Procesele locale de luare a deciziilor sînt deseori netransparente și neparticipative. Există o interdependență între participarea publică scăzută, transparența scăzută, responsabilitatea scăzută și amploarea discriminării în societate, care cuplate, obstrucționează publicul în exercitarea influenței asupra chestiunilor publice relevante. Prin comparație cu alte grupuri ale societății, femeile și persoanele vulnerabile au un acces mai scăzut la informație și canale de influență și responsabilizare. Discriminarea este amplificată de lipsa influenței asupra procesului local de luare a deciziilor. Pentru rezolvarea acestor probleme se recomandă folosirea măsurilor speciale, cum ar fi cotele, ca parte componentă a politicilor de abilitare și nediscriminare.

Implementarea legislației referitoare la conflictul de interese și sistemul de incompatibilități. Pe de o parte, iresponsabilitatea factorilor de decizie favorizează menținerea și extinderea anumitor forme de corupție la nivelul APL. Pe de altă parte, mecanismele existente de verificare sistematică și de penalizare a abaterilor de la regulile de integritate sînt încă slab dezvoltate.

Gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali. Modul de alegere a membrilor consiliilor locale și ai celor raionale, împreună cu problemele identificate mai sus, generează o **lipsă de reprezentativitate a aleșilor locali, percepută de locuitori.** Cel mai adesea, problema este atribuită sistemului electoral pe liste de partid, dar de multe ori se invocă și pregătirea insuficientă în domeniile specifice de activitate a candidaților, inclusiv a celor la funcția de

primar. La aceeași impresie de nereprezentativitate contribuie și faptul că printre aleși se numără prea puțini tineri și femei.

Egalitatea de gen și drepturile femeilor

Guvernul a făcut eforturi în vederea îmbunătățirii performanței țării la capitolul egalității de gen și abilitarea femeilor. A fost aprobat Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia în perioada 2010-2012. În 2006 a fost aprobată Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În pofida acestui fapt nu se observă progrese tangibile în acest domeniu. Situația femeilor este afectată în mod negativ de o multitudine de factori, cum ar fi: un mecanism instituțional slab de asigurare a egalității de gen, un cadru normativ implementat inadecvat, și chiar persistența atitudinilor patriarhale și a unor stereotipuri privind rolurile femeilor și bărbaților în societate. Femeile participă mai puțin în viața publică, au un acces mai limitat la serviciile publice locale, și sînt afectate în proporție mai mare de sărăcie etc. În vederea ameliorării acestor probleme pentru atingerea egalității de gen și promovării drepturilor femeilor, Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014 stabilește un set de măsuri prioritare, relevante pentru Strategia Națională de Descentralizare, cum ar fi ajustarea cadrului legal intern la Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și la standardele și mecanismele de asigurare a oportunităților egale pentru femei și bărbați; promovarea participării femeilor în procesul decizional de interes public, consolidarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați la nivel central și local etc.

Partea 2. Principiile, viziunea, obiectivele generale și specifice, conform domeniilor de intervenție

Principii

Descentralizarea este un proces continuu de autoanaliză și reformă a unui stat, prin care se urmărește distribuirea optimă a responsabilităților și resurselor între APC și APL. Deciziile sînt luate de nivelul de autoritate cel mai apropiat de cetățean (subsidiaritate), astfel încît serviciile oferite să corespundă cerințelor și nevoilor beneficiarilor, în condiții de eficiență economică.

Procesul descentralizării oferă APL puteri și responsabilități în trei sfere: politică, administrativ-organizațională și financiară. Aceste puteri trebuie exercitate în condiții de autonomie, care presupune libertatea neîngrădită de luare și exercitare a deciziilor în condițiile respectării legalității, încadrării în politicile naționale și responsabilizării în fața cetățeanului.

Mecanismele de responsabilizare publică și socială trebuie să creeze un cadru care să ofere populației posibilitatea și oportunitatea de a face APL răspunzătoare în fața alegătorilor și a publicului larg. În același timp, APL trebuie să aibă mijloacele și stimulentele pentru a răspunde cerințelor

locuitorilor, atât în ceea ce privește serviciile oferite, cât și în ceea ce privește transparența procesului și actului decizional.

Pe lângă acest cadru de responsabilizare sociopolitică, trebuie modernizate și mecanismele de responsabilizare administrativă.

Prezenta Strategie propune o revizuire a relațiilor existente între instituțiile cu subordonare centrală plasate în teritoriu, pe de o parte, și administrațiile alese la nivel local și raional, pe de alta. Procedurile de raportare și control de legalitate în relația cu nivelurile administrative superioare trebuie să asigure autonomia locală lărgită, în paralel cu legalitatea și profesionalismul deciziilor și acțiunilor locale. Aceasta presupune o reformă cuprinzătoare în toate domeniile de competență și atribuții proprii APL. Strategia va trebui să definească aceste noi forme de responsabilizare administrativă prin amendarea a circa 40 de acte normative care reglementează competențele locale.

Guvernul s-a pronunțat ferm în favoarea unei abordări bazate pe drepturile omului și egalitatea de gen în elaborarea și implementarea prezentei Strategii. Aceste principii (participare, nediscriminare, transparență și responsabilizare) trebuie să îmbunătățească condițiile de viață a populației prin acces crescut și echitabil la toate serviciile publice, să întărească democrația locală printr-o participare publică crescută, prin transparență și responsabilizare a politicilor și actului administrativ local. Astfel, Strategia va stimula o dezvoltare care are omul în prim plan și toate păturile societății vor beneficia în urma schimbărilor.

Prin descentralizare se urmărește îmbunătățirea funcțiilor politice, administrative și fiscale, serviciile și beneficiile fiind asigurate într-un mod mai echitabil către întreaga populație. Analiza bazată pe drepturile omului și impactul asupra egalității de gen reprezintă instrumente importante pentru a atinge aceste scopuri.

Literatura de specialitate, experiențele altor procese de descentralizare și situația concretă a Republicii Moldova impun definirea unui set coerent de principii care să stea la baza procesului de descentralizare. În special, este nevoie de reguli și norme de bună practică, bazate pe experiența internațională, care să definească și să încadreze transferul/atribuirea competențelor și resurselor către APL de ambele niveluri. Aceste principii pot funcționa în calitate de criterii de fundamentare pentru elaborarea întregului sistem de competențe descentralizate, împreună cu mecanismele de exercitare și cu sistemele de finanțare.

Principiile puse la baza prezentei Strategii sînt următoarele:

a) *principiile fundamentale ale dreptului european și internațional*, cu precădere în abordarea și promovarea consistentă a drepturilor și libertăților omului (aceste principii sînt, inter alia : 1) principiul stabilit în articolul 1 al

Convenției Europene a Drepturilor Omului, prin care statul garantează drepturile fundamentale ale tuturor persoanelor aflate pe teritoriul său; 2) interzicerea discriminării; 3) garantarea dreptului tuturor persoanelor de a avea personalitate juridică în fața legii, conform articolului 16 din Pactul Internațional privind Drepturile Politice și Civile), egalității de gen, principiile nediscriminării, transparenței și responsabilizării;

b) cadrul legal, normativ și punerea lui în practică trebuie să asigure **responsabilizarea APL în fața populației** (*accountability*) și a nivelurilor administrative superioare, garantând în același timp libertatea locală de decizie și management;

c) **atribuirea/transferul competențelor către APL** – elaborarea și implementarea sistemului de management și finanțare, precum și stabilirea definitivă a proprietății asupra patrimoniului trebuie să fie ulterioare și determinate de modul în care competențele sînt stabilite pe niveluri de administrație publică;

d) **principiul corelării** – acțiunile sau reformele propuse spre implementare în domeniul APL urmează a fi corelate cu reformele aflate în derulare;

e) **banii urmează funcția** – sistemul financiar va fi adaptat în funcție de acordarea atribuțiilor, iar veniturile generate de prestarea unui serviciu vor merge la nivelul administrativ care răspunde de prestația respectivă;

f) **patrimoniul urmează funcția** – responsabilul de exercitarea competenței primește și proprietatea activelor fixe necesare (patrimoniu). Realizarea gestionării eficiente și efective a patrimoniului local poate avea loc doar în cazul abilitării APL cu competență decizională deplină, așa cum cere *Carta Europeană*, fără a admite ingerința altor autorități sau instituții;

g) **investiția urmează competența** – nivelul administrativ responsabil de exercitarea unei competențe trebuie să fie responsabil și pentru întregul proces investițional;

h) atribuirea/transferul competențelor trebuie să îmbine armonios **subsidiaritatea și eficiența**, aceasta din urmă fiind definită prin 3 criterii principale: (i) aria geografică a beneficiarilor unei competențe să corespundă în mare măsură ariei unității administrative care o va exercita; (ii) exercitarea competenței respective să permită realizarea economiilor de scară, inclusiv prin asocierile intermunicipale; (iii) UAT căreia i se atribuie competența trebuie să aibă capacitate fiscală și de management suficientă pentru exercitarea acesteia;

i) pentru a consolida echitatea și răspunderea democratică față de locuitori, trebuie să existe **corespondență** între: (i) teritoriul unde se efectuează prestarea unui serviciu de către autoritatea locală și cel de pe care se colectează impozitele locale; (ii) beneficiar și plătitor (“utilizatorul plătește”); (iii) puterea de decizie și responsabilitate (cel care decide trebuie să răspundă și pentru consecințele deciziei sale);

j) trebuie asigurat un anumit grad de **coeziune teritorială**, prin reducerea disparităților de resurse disponibile la ambele niveluri de APL;

k) **sistemul financiar trebuie să stimuleze efortul fiscal propriu**;

l) **monitorizarea, auditul și controlul gestionării patrimoniului de către APL** – trebuie să fie strict reglementate, punctuale, previzibile și eficiente, urmărind asigurarea legalității, bunei administrări și interesului public general privind resursele funciare și imobiliare precum și, acolo unde este cazul, cele naturale și ale subsolului;

m) atribuirea/transferul competențelor, surselor de venit și patrimoniului între APC și APL și între diversele niveluri ale acestora din urmă trebuie să fie **formală (fixată în lege)**, clară și stabilă, definind toate rolurile și funcțiile specifice, mecanismele prin care se vor exercita acestea și drepturile de proprietate asupra activelor implicate;

n) **sistemul financiar trebuie să asigure predictibilitatea, stabilitatea, continuitatea și autonomia** pentru ambele niveluri ale APL, prin: (i) garantarea posibilității de a asigura un nivel minim al serviciilor, având în vedere diferențele obiective dintre diverse UAT; (ii) evitarea partajării cu APL a surselor de venit volatile în timp sau care produc dezechilibre teritoriale în colectare; (iii) folosirea pe cât posibil a unor criterii obiective în sistemul de transferuri; și (iv) reducerea pe cât posibil a posibilității de modificare a sistemului prin legea bugetară anuală sau prin alte legi ad-hoc.

Aceste principii formează un cadru coerent de atribuire/transfer al competențelor, al surselor de venit și al patrimoniului într-un mod eficace, clar și stabil, astfel încât furnizarea serviciilor publice – modul preferențial prin care se manifestă exercitarea unei competențe – să corespundă nevoilor și cerințelor beneficiarilor.

Viziunea Strategiei

O administrație publică locală democratică și autonomă, care să asigure în mod echitabil, inclusiv din perspectiva respectării drepturilor grupurilor vulnerabile, prestarea serviciilor publice de calitate și managementul eficient al competențelor locale.
--

Scopul Strategiei

Asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile în condiții de eficiență, eficacitate, echitate și disciplină financiară.

În baza acestei viziuni, obiectivele specifice definite în continuare sînt strîns legate de îndeplinirea a două cerințe foarte importante. Este vorba de (i) creșterea autonomiei APL în furnizarea serviciilor specifice competențelor proprii care au fost deja descentralizate din punct de vedere legal, dar unde există încă probleme în exercitare; și (ii) descentralizarea competențelor ce țin de servicii publice naționale (educație, cultură, servicii sociale sau sănătate etc.)

care urmează a fi definite prin documente de politici sectoriale, bazate pe principii și criterii efective stipulate de prezenta Strategie, și care să permită furnizarea lor eficientă.

I. Obiectiv specific pentru *Descentralizarea serviciilor și competențelor*

Procesul de reformă se va finaliza cu existența unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de ambele niveluri caracterizat prin funcționalitate, claritate (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale UAT, astfel încât serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit (acces îmbunătățit), eficient (costuri cât mai reduse), eficace (conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, inclusiv a grupurilor vulnerabile), asigurând un nivel stabilit de calitate a prestației.

Activități:

1.1. Elaborarea nomenclatorului competențelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea.

1.2. Evaluarea necesarului/disponibilului de resurse financiare alocate furnizării eficiente și eficace a competențelor transferate către APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate.

1.3. Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL conform principiilor enunțate, setului de criterii stabilite prin prezenta Strategie.

1.4. Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesiune, contractare).

1.5. Asigurarea de către Guvern a elaborării documentelor de politici sectoriale de descentralizare, în baza principiilor și criteriilor expuse în prezenta Strategie, ținându-se cont de forme și statut special de autonomie, în condițiile unei legi organice (statutul juridic special al Gagauz-Yeri).

1.6. Consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul APC, în special la nivelul Cancelariei de Stat, în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen .

1.7. Perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local, în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală.

1.8. Revizuirea și perfecționarea legislației aferente municipiului Chișinău.

Delimitarea clară a competențelor este primul pas spre o descentralizare reală. Noțiunile și principiile menționate în anexa nr.1 la prezenta Strategie, acoperă domeniile descentralizării financiare și descentralizării patrimoniale ale Strategiei, care sînt inseparabile de primul domeniu.

Activitatea 1.1. impune realizarea unui nomenclator complet al competențelor APL de ambele niveluri, în baza criteriilor descrise și a principiilor enumerate în anexa nr. 1. Acesta va sta la baza evaluării surselor financiare pentru exercitarea lor, va ordona și va structura prevederile legislative.

Realizarea nomenclatorului competențelor APL presupune analiza în detaliu a legislației în vigoare, a practicilor internaționale relevante în domeniu și prevederilor specifice ale Cartei Europene.

Activitatea 1.3. este complexă și presupune analiza și revizuirea unui volum semnificativ de acte normative.

Activitatea 1.5. urmează a fi realizată, ținându-se cont de acte legislative speciale care prevăd reglementări diferite referitor cadrului legislativ-normativ existent.

Activitatea 1.8. impune revizuirea și perfecționarea cadrului normativ ce reglementează statutul capitalei, în special al Legii privind statutul municipiului Chișinău.

II. Obiectiv specific pentru *Descentralizarea financiară*

Perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Activități:

2.1. Consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor.

2.2. Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor.

2.3. Consolidarea autonomiei și managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

Activitatea 2.1. stabilește revizuirea cadrului legal și normativ existent pentru a determina creșterea veniturilor proprii locale, pentru a stimula colectarea proprie și a întări autonomia locală. Se propune revizuirea sistemului existent de taxe și impozite, astfel încât sumele încasate să corespundă responsabilităților și să reducă suprareglementarea de la centru a administrării

veniturilor locale. De asemenea, prin activitatea 2.1. se are în vedere identificarea și introducerea unor noi surse de venituri locale, cote suplimentare la cele existente sau autoritatea de a oferi facilități fiscale locale.

Principalele criterii pentru determinarea unor noi taxe locale sînt următoarele: veniturile să fie semnificative și vizibile, să acopere o bază largă de impozitare, să fie stabile și puțin afectate de ciclurile economice, predictibile, să fie plătite de locuitori și să nu poată fi exportate (puse pe umerii locuitorilor din alte localități), costurile administrative să fie mici și să fie acceptate de populație. Este important ca veniturile locale să crească gradul de responsabilizare a autorităților locale, pentru aceasta cel puțin rata de impozitare trebuie să fie decisă la nivel local. Noile impozite locale trebuie definite în legislația națională. Este important ca decizia de a introduce noi impozite și taxe locale sau facilități fiscale să fie lăsată consiliului local, dar estimarea necesarului de transfer de echilibrare să fie făcută în funcție de capacitatea fiscală a localității și nu în funcție de veniturile colectate.

Activitatea 2.2 prevede revizuirea actualului sistem de partajare a impozitelor și de alocare a transferurilor (cu destinație generală, de echilibrare, condiționate), precum și îmbunătățirea sistemului de finanțare a investițiilor de capital (granturi sau împrumuturi). În acest sens sînt propuse examinării mecanisme financiare care vor încuraja cooperarea intermunicipală și consolidarea capacității administrative.

În baza nomenclatorului de competențe realizat în cadrul obiectivului specific 1 se va efectua evaluarea de ansamblu a nevoilor și posibilităților de finanțare a competențelor proprii APL, incluzînd și sumele de echilibrare.

Există mai multe posibilități de a asigura finanțarea serviciilor recent descentralizate. Principalele surse de fonduri sînt: (i) veniturile proprii; (ii) taxele și impozitele partajate; (iii) transferurile interbugetare și granturile interguvernamentale. Bugetele locale trebuie să se alimenteze din aceste trei surse principale în mod echilibrat, pentru a asigura stabilitatea lor pe termen lung, iar autorităților APL trebuie să li se permită să administreze aceste bugete fără restricții semnificative. Tipurile de venituri ce vor fi disponibile APL depind, în mare măsură, de caracteristicile funcțiilor descentralizate: competențele exclusive se vor finanța cu precădere din impozite, taxe și tarife locale, iar acolo unde ele nu sînt suficiente, din transferuri generale, în timp ce responsabilitățile partajate se vor finanța printr-o combinație de impozite și transferuri condiționate. Calculul nivelului exact de finanțare pentru o nouă competență descentralizată trebuie să aibă la bază costul total real, incluzînd costurile directe și indirecte ale prestației respective.

Transferurile de la nivel central au scopul: (i) de a garanta un standard minim de calitate la exercitarea competențelor descentralizate ; (ii) de a crea

stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii; (iii) de a asigura echilibrul și coeziunea teritorială în termeni de capacitate de prestare și de generare de venituri. Aceste deziderate generale pot fi atinse prin diverse metode de alocare financiară: impozite partajate (fie la sursa de colectare fie, ulterior, printr-o formulă), transferuri generale și transferuri condiționat etc.

Transferul general poate fi folosit în mod independent de APL, aceasta avînd deplină autonomie în stabilirea priorităților și în alocarea resurselor pentru diferite competențe proprii. Acest transfer general va include atît actuala cotă defalcată din impozitul pe venit (transfer general partajat), cît și sumele de echilibrare destinate să reducă disparitățile orizontale generate de capacitățile fiscale diferite ale APL. Veniturile proprii vor fi estimate pornindu-se de la actuala situație a APL și ținîndu-se cont de alte măsuri ale actualei strategii de extindere a bazei fiscale specifice APL: transferul de noi impozite către APL, lărgirea bazei fiscale a actualelor impozite și taxe locale (prin eliminarea sau reducerea facilităților fiscale), creșterea flexibilității în stabilirea cotelor de impozit, îmbunătățirea colectării.

Cheltuielile calculate ale competențelor proprii vor fi estimate pornindu-se de la 2 criterii:

- a) cheltuielile efective din ultimii ani pentru servicii specifice acestor competențe;
- b) un nivel minim de servicii specifice acestor competențe ce trebuie asigurat pentru fiecare autoritate locală (UAT).

Transferul general de la bugetul de stat are scopul de a suplimenta veniturile proprii și a oferi autorității locale veniturile necesare pentru a-și exercita competențele proprii în condiții de autonomie bugetară. El va fi compus atît din cota defalcată din impozitul pe salarii (venit) – impozit partajat între APC și APL – cît și din sumele de echilibrare. Ulterior se vor stabili nivelul efectiv al cotelor pe tipuri de administrații publice locale (de nivelul întâi și nivelul al doilea) și formula de alocare a sumelor de echilibrare. Formula de alocare a transferului de echilibrare va fi determinată în funcție de capacitatea fiscală a respectivei APL și cheltuielile calculate ale competențelor proprii.

Această formulă se va materializa într-un act normativ. În mod particular, acțiunea 2.2.5. din planul de acțiuni își propune să stabilească un model de finanțare specific pentru competențele partajate și delegate. În baza principiilor și criteriilor prezente în Strategie, este evident că competențele care nu sînt proprii (partajate, delegate) trebuie finanțate în alt mod decît din veniturile generale (asupra cărora APL are deplină autonomie în ceea ce privește prioritățile și alocările pentru o destinație sau alta). Interesul public (național) impune, în cazul acestor competențe, ca APC să asigure realizarea în practică a beneficiilor importante care trebuie să rezulte din exercitarea, chiar cu autonomie limitată, a acestor competențe. De aceea finanțarea acestor competențe se va face în special

prin transferuri condiționate, care trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici:

a) se va transfera către APL o sumă globală cu destinație specificată (de exemplu învățământ), dar care va putea fi alocată autonom de autoritatea APL pe componentele care i-au fost transferate în responsabilitate: o sumă anume pentru plata salariilor, alta pentru întreținere, alta pentru materiale didactice, alta pentru reparații curente/capitale – evident cu respectarea standardelor din domeniu (salariile vor trebui plătite conform prevederilor legale; cheltuielile de instruire a personalului didactic vor trebui dimensionate potrivit standardelor de formare continuă);

b) transferul condiționat va fi alocat către APL de regulă, pe bază de formulă, care trebuie să fie cât mai simplă și să aibă ca element central numărul de beneficiari ai serviciilor specifice competențelor descentralizate. Numai în acest mod finanțarea poate fi corelată cu principiul orientării către client în furnizarea serviciilor publice. Stabilirea formulei se va face în consultare cu asociațiile reprezentative ale APL;

c) competențele partajate sau delegate vor putea fi finanțate și în baza tarifelor percepute de la beneficiari, dacă acest lucru se consideră oportun (de exemplu serviciile de stare civilă sau anumite servicii sociale foarte specializate), fie în mod uniform, fie în funcție de venit;

d) cheltuielile de investiții vor fi acoperite tot prin transferuri condiționate cu această destinație, care vor fi alocate fie pe bază de formulă, fie pe bază competitivă (pe proiecte).

Creșterea complexității relațiilor financiare necesită întărirea capacității Ministerului Finanțelor de monitorizare, evaluare și elaborare a politicilor publice privind sistemul financiar al APL și relațiilor interbugetare.

Activitatea 2.3. prevede măsuri pentru atingerea unei autonomii bugetare reale și viabile, prin revizuirea și simplificarea procedurilor bugetare, menținerea disciplinei bugetare, creșterea transparenței față de public și mărirea responsabilizării atât prin introducerea unui management financiar mai performant (bugete de performanță și bugetare multianuală), cât și întărirea instrumentelor de control (audit intern și extern) și perfecționarea sistemului de achiziții publice la nivel local.

Noul sistem prevede instituționalizarea dialogului între Guvern și reprezentanții APL, prin crearea unei platforme permanente de comunicare și negociere între APC, APL de nivelul întâi și nivelul al doilea în planificarea strategică și soluționarea problemelor financiare curente, inclusiv problemelor sensibile la dimensiunea de gen.

III. Obiectiv specific pentru *Descentralizarea patrimonială*

Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a UAT, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului.

Activități:

3.1. *Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a UAT.*

3.2. *Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a UAT.*

3.3. *Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a UAT.*

3.4. *Reglementarea regimului juridic și delimitarea patrimoniului de stat și al UAT, public și privat.*

3.5. *Dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului, prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului.*

3.6. *Elaborarea și implementarea sistemului de monitorizare și evaluare a utilizării eficiente a patrimoniului.*

3.7. *Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public – public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului.*

În procesul de descentralizare și de îmbunătățire a administrării patrimoniului, este important să se distingă două aspecte importante:

a) crearea unui mecanism clar și predictibil pentru transferul propriu-zis de proprietate către autoritățile publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea;

b) reglementarea utilizării și administrării proprietăților, atât de drept public, cât și de drept privat, odată transferate.

Din tradiția administrativă a țărilor vest-europene se desprind câteva principii de bază care ar trebui să guverneze procesul de descentralizare a patrimoniului. În primul rând, drepturile de proprietate la nivel local nu trebuie tratate diferit comparativ cu cele ale altor instituții publice, precum cele de nivel central. Nu trebuie să existe limitări nerezonabile în ceea ce privește managementul proprietății la nivel local, altele decât cele impuse instituțiilor cu subordonare centrală.

Proprietatea la nivel municipal și raional trebuie să fie judicios distribuită în categoriile public și privat. De asemenea, drepturile de proprietate trebuie corelate, pe cât posibil, cu structura de furnizare a serviciilor locale și cu capacitatea autorităților locale de a administra eficient proprietatea. Ideea este ca instituția care răspunde de furnizare să aibă și proprietatea asupra mijloacelor necesare acestei furnizări. Trebuie de avut în vedere că, în timp ce procesul de descentralizare poate fi gradual, desfășurat în paralel cu fortificarea capacității de

administrare a activelor, orice transfer de proprietate, odată efectuat, este greu reversibil.

Acțiunile din planul de acțiuni propuse pentru activitățile 3.1. – 3.7. sînt concepute în baza acestor principii de bună practică și vor conduce la:

a) descentralizarea dreptului de proprietate asupra activelor mobile sau imobile care, în practică, sînt gestionate de autoritățile locale. Odată cu dreptul de proprietate, către UAT vor fi transferate și mijloacele folosite în prezent pentru administrarea acestor active;

b) crearea unui cadru care să asigure că ori de cîte ori, în viitor, autoritățile locale vor primi competențe noi, acestea vor veni împreună cu dreptul de proprietate asupra mijloacelor folosite pentru a exercita aceste competențe și suficiente resurse pentru o administrare eficientă a activelor;

c) asigurarea, prin legislația generală (concesiune, parteneriat public-privat) sau sectorială (vizînd diverse servicii publice sau tipuri de întreprinderi municipale), a unor standarde minime de calitate în ceea ce privește administrarea proprietății la nivel local.

IV. Obiectiv specific pentru *Dezvoltarea locală*

Crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile; modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Activități:

4.1. Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsioneare a procesului de dezvoltare economică locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială.

4.2. Crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea și implementarea, monitorizarea și evaluarea PUG-ilor și strategiilor.

4.3. Elaborarea/actualizarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare regională/locală în diverse domenii ale economiei naționale, incluzînd abordarea bazată pe drepturile omului și egalității de gen.

4.4. Dezvoltarea capacităților APL de susținere a cooperării transfrontaliere.

Activitatea 4.1. vizează acțiuni ce vor genera îmbunătățirea și completarea cadrului legal și normativ în scopul creșterii rolului APL în gestionarea și impulsionearea procesului de dezvoltare economică locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială. APL trebuie să dispună de suficientă autonomie, inclusiv financiară, pentru a reuși să folosească o

diversitate de instrumente economice și financiare precum: (i) inițiative fiscale – capacitatea de a impune și de a utiliza în mod liber impozitele și taxele locale în scopul dezvoltării comunităților; (ii) inițiative financiare – libertatea de a formula strategii financiare și de a beneficia de împrumuturi în condiții clar stabilite, asociată cu libertatea de a folosi totalitatea resurselor financiare pentru îmbunătățirea calității condițiilor de trai și de impulsione a dezvoltării economice; (iii) inițiative bazate pe folosirea proprietății locale, a terenurilor și clădirilor, în scopul stimulării dezvoltării economice locale. De asemenea, APL trebuie să dispună de pîrghii legale destinate să încurajeze lansarea de noi afaceri, crearea de noi locuri de muncă și furnizarea de servicii de instruire și extindere a gradului de ocupare a forței de muncă.

În acest context, Strategia propune *perfecționarea cadrului legal și abilitarea APL cu personal instruit, capacități și instrumente de cooperare teritorială și impulsione a procesului de dezvoltare economică locală* prin: (i) realizarea unei analize complexe a cadrului legislativ și normativ care reglementează competențele APL în domeniul dezvoltării economice locale; (ii) propunere de modificări ale cadrului legislativ, însoțite de mecanisme eficiente de aplicare; (iii) clarificarea oportunităților de utilizare a conceptelor și formelor moderne de cooperare teritorială (poli de creștere, zonă metropolitană, cooperare intermunicipală, microregiuni); (iv) definirea legală și adoptarea conceptelor: poli de creștere, zonă metropolitană, cooperare intermunicipală, microregiuni; (v) clarificarea oportunităților de atribuire a statutului de pol de creștere/municipiu principalelor orașe din Republica Moldova.

Dezvoltarea economică locală se bazează pe procesul continuu de planificare și implementare a programelor strategice de dezvoltare prin utilizarea optimă a resurselor locale. Activitatea 4.2. vizează realizarea acțiunilor de creare și dezvoltare a capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare locală.

Numărul mic de localități care dispun de planuri urbanistice generale poate fi explicat și prin: (i) lipsa resurselor financiare locale și centrale pentru realizarea și implementarea acestor documente strategice, precum și (ii) lipsa capacităților profesionale de realizare a planificării strategice, inclusiv bazată pe drepturile omului și egalitatea de gen. Pentru remedierea acestei situații, în comun cu instituțiile specializate abilitate, vor fi elaborate și desfășurate cursuri de instruire a personalului APL privind elaborarea proiectelor și atragerea resurselor pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și strategiilor de dezvoltare locală, inclusiv prin prisma drepturilor omului și egalității de gen.

De asemenea, la nivel regional se vor identifica posibilități de asigurare a consultanței continue în domeniul atragerii resurselor financiare externe pentru

elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și strategiilor de dezvoltare.

Activitatea 4.3 vizează acordarea asistenței APL în elaborarea/actualizarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare regională/locală, incluzând abordarea bazată pe drepturile omului și egalității de gen. În acest scop se propune elaborarea și aprobarea unei metodologii moderne și unificate privind proiectarea, actualizarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare. În prezent, în Republica Moldova planurile urbanistice generale se elaborează conform unei metodologii aprobate în anul 1992 (Hotărârea Guvernului nr.626 din 18 septembrie 1992 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de elaborare, avizare și aprobare a planurilor urbanistice generale ale localităților din Republica Moldova”). Această metodologie este învechită, iar indicatorii și standardele utilizate sînt din perioada sovietică. La elaborarea strategiilor de dezvoltare locală se utilizează o multitudine de metode și abordări, de regulă diferite, ceea ce le face lipsite de intercorelare cu strategiile regionale și naționale.

Pentru sporirea performanțelor planurilor de urbanism și de amenajare a teritoriului se impune: (i) finalizarea planului de amenajare a teritoriului național (PATN) și a planurilor de amenajare a regiunilor (ii) elaborarea planurilor locale de amenajare a teritoriului, ce au drept scop corelarea programelor locale cu programele de nivel național și regional, interconexiunea programelor locale, corelarea planurilor și regulamentelor de urbanism pentru localitățile cuprinse în teritoriu, stabilirea condițiilor de construibilitate pentru intravilanul și extravilanul localităților, precum și (iii) crearea bazei de date naționale unice (GIS). Toate aceste documente vor sta la baza elaborării și actualizării planurilor locale de amenajare a teritoriului, or planurile urbanistice generale locale trebuie să preia o bună parte din prevederile Planului național și ale celor regionale.

Activitatea 4.4. vizează crearea instrumentelor și cadrului legal favorabil autorităților publice locale pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere.

În prezent, cooperarea transfrontalieră reprezintă o pîrghie eficientă pentru soluționarea problemelor de dezvoltare social-economică a regiunilor frontaliere ale țărilor limitrofe. Republica Moldova este angajată în cadrul a 3 euroregiuni. Astfel, peste 95% din teritoriul și 90% din populația Republicii Moldova fac parte din cadrul euroregional de cooperare transfrontalieră.

În acest sens, pentru dezvoltarea mecanismului respectiv se preconizează: (i) crearea instrumentelor și a cadrului legal favorabil APL pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere, (ii) acordarea asistenței autorităților APL în promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor și în cadrul structurilor regionale internaționale.

V. Obiectiv specific pentru *Capacitatea administrativă*

Creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Activități:

5.1. Examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale, în baza studiilor privind consolidarea capacităților UAT, în conformitate cu criteriile și principiile cuprinse în prezenta Strategie.

5.2. Consultarea extinsă cu factorii interesați, membrii comunităților locale, inclusiv grupurile vulnerabile a opțiunilor de consolidare a capacităților UAT și de cooperare intermunicipală.

5.3. Crearea condițiilor pentru implementarea opțiunilor de consolidare a capacităților UAT și de cooperare intermunicipală.

Activitățile 5.1.–5.3. se referă la fragmentarea administrativă excesivă care generează lipsa de eficiență (în furnizare) și propune realizarea unor activități care vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune:

a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii;

b) modelul cooperant – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale, și de stimulare a acesteia (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul și calitatea serviciilor publice prestate.

Fiecare dintre cele două modele are avantaje și dezavantaje și ele nu se exclud reciproc în mod complet. Astfel, primul model are avantajul de a produce rapid efecte economice, de a reduce mai mult costurile (în special în ceea ce privește funcționarea APL), de a conduce mai repede la consolidarea financiară și instituțională a UAT, prezintă un spor de eficiență și eficacitate. Are însă marele dezavantaj că este foarte dificil de obținut un consens asupra modului în care să fie realizat, mai ales din punct de vedere politic – este un instrument mai „agresiv”, care riscă să divizeze diversele părți interesate și să facă astfel dificil procesul de adoptare și implementare. Eficacitatea acestui model a fost dovedită prin implementarea celor două reforme din 1999 și 2003, care s-au desfășurat în mod ordonat și fără împotriviri semnificative. În același timp, însă, lipsa consultărilor prealabile nu a convins nici APL, nici publicul cu privire la utilitatea reformelor.

Al doilea model este mai prietenos, nu provoacă atât de multă opoziție din partea celor interesați, dar este mai puțin eficient. Sistemul de stimulente trebuie elaborat cu foarte mare atenție, astfel încât să stimuleze în mod real furnizarea în comun a serviciilor publice de către UAT. De asemenea, modelul mai are un defect: ca să fie eficace, acesta presupune existența unei anumite culturi a cooperării, a identificării rapide și respectării compromisului/consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice. Acest lucru este destul de dificil în multe țări aflate în tranziție.

Activitățile 5.2. și 5.3. sînt necesare pentru organizarea unor consultări publice pe această problemă sensibilă cu toți factorii interesați – reprezentanții APL, societatea civilă și populația, inclusiv grupurile vulnerabile și adoptarea unei decizii politice clare. De asemenea, vor fi întreprinse mai multe acțiuni pentru perfecționarea unui cadru normativ adecvat.

VI. Obiectiv specific pentru *Capacitatea instituțională*

Dezvoltarea unui sistem instituțional și juridic de management al resurselor umane la nivelul APL, astfel încât să se asigure autoritatea deplină a autorităților APL alese asupra executivului lor, recrutarea transparentă și nediscriminatorie a funcționarilor, motivarea reală, stabilitatea în funcție, reducerea influenței politice asupra acestora, care să contribuie direct la îmbunătățirea competențelor personale și profesionale ale angajaților din APL.

Activități:

6.1. *Perfecționarea sistemului de instruire pentru a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea și asigurarea serviciilor comunale și sectoriale, tehnologii informaționale, limbi străine, analiza impactului din perspectiva de gen și a drepturilor omului, planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea bazată pe drepturile omului și egalitatea de gen.*

6.2. *Asigurarea autonomiei locale atât în ceea ce privește structura instituțională, cât și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală sau raională.*

6.3. *Dezvoltarea cadrului normativ și practicilor privind managementul resurselor umane care să asigure accesul liber și nediscriminatoriu prin concurs transparent, motivarea, stimularea, stabilitatea în funcție și posibilitățile de avansare în carieră pentru funcționarii publici, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen.*

Dezvoltarea capacității instituționale a APL se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă întreaga

funcție publică, atât la nivel local, cât și la nivel central. Astfel, este nevoie de corelarea activităților prevăzute de prezenta Strategie cu prevederile unei strategii unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din întreaga administrație, în baza unei analize detaliate a nevoilor de resurse umane.

Respectiv, exigențele impuse în procesul de descentralizare presupun consolidarea capacității instituționale și profesionale a APC specializate, direct implicate și responsabile de derularea procesului de descentralizare (așa cum sînt Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor etc.). În acest context sînt relevante acțiunile privind consolidarea Direcției generale politice de descentralizare și administrare locală a Cancelariei de Stat, inclusiv prin creșterea numărului de personal, precum și prin instruirea profesională a acestora, aplicînd programe de ridicare a competențelor profesionale și asistență tehnică. Un program de dezvoltare profesională și eventual de asistență tehnică este necesar și în cadrul APC specializate în domenii pasibile descentralizării (așa cum Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Educației, Ministerul Economiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii drumurilor etc.).

Este importantă schimbarea viziunii de funcționare a acestor ministere care, odată cu descentralizarea unor competențe, nu vor mai avea numeroase sarcini operaționale de rutină, dar se vor concentra asupra funcțiilor de planificare și elaborare a politicilor, monitorizare a performanței și analiză sectorială avansată. Această schimbare va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai exacte și posibilitatea trecerii la aplicarea reală a bugetelor pe programe. De asemenea, schimbarea va face administrația publică centrală și locală mai transparentă față de cetățean în privința utilizării resurselor și atingerii obiectivelor de politică stabilite. Programul de instruire și asistență tehnică va trebui să asigure un domeniu vast al reformei administrației publice în ansamblu, și, deci va trebui corelat cu politicile publice din acest domeniu.

În contextul dat consolidarea instituțională a APL trebuie să fie parte integrantă a acestui proces, componentă esențială a reformei administrației publice din Republica Moldova. Acțiunile enumerate mai sus vizează aspectele-cheie ale consolidării instituționale ale administrației publice în ansamblul ei și vor trebui implementate în contextul reformei APC.

Activitatea 6.1. subliniază necesitatea stringentă de pregătire și perfecționare a resurselor umane la nivelul APL – acestea au rezultat atât din discuțiile în grupurile de lucru ale Comisiei paritare pentru descentralizare, cât și din studiile de specialitate elaborate în contextul priorității de descentralizare.

Activitatea 6.2. se integrează în procesul de consolidare a autonomiei APL, de reducere a controlului central excesiv. Controlul de ansamblu al cheltuielilor de personal în APL poate fi realizat prin mecanisme indirecte de natură financiar-bugetară (implementarea unor constrângeri bugetare tari), la fel de eficace și care permit decizia autonomă a autorităților locale în ceea ce privește numărul de personal, structura acestuia sau managementul efectiv al resurselor umane.

Activitatea 6.3 se referă la îmbunătățirea substanțială a managementului resurselor umane la nivel local pe mai multe direcții: evaluarea necesităților de personal, atât ca structură, cât și din punct de vedere al calificărilor și competențelor necesare; managementul procesului de recrutare și promovare; dezvoltarea carierei funcționarilor publici și satisfacerea necesităților lor de instruire și perfecționare profesională; evaluarea performanței funcționarilor publici. Cu privire la acest ultim aspect, trebuie subliniat că el este de maximă importanță pentru dezvoltarea unei APL eficace, fiind în același timp un proces complex, dificil, a cărui perioadă de realizare o poate depăși pe cea a prezentei Strategii. De aceea activitatea 6.3. se referă la introducerea graduală și limitată la elementele de bază ale managementului de performanță al resurselor umane și de evaluare a rezultatelor funcționarilor publici într-o manieră care să nu fie formală, ci să sprijine activitatea eficientă a APL.

VII. Obiectiv specific pentru *Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen*

Crearea unui sistem instituțional și juridic care va asigura transparența decizională, autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării.

Activități:

7.1. Îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul APL, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali

Posibile alternative:

Perfecționarea sistemului electoral care să permită cetățenilor alegerea consilierului reprezentat nu doar de partid, asigurându-se și alegerea pe liste nominale, nu numai pe liste de partid.

Identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea consolidării legăturii cu alegătorii/cetățenii, eficientizarea consiliilor locale și scăderea costurilor lor de funcționare.

Identificarea modalităților de îmbunătățire a reprezentării minorităților și grupurilor vulnerabile în funcțiile locale alese.

7.2. Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale.

7.3. Lărgirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, inclusiv prin prisma echilibrului de gen și extinderea/generalizarea metodelor de consultare universală în vederea consolidării democratice la nivelul APL.

7.4. Elaborarea Strategiei de Comunicare și a Planului de acțiuni care va asigura maximă transparență în procesul de implementare a prezentei Strategii.

Activitatea 7.1. are în vedere creșterea gradului de responsabilizare a aleșilor locali și stimularea participării cetățenilor la viața publică locală. Prima se poate face prin alegerea nominală a candidaților locali, scăderea pragului electoral pentru candidații independenți, optimizarea numărului de consilieri locali. O problemă atestată în Republica Moldova este gradul scăzut de reprezentare a grupurilor vulnerabile, a minorităților etc. în autoritățile APL și de participare a acestora la procesul decizional. Există practici internaționale de constituire, pe lângă consiliul local, a unor structuri consultative formate din reprezentanții grupurilor respective, practici care pot fi analizate, preluate și adaptate condițiilor locale.

Activitatea 7.2. se axează pe separarea clară a responsabilităților central-locale și raional-locale ce presupune, pe de o parte, modificarea responsabilităților autorității centrale în sensul întăririi funcțiilor de elaborare a politicilor, de evaluare și de monitorizare, iar pe de altă parte, crearea unor instrumente și mecanisme de control eficient al legalității care să permită autorităților locale luarea deciziilor și funcționarea autonomă cu respectarea normelor legale.

Ținându-se cont de faptul că în Republica Moldova există condiții de multietnicitate, multiculturalitate, existând și grupuri vulnerabile, având drept principiu respectarea drepturilor omului, principiilor participării, nediscriminării, transparenței și responsabilizării, și politicile de personal trebuie să răspundă unor cerințe anumite. În acest sens, urmează a fi rezolvată problema grupurilor menționate în ceea ce ține de reprezentativitate în cadrul funcției publice, precum și de sensibilizarea funcționarilor publici la nevoile lor specifice, inclusiv prin măsuri afirmative speciale, precum cotele de reprezentare, ca parte a politicilor mai largi de abilitare și nediscriminare.

Activitatea 7.3. are ca scop sporirea participării cetățenilor la luarea deciziilor publice. Un principiu important al unei guvernări democratice o constituie posibilitatea oferită de către autoritățile publice cetățenilor de a influența deciziile care îi privesc. Este esențial ca societatea să participe efectiv și constructiv la acest proces public decizional. Există o serie de practici

internaționale care stimulează participarea publică – aceste practici pot fi analizate și adaptate la realitățile contextului local.

Activitatea 7.4. urmărește scopul ca Strategia de comunicare și Planul de acțiuni să propună activități de informare și comunicare eficientă pe termen scurt, mediu și lung, să elaboreze profilul grupurilor țintă, să formuleze cele mai adecvate mesaje și să identifice cele mai eficiente metode de comunicare cu fiecare dintre aceste grupuri.

Partea 3. Etapele de implementare și activitățile pentru atingerea obiectivelor, rezultatele scontate, riscurile și indicatorii de progres

Etapele de implementare și activitățile pentru atingerea obiectivelor

Conform etapelor de progres ale reformei de descentralizare (instituționalizare, conceptualizare, implementare sectorială), pentru desfășurarea cu succes a acestui proces se impune adoptarea, în timp util, relativ scurt, a unui vast plan de acțiuni care să asigure evitarea eventualelor blocaje în implementare. Acțiunile sînt preconizate pentru realizare etapizat:

a) etapa I – primele 12 luni, perioadă în care se planifică elaborarea și aprobarea acțiunilor concrete care vor asigura derularea eficientă a procesului de descentralizare pentru atingerea obiectivelor propuse în prezenta Strategie;

b) etapa a II-a – anii 2012-2015, cînd implementarea acțiunilor stabilite va genera atingerea obiectivelor trasate de către Grupurile de lucru pentru descentralizare.

În etapa I vor fi întreprinse măsuri de consolidare a potențialului și capacității administrative în gestionarea coordonată a competențelor transmise, integrarea și coordonarea programelor de dezvoltare a UAT, axate pe probleme de îmbunătățire a calității serviciilor prestate.

În acest scop, vor fi întreprinse acțiuni privind formarea specialiștilor pe domenii de dezvoltare, instruirea și perfecționarea specialiștilor din sfera administrativă, de cercetare și inovare. Va fi studiată detaliat experiența internațională în domeniu și vor fi inițiate schimburi de informații. De asemenea, pe lîngă studiile deja efectuate, vor fi realizate și alte studii științifice și statistice, în funcție de necesitățile proceselor de implementare, evaluare și monitorizare a Strategiei și de cerințele de argumentare în perfecționarea legislației.

În cadrul etapei a II-a eforturile vor fi orientate preponderent spre realizarea obiectivelor propuse, pentru racordarea standardelor locale existente la standardele stabilite de autoritățile centrale de specialitate, în conformitate cu exigențele impuse de situația reală în APL și serviciile a căror prestare se află în competența acestora. În această etapă se va realiza și trecerea competențelor pentru care s-a stabilit că sînt pasibile descentralizării, de la APC la APL, acțiunile principale fiind direcționate spre implementarea strategiilor, care au

drept scop creșterea calității serviciilor prestate, majorarea numărului serviciilor prestate de către APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, odată cu îmbunătățirea calitativă a resurselor umane.

Această etapă va fi segmentată pe intervale de timp, pentru ca măsurile planificate să fie realizate conform etapelor de alocare a mijloacelor financiare, în corelație cu obiectivele Cadrului bugetar pe termen mediu în vigoare. Aceasta va permite monitorizarea realizării sarcinilor potrivit mijloacelor financiare alocate și, în caz de necesitate, inițierea unor corecții. Transferul de mijloace financiare va fi efectuat concomitent cu transferul de competențe.

Ținându-se cont de faptul că descentralizarea nu este un proces simplu ce poate fi implementat definitiv în termene strict stabilite, ci un fenomen care, odată declanșat, poate să dureze o perioadă mai îndelungată, fiind influențat direct de multitudinea competențelor existente caracteristice APC, de tendințele de reformare a acestora, Strategia prevede pentru perioada ulterioară etapei a II-a, monitorizarea și evaluarea competențelor, serviciilor descentralizate, pentru înaintarea, în caz de neconcordanță, a propunerilor de ajustare a acestora la standardele de calitate prestabilite. În acest sens, descentralizarea va avansa odată cu expansiunea domeniilor de competență ale APL.

Pentru a spori vizibilitatea Reformei Naționale de Descentralizare, pentru a sensibiliza și a informa opinia publică despre scopul, domeniile de acțiune și impactul așteptat al descentralizării, va fi elaborată Strategia de Comunicare însoțită de un Plan de acțiuni. Campania de comunicare va merge în linie cu procesul de descentralizare, de aceea în Planul de acțiuni al Strategiei de Comunicare activitatea și mijloacele de informare vor fi descrise și etapizate cât mai exact, pentru ca purtătorii de mesaj să poată vorbi antefactum și într-un limbaj accesibil tuturor despre schimbările ce urmează să se producă în procesul descentralizării. Campania de comunicare și informare va fi realizată în mod continuu, în cadrul a trei campanii integrate majore:

1) **campanie intensivă de conștientizare**, care presupune informarea grupurilor țintă privind prezenta Strategie și beneficiile ei;

2) **campanie de susținere** care este o continuare a activității de comunicare și informare din campania anterioară și va amplifica efectul comunicării anterioare, păstrând interesul pentru fenomenul descentralizării;

3) **campanie post-implementare** (2015 – și mai departe), care are drept scop prezentarea rezultatelor implementării și menținerea unui interes constant față de aspectele în curs de rezolvare sau a efectelor pe care le produce în timp reforma descentralizării;

Planul de acțiuni va fi etapizat conform celor trei campanii descrise mai sus și va cuprinde următoarele linii directoare: obiectivele comunicării, activitățile aferente fiecărui obiectiv, descrierea fiecărei activități, mijloacele de

comunicare, instrumentele de comunicare, termenele de realizare, factorii responsabili, costurile, indicatorii de performanță.

Rezultatele scontate, riscurile și indicatorii de progres

Prin utilizarea mecanismelor de coordonare a proceselor de gestionare și monitorizare, prin alocarea volumului corespunzător de resurse financiare în urma implementării prezentei Strategii vor fi obținute următoarele rezultate:

a) va fi creat un sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de nivelul întâi și nivelul al doilea caracterizat prin funcționalitate, transparență (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate;

b) resursele vor fi corelate cu capacitatea administrativă a UAT, astfel încât serviciile publice să fie furnizate într-un mod liber, eficient (costuri cât mai reduse) și eficace, asigurând cel puțin un nivel minim de calitate a prestației, stabilit de APC;

c) va fi instituit un sistem de finanțe publice locale care să asigure autonomia financiară a APL de ambele niveluri, cu menținerea disciplinei financiare, maximalizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor;

d) proprietatea publică a UAT va fi delimitată clar de proprietatea statului, fiind stabilit și statutul juridic al fiecărui bun mobil/imobil separat aflat pe teritoriul UAT;

e) proprietatea UAT va fi separată clar pe domenii (domeniul public sau privat). Va fi definitivată modalitatea de trecere dintr-un domeniu în altul a bunurilor publice și va fi stabilit mecanismul de trecere a proprietății de la APL de nivelul întâi la APL de nivelul al doilea, precum și de la APL de ambele niveluri în proprietatea statului și viceversa (inclusiv bunurile întreprinderilor municipale);

f) vor fi asigurate mecanisme de gestionare complexă, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului;

g) structura administrativ-teritorială va fi compusă din UAT cu capacitate administrativă ce favorizează autonomia locală;

h) furnizarea serviciilor publice de către APL se va efectua cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților APL alese, inclusiv ținându-se cont de dimensiunea de gen;

i) va fi instituit un sistem instituțional și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în fața locuitorilor, de facilitare a participării cetățenilor în procesul decizional, de diminuare și ulterior de blocare a fenomenului corupției, de garantare a echității, de combatere a discriminării;

j) va fi dezvoltat un sistem instituțional și juridic de management al resurselor umane la nivelul APL, asigurând autoritatea deplină a APL asupra executivului lor. Depolitizarea APL, recrutarea transparentă și nediscriminatorie a funcționarilor publici la nivel local, motivarea reală, asigurarea stabilității în

funcție vor asigura îmbunătățirea competențelor funcționarilor pînă la finele etapei a II-a;

k) vor fi create și implementate mecanisme de asigurare a unei dezvoltări locale durabile;

l) vor fi modernizate organizarea și managementul serviciilor publice locale, prin sprijinirea programelor integrate de investiții și ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Un factor primordial în procesul de descentralizare îl constituie managementul reformei și procesul de transpunere a acesteia în practică.

Descentralizarea urmărește schimbarea unor procese și structuri complexe și, mult mai important, a modului de gîndire.

În consecință, pentru ca reforma descentralizării să aibă succes, este necesar ca un număr mare de grupuri-țintă să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestora.

Calitatea unei strategii de schimbare se bazează, în mare parte, pe calitatea analizelor prealabile. Cu toate acestea, nu rareori se întîmplă ca, în cadrul sectorului public, fazele de diagnostic să fie executate rapid, soluția fiind uneori aleasă înainte de identificarea și analizarea completă a problemei. Această abordare determină adesea o focalizare pe rezolvarea simptomelor, și nu pe înlăturarea cauzelor sau problemelor de fond. Astfel, pentru remedierea fenomenului observat, prezenta Strategie propune executarea studiilor și promovarea proiectelor-pilot pînă la decizia de implementare.

Partea 4. Estimarea impactului financiar și nefinanciar

Impactul general al măsurilor prevăzute de prezenta Strategie va fi evaluat prin analiza principalelor efecte economice asupra bugetului național și ale celor locale, prin estimarea resurselor financiare necesare a fi utilizate din contul acestor și altor surse legale.

De altfel, impactul major al politicilor de descentralizare propuse va fi mult mai amplu, depășind sfera impactului financiar, deoarece nu vom avea doar costuri economice, ci trebuie să includem toate beneficiile generate pentru societate în urma procesului de descentralizare, inclusiv prin prestarea către populație a unor servicii de calitate și accesibilitatea acestora pentru grupurile vulnerabile.

Scopul general al evaluării impactului bazat pe o monitorizare riguroasă constă în aprecierea periodică a măsurilor prin care se vor atinge obiectivele stabilite de prezenta Strategie și se vor obține rezultatele preconizate, realizînd activitățile și utilizînd mijloacele/resursele stabilite.

Evaluările vor fi utilizate ca surse inițiale pentru îmbunătățirea performanței implementării, ca exemple la elaborarea și planificarea activităților ulterioare sau la continuarea acțiunilor programate.

Fiecare evaluare trebuie să stabilească exact nivelul de realizare a unor obiective clare și a unor scopuri primare declarate. Evaluarea progresului implementării planificărilor strategice va oferi factorilor de decizie informații sigure pentru fiecare stadiu de intervenție, indicând asupra direcțiilor de dezvoltare a activităților întreprinse, care pot releva nuanțe atât pozitive, cât și negative. În plus se vor efectua analize de impact prin prisma egalității de gen și drepturilor omului, care au ca scop de a identifica din timp și preveni potențialul impact negativ asupra unor grupuri sociale.

Evaluarea are următoarele **scopuri principale**:

- a) sistematizarea experienței pentru a îmbunătăți atât planificarea, cât și rezultatele;
- b) măsurarea schimbărilor condiționate de implementarea acțiunilor planificate sau inițiate pe parcursul perioadelor stabilite, pozitive sau negative;
- c) oferirea posibilității de a cunoaște activitățile întreprinse în mod transparent.

Evaluarea finală a implementării acțiunilor va avea drept scop stabilirea gradului de realizare a obiectivelor și a sarcinilor în vederea obținerii eficienței rezultatelor scontate. Sinteza și analiza informațiilor privind procesul de implementare pentru creșterea gradului de impact al rezultatelor obținute vor servi drept bază pentru o abordare strategică ulterioară.

Analizele și evaluările se vor baza pe principiul încurajării tuturor factorilor interesați în furnizarea informațiilor veridice și transparente.

Astfel, estimarea impactului va fi efectuată de fiecare autoritate publică centrală de specialitate cu atribuții în domeniile de competență propuse descentralizării. Evaluările periodice și finale pentru sinteză vor fi prezentate Cancelariei de Stat, care este responsabilă de evaluarea impactului general asupra situației reale, în funcție de tendințele proceselor de descentralizare, și de monitorizarea indicatorilor relevanți.

Prin efectuarea analizei specifice și de apreciere a gradului de aliniere la cadrul macroeconomic și alte politici publice, Cancelaria de Stat va avea sarcina de a prezenta rapoartele respective Comisiei paritare și Guvernului.

Costurile financiare

Costurile financiare, din perspectiva analizei de impact, legate de aplicarea deciziilor și conform acțiunilor planificate, vor fi estimate și prevăzute în

planurile de acțiuni pentru implementarea prezentei Strategii în perioada 2012-2015 și, respectiv, în anii următori.

Sursele și volumul de finanțare a acțiunilor planificate sînt determinate în corelație cu documentele de politici ale domeniului de profil pe perioada previzibilă și includ finanțarea din bugetul de stat, bugetele autorităților publice locale, asistența externă și alte surse legale Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

Pentru unele acțiuni este posibilă estimarea corectă a necesarului de mijloace financiare la etapa înaintării propunerilor. În alte cazuri, costurile financiare reprezintă estimări aproximative, care au fost elaborate în faza de planificare a acțiunilor, cînd aprecierea corectă a volumului de finanțare nu era posibilă din motive justificate.

În funcție de caz, atunci cînd realizarea unor măsuri ce nu au acoperire financiară se impune ca fiind imperativă, urmează a fi inițiată identificarea surselor de finanțare suplimentară, inclusiv prin apelarea la suportul partenerilor externi.

Partea 5. Cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare

Cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare include instituțiile responsabile de implementarea prezentei Strategii, procedurile și mecanismele de monitorizare, evaluare și periodicitatea raportării.

Instituțiile implicate în procesul de implementare, monitorizare și evaluare sînt:

- a) Parlamentul;
- b) Guvernul prin intermediul Comisiei paritare pentru descentralizare și Cancelariei de Stat;
- c) autoritățile publice centrale;
- d) autoritățile administrației publice locale de nivelul întîi și nivelul al doilea;
- e) asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM);
- f) reprezentanții societății civile, ai mediului academic și științific, partenerii de dezvoltare.

Parlamentul va examina cadrul legislativ în vigoare și va aproba acte legislative necesare, înaintate de Guvern în vederea implementării procesului de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale; va exercita controlul parlamentar asupra realizării prezentei Strategii, respectării și realizării prevederilor legislației în vigoare privind procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale.

Guvernul a constituit, sub prezidarea Primului-ministru, Comisia paritară pentru descentralizare, care este compusă din reprezentanți ai autorității publice centrale și autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea, reprezentantul unității teritoriale autonome Găgăuzia, reprezentantul societății civile, desemnat de Consiliul Național pentru Participare.

Comisia paritară pentru descentralizare are misiunea de a monitoriza și de a promova procesul de descentralizare, în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru asigurarea pe termen lung a unui cadru instituțional de dialog între APC și APL, societatea civilă, mediul academic și științific, partenerii de dezvoltare, precum și fundamentarea într-o manieră participativă și consensuală a deciziilor strategice privind continuarea procesului de descentralizare, Comisia paritară a creat grupurile de lucru pentru descentralizare.

Procesul de implementare, monitorizare și evaluare a prezentei Strategii va fi coordonat de către Comisia paritară, cu suportul tehnic al Cancelariei de Stat – Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală. Rolul Comisiei paritare este strategic, de coordonare generală a procesului de implementare în conformitate cu prevederile legislației în vigoare privind realizarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici.

Cancelaria de Stat, prin intermediul Direcției generale politici de descentralizare și administrare locală, va monitoriza implementarea Strategiei și Planului de acțiuni, conform obiectivelor, priorităților și etapelor distincte ale procesului de descentralizare.

Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală din cadrul Cancelariei de Stat va activa în strânsă cooperare cu autoritățile APC, care gestionează domenii pasibile descentralizării, în special cu Ministerul Finanțelor, cu autoritățile APL și cu asociațiile lor reprezentative, cu reprezentanții societății civile, ai mediului științific și academic, ai sectorului privat, cu partenerii de dezvoltare etc.

Cadrul instituțional utilizat pentru procesul de implementare și monitorizare a Strategiei este constituit din grupurile de lucru pentru descentralizare, care activează pe lângă Comisia paritară pentru descentralizare și au avantajul structurii sale democratice și participative. Activitatea în grupurile de lucru va fi suplimentată de consultări regulate cu structurile asociative reprezentative ale APL.

Pentru realizarea misiunii sale, Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală din cadrul Cancelariei de Stat va elabora, în termen util de la aprobarea prezentei Strategii, următoarele documente:

a) metodologia și baza de date necesare pentru calcularea indicatorilor de rezultat și de progres ai Strategiei, formatul rapoartelor de lucru (pentru informare, monitorizare și evaluare);

b) procedurile de lucru cu Ministerul Finanțelor, ministerele și autoritățile APC cu responsabilități în implementarea Strategiei;

c) programul de lucru anual privind procesul de implementare, monitorizare și evaluare a prezentei Strategii.

Sarcinile Direcției generale politici de descentralizare și administrare locală din cadrul Cancelariei de Stat în procesul de implementare și monitorizare sînt următoarele:

a) supravegherea, conform responsabilităților stabilite, a realizării acțiunilor conținute în Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei, prin elaborarea unui sistem de atenționare prealabilă timpurie a autorităților centrale implicate, ținînd cont de acțiunile preconizate și termenele stabilite;

b) verificarea și avizarea strategiilor sectoriale de descentralizare și a legislației necesare implementării acestora, pentru a asigura concordanța acestora cu prevederile prezentei Strategii;

c) elaborarea rapoartelor de progres privind implementarea acțiunilor incluse în Planul de acțiuni. Rapoartele de progres vor fi elaborate în baza informațiilor (rapoartelor) colectate sistematic de Cancelaria de Stat, prin intermediul subdiviziunilor sale, de la instituțiile responsabile de implementare. Rapoartele de progres vor fi prezentate Comisiei paritare și Guvernului;

d) elaborarea anuală, de către Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală, a raportului consolidat privind dezvoltarea sistemului APL și evoluția procesului de descentralizare, pentru a fi prezentat Comisiei paritare, Guvernului și Parlamentului;

e) revizuirea anuală a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei, în vederea ajustării lui în funcție de progresul în realizarea acțiunilor, rezultatelor obținute și schimbărilor de context. Procesul de actualizare a Planului de acțiuni se va realiza în corelare cu etapele de implementare a Strategiei și prevederile legii bugetului, cu aprobarea de către Guvern a versiunii actualizate pentru anul viitor.

Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală va activa în strînsă colaborare cu subdiviziunile Cancelariei de Stat care exercită atribuții în domeniul APL și cu oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, care asigură controlul administrativ obligatoriu al actelor emise/adoptate de către autoritățile APL și coordonează activitatea serviciilor publice desconcentrate în teritoriu.

Avînd în vedere că, în cazul descentralizării, Guvernul împarte, într-o anumită măsură, sarcina administrării treburilor publice cu colectivitățile locale, sistemul descentralizat prevede înlocuirea puterii ierarhice, specifice centralizării, cu controlul administrativ obligatoriu de legalitate și oportunitate,

coordonarea serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, relevantă în acest sens fiind activitatea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

În cadrul autorităților administrației publice centrale, și al ministerelor în special, implementarea, monitorizarea și evaluarea realizării Strategiei vor fi coordonate de către direcțiile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor sau de către alte subdiviziuni, desemnate responsabile prin ordinul conducătorului autorității respective.

Autoritățile APL, reprezentând principalii beneficiari ai Strategiei, vor fi implicate în realizarea acțiunilor și măsurilor specifice și vor fi consultate la toate etapele procesului de elaborare, modificare și aprobare a documentelor de politici și actelor normative, inclusiv prin intermediul asociațiilor reprezentative constituite în condițiile legii (CALM).

Participarea reprezentanților *societății civile, ai mediului academic și științific, ai sectorului privat, ai partenerilor de dezvoltare* în procesul de monitorizare și evaluare a Strategiei va fi asigurată prin intermediul grupurilor de lucru pentru descentralizare, al Consiliului Național pentru Participare, al asociațiilor reprezentative constituite în condițiile legii, al altor structuri existente. În vederea unei monitorizări și evaluări cât mai transparente și participative a implementării prezentei Strategii, vor fi organizate cu regularitate dezbateri publice, echilibrate din perspectivă de gen, cu participarea unor grupuri diverse de populație, inclusiv grupurile vulnerabile.

Evaluările intermediare și finale ale modului de implementare reprezintă elemente importante pentru aplicarea eficientă a politicilor publice, îndeosebi în cazul unui document deosebit de complex precum este prezenta Strategie. Astfel, pentru a asigura deplina obiectivitate a procesului de evaluare, realizarea acestuia poate fi încredințată, după caz, și unor instituții și experți independenți.

În acest context, Cancelaria de Stat, cu eventualul suport al partenerilor de dezvoltare, poate contracta instituții independente pentru elaborarea rapoartelor de evaluare intermediară și de evaluare finală în termen de 6 luni de la încheierea perioadei de implementare a prezentei Strategii.

Implementarea Strategiei – proiecte-pilot

După aprobarea prezentei Strategii și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Cancelaria de Stat, în comun cu autoritățile APC care gestionează domenii pasibile descentralizării va putea demara procese vaste de descentralizare, precum și iniția, în anumite domenii, implementări ale proiectelor-pilot.

Comisia Paritară pentru descentralizare va examina inițiativele Cancelariei de Stat privind implementarea proiectelor-pilot în domeniile supuse

descentralizării și, după informarea prealabilă și consultarea autorităților APL, va aproba lista UAT de ambele niveluri în care pot fi derulate proiectele respective.

Comisia Paritară va selecta din lista propusă UAT de nivelul întâi și nivelul al doilea în care pot fi desfășurate proiecte-pilot, înaintînd lista finală Cancelariei de Stat.

Cancelaria de Stat, în colaborare cu autoritățile APC care gestionează domeniul supuse procesului de descentralizare, va elabora proiecte-pilot pentru a fi înaintate autorităților APL.

Autoritățile APL vor înainta autorităților administrației publice centrale, inclusiv grupurilor de lucru pentru descentralizare, propuneri privind transferul de competențe și resurse aferente de la autoritățile APC către autoritățile APL sau către sectorul privat.

Monitorizarea și evaluarea Strategiei

Monitorizarea realizării prezentei Strategii va începe odată cu lansarea acesteia, în vederea identificării în timp util a eventualelor incorectitudini și lacune în derularea acțiunilor prevăzute.

Activitatea de monitorizare se va exercita în trei moduri: monitorizarea *anuală*, ce presupune raportare detaliată pe perioada unui an, pentru aprecierea impactului care a fost determinat conform sarcinilor pe termen mediu; raportarea *periodică* a rezultatelor pe etape distincte; monitorizarea și raportarea *finală* asupra realizării obiectivelor Strategiei pe perioada integrală.

Rapoartele anuale, periodice și finale de monitorizare a implementării Strategiei, privind dezvoltarea sistemului administrației publice și evoluția procesului de descentralizare vor fi prezentate spre examinare și aprobare Comisiei paritare pentru descentralizare, Guvernului și Parlamentului.

Coordonarea integrală a procesului de monitorizare și evaluare a rezultatelor implementării Strategiei, recomandarea corecțiilor de rigoare vor fi efectuate de către Comisia Paritară pentru descentralizare.

Cancelaria de Stat va îndeplini rolul de coordonator intersectorial al procesului de implementare și monitorizare a Strategiei. Monitorizarea se va realiza pe baza unui set de indicatori relevanți, care să reflecte atât realizările directe, cât și rezultatele/impactul acestuia. Setul de indicatori va fi propus de Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală, discutat cu toți factorii interesați și adoptat de către Comisia paritară pentru descentralizare.

Întrucît prin monitorizare și evaluare se oferă informații în vederea atingerii obiectivelor și obținerii rezultatelor în domeniile pasibile

descentralizării, conform reglementărilor în vigoare, în calitate de furnizori de date vor apărea următoarele instituții și organizații: Ministerul Finanțelor, Biroul Național de Statistică, Ministerul Economiei, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Mediului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Culturii, Ministerul Tineretului și Sportului, autoritățile APL etc.

În procesul de monitorizare a rezultatelor enunțate va fi utilizat un set de indicatori de evaluare a gradului de progres în realizarea sarcinilor de bază privind descentralizarea, consolidarea capacităților autorităților APL, gradul de asigurare a calității serviciilor publice prestate, aplicarea principiilor drepturilor omului, conform anexei nr.2 și egalității de gen, conform anexei nr.3, conceptului de vulnerabilitate, conform anexei nr.4.

Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei va reprezenta unul dintre cele mai importante aspecte ale procesului de reformă a APL, în el fiind incluse toate componentele, cu obiectivele specifice, acțiunile preconizate, termenele de executare și responsabilii de realizare.

Planul propus include acțiuni a căror realizare cuprinde perioada 2012-2015 și este flexibil, permițând operarea de modificări în funcție de schimbarea circumstanțelor și apariția unor eventuale probleme în procesul implementării reformei.

Sistemul general de monitorizare și evaluare va fi dezvoltat într-o manieră consecventă, fiind aliniat procesului de raportare privind realizarea Strategiei naționale de dezvoltare și Programului de activitate al Guvernului. Pe măsura evoluției sistemului național de monitorizare și evaluare, se vor dezvolta corespunzător și elementele de raportare ale prezentei Strategii.

Setul de criterii pentru diferențierea responsabilităților proprii de celelalte tipuri de responsabilități

Setul de criterii pentru diferențierea responsabilităților proprii de celelalte tipuri de responsabilități trebuie să răspundă la trei întrebări esențiale:

a) cum pot fi diferențiate competențele care pot fi descentralizate (descentralizabile) de cele care nu pot fi descentralizate (nedescentralizabile)?;

b) care sînt diferențele funcționale între competențele descentralizate și cele desconcentrate?;

c) care sînt diferențele funcționale și cum putem clasifica competențele descentralizate, astfel încît exercitarea lor să fie eficientă și în conformitate cu necesitățile și preferințele beneficiarilor?

Referitor la prima problemă trebuie știut că pot fi descentralizate (dar nu toate) numai acele competențe ale administrației publice care se referă la furnizarea de servicii publice, nu și competențele care se referă la redistribuirea venitului (diferite forme de asistență socială materializată în prestații în bani) sau care se referă la stabilitatea economică și financiară a statului.

Din categoria de competențe descentralizabile fac parte o mulțime de responsabilități eterogene și avînd caracteristici diferite. Pentru a putea separa aproximativ pe cele care pot fi descentralizate de celelalte, putem folosi următorul set de criterii:

1) există nevoi și/sau preferințe locale în ceea ce privește cantitatea, calitatea, accesul la un anumit serviciu public, specifice unei anumite comunități ? (DA – serviciul poate fi descentralizat/NU – serviciul nu poate fi descentralizat);

2) existența standardelor de calitate naționale și uniforme este esențială furnizării serviciului public? (NU – serviciul poate fi descentralizat/Da – serviciul nu poate fi descentralizat);

3) serviciul public este simplu/omogen, neexistînd diferențe semnificative în furnizarea lui în zone/comunități diferite? (NU – serviciul poate fi descentralizat/DA – serviciul nu poate fi descentralizat);

4) furnizarea serviciului public produce efecte pozitive la nivel național sau local ? (Efecte pozitive locale – serviciul poate fi descentralizat/Efecte pozitive naționale – serviciul nu poate fi descentralizat);

5) care este aria geografică a beneficiarilor serviciului public (sau în raport de unitatea de furnizare a acestuia – de exemplu o grădinița sau o școală primară/gimnazială sau un liceu)? (Locală/regională – serviciul public poate fi descentralizat/Exclusiv națională – serviciul nu poate fi descentralizat);

6) pot formele de responsabilizare politică și participare cetățenească la nivel local să amelioreze furnizarea serviciilor publice respective? (DA – poate fi descentralizat; NU – nu poate fi descentralizat);

7) poate exista capacitate de a administra eficient la nivel local serviciile publice respective? (DA – poate fi descentralizat; NU – nu poate fi descentralizat / sau transfer gradual).

Referitor la a doua problemă, aspectul esențial este diferențierea dintre competențele descentralizate, delegate și desconcentrate.

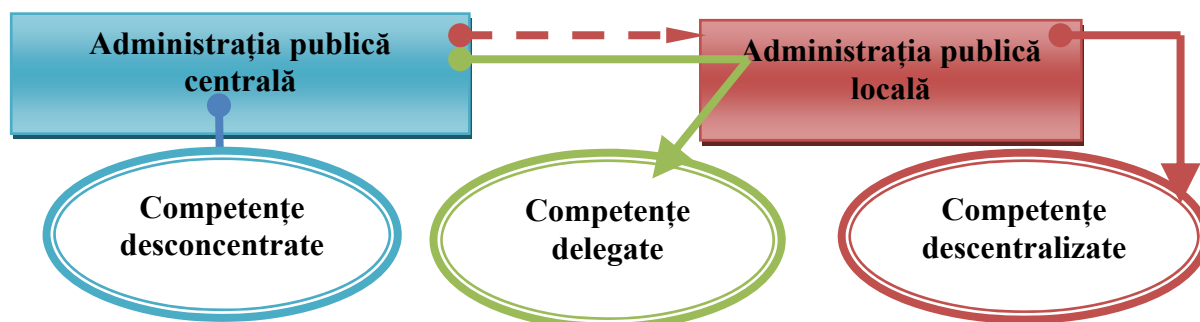
Competențele descentralizate – reprezintă responsabilități care sînt transferate administrației publice locale, unor autorități care sînt alese, autonome și au legitimitate democratică pentru a furniza servicii publice conform nevoilor și preferințelor specifice/locale ale beneficiarilor într-un cadru reglementat de către administrația publică centrală. În această situație APL se bucură de autonomie în managementul și furnizarea acestor competențe – APC nu mai poate folosi instrumente directe de management și decizie, ci numai instrumente indirecte: elaborarea de politici publice specifice, standarde de calitate obligatorii, oferirea de stimulente și penalități (în special financiare), monitorizare, control, aplicarea legii și evaluare.

Competențele desconcentrate – sînt servicii furnizate de structurile administrative ale APC (ministerelor) localizate în teritoriu. Din punct de vedere funcțional și ierarhic ele sînt sub autoritatea și controlul direct al administrației publice centrale – de fapt sînt verigi ale APC în teritoriu. Instituțiile desconcentrate ale APC pot oferi servicii publice beneficiarilor, sau să exercite rolul de monitorizare, control, aplicare a legii pentru anumite servicii descentralizate sau pentru alte activități (protejarea mediului înconjurător de exemplu). În această situație APC folosește *instrumente directe* de management și control.

Competențele delegate – sînt asemănătoare celor desconcentrate cu două deosebiri importante:

- nu se pot referi la activități de monitorizare, control sau aplicare a legii – deci furnizează numai servicii către beneficiari;
- din motive obiective nu pot fi furnizate de structurile APC în teritoriu și atunci APL acționează ca *agent* (fără autonomie).

Diferențele principale dintre cele trei tipuri de competențe



Un element este foarte important în decizia de a furniza o competență (și serviciile publice care-i sînt asociate) într-un mod sau altul: beneficiarul, cu nevoile și preferințele sale, trebuie să stea în centrul sistemului – orientarea către client. Din perspectiva beneficiarului este mai puțin important care nivel administrativ îi furnizează serviciile publice, cel mai important este ca acestea să fie accesibile, de bună calitate și să îl coste cît mai puțin. Noile tehnologii au schimbat dramatic modul de furnizare al serviciilor publice, astfel încît pot fi imaginate noi combinații și aranjamente între desconcentrare, delegare și descentralizare. Toate acestea însă trebuie subordonate exclusiv nevoilor și preferințelor beneficiarului.

A treia problemă este extrem de importantă: cum putem clasifica competențele descentralizate/delegate (deci cele furnizate de APL), astfel încît să evidențiem diferențele funcționale dintre ele – roluri și funcții diferite îndeplinite de APC și de cea locală. În principiu putem pleca de la un număr de criterii care acoperă integral modul de exercitare a competențelor și care oferă și o descriere a diferitelor funcții specifice din cadrul acesteia:

- cine elaborează politicile publice specifice competenței;
- cum se implementează politicile publice;
- cine răspunde direct de exercitarea competenței;
- cine răspunde de managementul furnizării serviciilor specifice competenței;
- cine produce serviciile specifice competenței;
- cine și cum finanțează competența: cheltuielile operaționale/cheltuielile de capital;
- cine deține patrimoniul necesar exercitării competenței;
- cine și cum asigură monitorizarea/controlul/aplicarea legii.

Pornind de la criteriile de mai sus, din perspectiva APL avem următoarele tipuri de competențe:

A) Administrația publică locală se bucură de un nivel de autonomie ridicată – competențe proprii – *ceea ce presupune*:

- 1) exercitarea unui rol principal în elaborarea/fundamentarea politicilor publice (decizii strategice) specifice competenței respective;
- 2) răspunderea de exercitarea competenței;
- 3) răspunderea de managementul furnizării competenței;
- 4) furnizarea serviciilor specifice competenței sau poate delega (contracta) această funcție către un operator extern (public, privat sau ONG);
- 5) finanțarea competenței se face din veniturile generale (necon condiționate – asupra cărora APL are deplină autonomie de decizie privind modul de utilizare)

– astfel încât autoritatea locală (primarul și consiliul local sau președintele și consiliul raional) poate stabili alocări financiare proprii potrivit priorităților sale;

6) exercitarea unui rol principal în monitorizarea și controlul furnizării serviciilor specifice competenței respective.

B) Administrația publică locală se bucură de un nivel de autonomie limitată – competențe intermediare/partajate/limitate – *ceea ce presupune:*

1) exercitarea unui rol secundar în elaborarea/fundamentarea politicilor publice (decizii strategice) specifice competenței respective;

2) răspunderea de exercitarea unor părți (componente) clar delimitate din cadrul competenței;

3) răspunderea numai de managementul furnizării părților (componentelor) competenței care i-au fost transferate;

4) furnizarea serviciilor specifice părților competenței care i-au fost transferate sau le poate delega (contracta) către un operator extern (public, privat sau ONG);

5) finanțarea competenței se face, de regulă, din veniturile condiționate (asupra cărora APL are autonomie limitată de decizie privind modul de utilizare) – astfel încât autoritatea locală (primarul și consiliul local sau președintele și consiliul raional) poate stabili alocări financiare proprii potrivit priorităților sale numai în cadrul competenței respective între diversele părți (componente) de care răspunde;

6) exercitarea un rol secundar în monitorizarea și controlul furnizării serviciilor specifice competenței respective.

C) Administrația publică locală nu se bucură de nici un fel de autonomie – competențe delegate – *respectiv, APL:*

1) nu exercită nici un rol în elaborarea/fundamentarea politicilor publice (decizii strategice) specifice competenței respective;

2) nu răspunde de exercitarea competenței;

3) răspunde strict de managementul furnizării serviciilor specifice competenței;

4) nu poate delega producția serviciilor specifice competenței;

5) finanțarea competenței se face din veniturile condiționate (asupra cărora APL are o autonomie limitată de decizie privind modul de utilizare) – astfel încât autoritatea locală (primarul și consiliul local sau președintele și consiliul raional) nu poate stabili alocări financiare proprii potrivit priorităților sale;

6) nu exercită un rol în monitorizarea și controlul furnizării serviciilor specifice competenței respective.

Trebuie făcute anumite precizări: competențele care, de regulă, sînt proprii administrației publice locale se referă în general la servicii legate de proprietatea/locuința (inclusiv calitatea locuirii) beneficiarilor – serviciile comunale (apă și canalizare, transport public, colectarea gunoiului, furnizare de căldură și apă caldă, parcuri și zone verzi, întreținerea străzilor, iluminatul public și altele) sau conexe acestora: dezvoltare și planificare urbană și teritorială, dezvoltare economică locală.

Cel mai dificil de caracterizat și analizat sînt competențele din categoria B – ele prezintă anumite particularități foarte importante pentru modul în care pot fi descentralizate:

- pot fi cu ușurință împărțite în componente/părți distincte din punctul de vedere al exercitării lor – astfel încît pot fi alocate unor nivele administrative diferite, administrate autonom și finanțate separat;
- sînt competențe de importanță națională – produc efecte pozitive tuturor locuitorilor unei țări/întregii societăți;
- există preferințe și nevoi locale specifice în furnizarea serviciilor specifice acestor competențe, iar acestea sînt clar exprimate de beneficiari;
- componentele competențelor sînt descentralizate pe nivele de administrație centrală și locală ca funcții obligatorii.

De asemenea, aceste criterii oferă o clasificare generală, care trebuie analizată cu foarte mare atenție în cazul descentralizării fiecărei competențe în parte – deci oferă o clasificare de principiu care trebuie aplicată la fiecare utilizare detaliată și particularizată în funcție de situația concretă din Republica Moldova și de contextul în care se poate face descentralizarea. Se recomandă Cancelariei de Stat să materializeze acest set de criterii într-un document sau ca parte a unui act legislativ (de exemplu o lege cadru a descentralizării), care să cuprindă și alte principii și criterii vizate de prezenta Strategie și care să reprezinte un ghid pentru modul în care acest proces trebuie să se deruleze din punct de vedere tehnic.

Susținînd ideea de creare a unui nomenclator al competențelor proprii APL de nivelul întâi și nivelul al doilea în baza criteriilor descrise și a principiilor enumerate în capitolul 2 al Strategiei, este nevoie de a realiza un nomenclator complet al competențelor proprii în Republica Moldova. Acesta va sta la baza evaluării nevoilor financiare pentru exercitarea lor și va ordona și structura actuală a legislației.

Pentru a realiza nomenclatorul competențelor proprii va fi nevoie să se analizeze în detaliu actuala legislație, practicile specifice unor țări de dimensiunea Republicii Moldova din regiunea Central și Est Europeană, precum și practicile internaționale relevante în domeniu – prevederile specifice ale Chartei Europene a Autonomiei Locale.

În principiu, nomenclatorul va trebui să cuprindă următoarele tipuri mari de competențe proprii, care însă vor fi detaliate potrivit practicii curente din Republica Moldova:

- a) serviciile comunale
- b) serviciile de importanță națională care pot fi furnizate eficient și eficace în condiții descentralizate, cum ar fi: educație preșcolară, primară și secundară, servicii de asistență socială, eventual servicii de asistență medicală primară;

- c) planificare urbană și teritorială;
- d) dezvoltare economică locală;
- e) utilități publice – încălzire centrală;
- f) alte servicii publice care sînt pasibile descentralizării în condițiile specifice ale Moldovei.

Pentru asigurarea executării nomenclatorului menționat, se impune revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de alocare a competențelor către administrația publică locală conform principiilor enunțate, a setului de criterii și a nomenclatorului competențelor proprii. Această acțiune este deosebit de complexă și presupune analiza și revizuirea unui volum semnificativ de acte normative. În primul rînd, se propune stabilirea într-o singură lege a competențelor proprii ale administrației publice locale (conținute de nomenclator) și eliminate toate prevederile confuze și contradictorii din acest domeniu din actuala legislație. În al doilea rînd, vor trebui analizate acele competențe de tip intermediar/partajat/limitat sau de tip delegat – conform criteriilor enunțate – care sînt deja descentralizate administrației publice locale, dacă situația actuală și transferul corespunde principiilor și criteriilor din Strategia națională de descentralizare. Legislația va trebui modificată în consecință. Este de preferat să existe o singură lege care să conțină toate competențele proprii, intermediare/partajate/limitate și delegate transferate administrației locale, chiar dacă ea va mai fi modificată în timp. Este de evitat transferarea competențelor prin legi cu alt obiect de reglementare, ca o prevedere auxiliară.

Concept privind abordarea politicilor de decentralizare prin prisma Drepturilor Omului

În Republica Moldova, procesul de decentralizare se desfășoară în baza celor mai bune practici internaționale, precum și în baza documentelor ONU/PNUD pentru a contribui la sporirea participării publice, în special a grupurilor vulnerabile, eliminarea discriminării reale, creșterea implicării femeilor în viața politică, socială și economică – toate acestea reunite într-o metodologie numită Abordarea pe Baza Drepturilor Omului (ABDO) (Abordarea integratoare a egalității de gen și abilitării femeilor sunt analizate într-o anexă separată). ABDO este o metodă de abordare de integrare a conținutului tratatelor internaționale cu privire la drepturile omului în activități de dezvoltare, cu scopul de a asigura rezultatele pozitive în promovarea drepturilor omului în practică. Conceptul a fost elaborat de către specialiști în baza experienței de dezvoltare la nivel global.

Strategia de decentralizare include patru principii bazate pe drepturile omului: participare, nediscriminare, transparență și responsabilizare. Ca urmare, procesul descentralizării în Republica Moldova urmărește, alături de alte obiective, și promovarea drepturilor omului pentru indivizi și comunități, incluziunea socială a grupurilor vulnerabile sau marginalizate și asigurarea, în cadrul procesului de dezvoltare, a șanselor egale și demnității pentru toți.

Abilitarea în domeniul Drepturilor Omului

Procesul de decentralizare în Republica Moldova urmărește și obiectivul de a asigura ca oamenii să posede libertatea, capacitatea și resursele necesare pentru a schimba propriile vieți, comunitățile în care locuiesc și pentru a influența propriile lor destine.

În toate procesele, în timp ce reforma de decentralizare ia amploare, eforturile se vor concentra, printre altele și asupra incluziunii persoanelor sau grupurilor vulnerabile și marginalizate, pentru a asigura capacitatea lor reală și deplină de a influența deciziile autorităților locale, regionale și naționale și participarea în elaborarea și implementarea politicilor.

Participare

Participarea este atât un mijloc cât și un scop în sine și reprezintă un element foarte important în realizarea drepturilor omului în orice țară, asigurând ca indivizii să fie capabili să-și influențeze propriile lor situații și valorile democratice să fie garantate. Decentralizarea în Republica Moldova se realizează și prin diferite mijloace de asigurare a participării publicului

(cetățenilor), inclusiv sondaje, consultări cu societatea civilă sau grupurile interesate și prin angajamentul permanent al autorităților centrale și locale de a comunica cu regularitate cu publicul larg.

Nediscriminare

Nediscriminarea este unul din elementele-cheie ale sistemului drepturilor omului. Este unicul drept care se regăsește în toate tratatele importante cu privire la drepturile omului. Nediscriminarea necesită atât egalitatea formală – ceea ce înseamnă că nici o persoană nu este tratată diferit de o altă persoană din motive arbitrare, cât și acțiuni care ar asigura că nu există nici o discriminare indirectă sau neintenționată. Descentralizarea include toate aceste cerințe legale, asigurând că aceasta se implementează pe bază echitabilă și creînd o serie de posibilități pentru a examina diferite cadre de politici, cu scopul de a asigura că toate aceste oportunități sînt oferite în mod echitabil tuturor persoanelor și grupurilor în Moldova.

Suport pentru grupurile vulnerabile și marginalizate

După cum s-a menționat anterior, în conformitate cu principiul fundamental al egalității și nediscriminării, în cadrul procesului de descentralizare sînt întreprinse, în cazul în care este necesar, măsuri speciale pentru a asigura incluziunea persoanelor și grupurilor vulnerabile și marginalizate. Descentralizarea este o oportunitate pentru Republica Moldova în ceea ce privește succesul pe termen lung al politicilor de incluziune socială a grupurilor vulnerabile.

Transparență

Transparența este o cerință legală conform legislației Republicii Moldova și este cheia unei guvernări democratice. Descentralizarea urmărește consolidarea proceselor de informare asupra deciziilor politice, publicarea alocațiilor bugetare și a cheltuielilor efectuate, informarea largă a publicului cu privire la programele specifice la care poate avea acces (în special în domeniul social și al incluziunii), cu privire la accesul la informații, sau la modul de depunere a reclamațiilor, sesizărilor și cererilor cetățenilor.

Responsabilizare

Procesul de descentralizare are scopul de a consolida responsabilizarea, atât la nivelul autorităților publice alese, la nivelul funcționarilor publici, cât și la nivel individual. Reforma consolidează capacitățile de luare a deciziilor ale autorităților locale, sporind responsabilitatea democratică și individuală. Reforma vizează, de asemenea, sporirea mijloacelor democratice la dispoziția publicului de a contesta deciziile, de a solicita asistență, și de a revendica drepturile fundamentale la toate nivelurile.

Monitorizare și evaluare

Guvernul va monitoriza progresele în procesul de descentralizare și va face publice, cu regularitate, rapoartele și informațiile cu privire la evoluțiile din cadrul reformei, modul în care aceste evoluții influențează viețile oamenilor din Republica Moldova.

Rezultatele așteptate de la aplicarea ABDO în descentralizare și administrația publică locală

Scopul aplicării ABDO este de a realiza o structură guvernamentală mai eficientă, democratică, în conformitate cu valorile europene și integrarea în Uniunea Europeană, după cum se menționează în Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011 (Legea nr. 295 din 21 decembrie 2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011). Există un număr de rezultate concrete care se așteaptă în urma aplicării ABDO în procesul de descentralizare și de guvernare locală:

- consolidarea statului de drept în Republica Moldova;

- creșterea eficienței și a accesului în furnizarea serviciilor publice pentru toți cetățenii, și mai ales pentru grupurile vulnerabile;

- reducerea corupției;

- statul, autoritățile locale, în totalitatea acțiunilor sale, vor deveni mai transparente și mai responsabile, și vor fi capabile să asigure nediscriminarea și participarea largă a publicului;

- procesele de dezvoltare economică vor contribui la creșterea incluziunii sociale; autoritățile locale vor avea și implementa politici active și eficiente de reducere a excluziunii sociale;

- creșterea capacității efective a grupurilor vulnerabile de a-și promova deschis interesele și de a avea acces deplin la serviciile publice furnizate de administrația publică locală;

- creșterea participării publice a persoanelor din grupurile vulnerabile;

- creșterea cunoștințelor publicului larg referitoare la sistemul democratic, în special din partea persoanelor din grupurile vulnerabile;

- mass-media și societatea civilă vor deveni mai puternice în solicitarea de informații publice și oferirea acestora cetățenilor, de asemenea, mai puternice în monitorizarea și evaluarea implementării deciziilor politice;

- publicul va fi mai capabil de a utiliza informația și de a responsabiliza pe cei care iau decizii.

Concept privind abordarea politicilor de descentralizare prin prisma egalității de gen

Declarația Mileniului și Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (ODM) propuse de comunitatea internațională obligă țările-membre să asigure „promovarea egalității de gen și a drepturilor femeilor, drept modalități eficiente de a combate sărăcia, foamea și maladiile, precum și de a stimula dezvoltarea care să fie cu adevărat durabilă” (*Națiunile Unite, 2000*).

Cadrul legal și cel de reglementare, care formează fundamentul politicilor publice și a acțiunilor în domeniul egalității de gen din Republica Moldova, se bazează pe instrumente internaționale, cum ar fi: Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948), Convenția asupra drepturilor politice ale femeii (1952), Convenția Internațională cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei (1979), Platforma și Planul de Acțiuni de la Beijing (1995), Declarația Mileniului (2000) etc.

Orientarea Republicii Moldova spre integrarea în Uniunea Europeană condiționează aderarea la instrumentele corespunzătoare din domeniu: Foaia de Parcurs a UE pentru egalitate între femei și bărbați (2006-2010), Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, Carta Europeană Socială revizuită (1996), Declarația privind egalitatea dintre femei și bărbați drept criteriu fundamental pentru democrație, adoptată la cea de-a IV-a Conferință Ministerială Europeană privind Egalitatea dintre Femei și Bărbați (Istanbul, 13-14 noiembrie 1997), Declarația și Planul de Acțiuni adoptate la cel de-al III Summit al Șefilor de Stat și Guverne ale statelor-membre ale Consiliului Europei (Varșovia, 16-17 mai 2005).

Deseori există încălcări directe și indirecte ale drepturilor femeii care sînt cuprinse în legi, politici publice și decizii bugetare etc. Decentralizarea în Republica Moldova poate fi un mijloc eficient pentru a corecta aceste fenomene prin consolidarea democrației și îmbunătățirea accesului și calității serviciilor publice furnizate de autoritățile locale, care să fie mai eficiente și mai adaptate nevoilor specifice ale beneficiarilor (bărbați și femei), precum și a celor din grupurile vulnerabile și dezavantajate.

Recunoscînd egalitatea între femei și bărbați drept o precondiție pentru democrație și dezvoltare, și promovînd descentralizarea drept un obiectiv prioritar, Guvernul Moldovei a decis ca promovarea egalității de gen să fie un element important în cadrul procesului de descentralizare, confirmînd că

democrația, buna guvernare, egalitatea între femei și bărbați, precum și respectarea drepturilor omului sînt printre cele mai importante rezultate ce trebuie obținute ca urmare a acestei reforme.

În cadrul acestor eforturi, cele două abordări complementare și anume integrarea dimensiunii de gen și promovarea drepturilor femeilor, a capacității lor reale și efective de a influența și schimba lucrurile potrivit nevoilor și intereselor lor specifice, sînt luate în considerare pentru a crește eficacitatea procesului de descentralizare. Aceste două abordări sînt reprezentate pe scurt mai jos.

Integrarea dimensiunii de gen

Integrarea dimensiunii de gen este acceptată pe plan global drept o strategie „pentru a integra preocupările și experiențele femeilor și cele ale bărbaților drept o dimensiune specifică în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor și programelor în toate sferile societale, economice și politice, astfel încît și femeile și bărbații să beneficieze în mod egal de rezultatele acestora, iar inegalitatea să nu se mai perpetueze” (Concluziile aprobate ale Consiliului Social și Economic al ONU pentru 1997).

În contextul descentralizării, integrarea dimensiunii de gen implică asigurarea ca perspectivele de gen și atenția pentru obiectivul egalității femeilor și bărbaților să fie unul din pilonii activităților – elaborarea strategiei, dezvoltarea capacităților Guvernului, APL-urilor și comunităților, cercetarea, dialogul, legislația, alocarea resurselor, precum și planificarea, implementarea și monitorizarea.

Un instrument important pentru integrarea dimensiunii de gen în procesul descentralizării, care poate asigura o planificare de politici și alocare de resurse, precum și accesul și prestarea de servicii sensibile la dimensiunea de gen, este **analiza din perspectiva de gen**. Diverse comunități și grupuri de femei și bărbați din Moldova au necesități diferite (în baza rolurilor și responsabilităților lor diferite în societate) și acces inegal la oportunități și resurse, inclusiv la capacități și mijloace prin care ar putea să susțină financiar diverse servicii locale. Analiza din perspectiva de gen ajută la examinarea diferențelor în viețile femeilor și bărbaților, inclusiv acele diferențe care conduc spre inegalități economice și sociale pentru femei, pentru a aplica rezultatele acestei analize la elaborarea de politici locale, sectoriale și naționale și în prestarea serviciilor publice, astfel încît să se realizeze schimbări pozitive pentru femeile care sînt supuse diferitelor forme de discriminare.

Astfel, aplicarea analizei de gen la etapele cele mai timpurii, precum și pe tot parcursul întregului proces de descentralizare va îmbunătăți planificarea și implementarea de politici publice sensibile la dimensiunea de gen și promovarea egalității între femei și bărbați.

Un alt instrument important pentru promovarea politicilor publice sensibile la dimensiunea de gen este **bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen (GRB)**, care reprezintă o formă de planificare, programare și alocare bugetară în așa mod încât să contribuie la promovarea egalității de gen și realizarea drepturilor femeilor. O astfel de planificare bugetară duce la identificarea și promovarea intervențiilor necesare pentru drepturile femeilor și a egalității dintre femei și bărbați. În contextul descentralizării în Republica Moldova, aplicarea planificării bugetare sensibile la dimensiunea de gen se referă la analiza impactului veniturilor și cheltuielilor reale ale autorităților publice asupra femeilor și fetelor în comparație cu bărbații și băieții. O astfel de planificare bugetară nu necesită bugete separate pentru femei și nici nu-și propune drept scop să sporească cheltuielile pentru programele specifice femeilor. Mai degrabă, planificarea bugetară sensibilă la dimensiunea de gen ajută autoritățile publice centrale și locale să decidă cum politicile publice trebuie să fie ajustate și unde trebuie să fie realocate resursele pentru a reduce inegalitățile de gen. Statisticile dezagregate după gen reprezintă cheia pentru planificarea bugetară sensibilă la dimensiunea de gen și ca urmare se impune o îmbunătățire a colectării și analizei datelor la nivel local.

Extinderea împuternicirilor (women empowerment)

Se referă la obținerea de către femei a controlului asupra propriilor lor vieți. Această abordare implică activități de sporire a conștientizării, de dezvoltare a autoîncrederii, creșterea oportunităților, accesul sporit și controlul asupra resurselor și acțiunilor menite să transforme structurile și instituțiile care consolidează și perpetuează discriminarea și inegalitatea de gen.

Aplicarea acestei abordări în contextul descentralizării implică niște acțiuni bine orientate care își propun drept scop să sporească reprezentarea femeilor în administrațiile publice locale inclusiv, dar nelimitându-se la astfel de acțiuni afirmative cum sînt cotele (articolul 4 alineatul 1 al Convenției cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, cu privire la măsurile speciale temporare ratificate de Republica Moldova la 1 iulie 1994) și impactul sporit al acestora asupra procesului decizional local, astfel oferind posibilitatea femeilor, rezidenți locali, să se implice în planificarea și realizarea participativă a bugetului, încurajînd oficialii aleși să fie receptivi la preocupările grupurilor dezavantajate de femei.

Rezultatele scontate din aplicarea integrării dimensiunii de gen și a drepturilor femeii (extinderea împuternicirilor) în descentralizare și administrația publică locală

Scopul aplicării dimensiunii de gen și abordării pe baza drepturilor femeilor în procesul de descentralizare este de a asigura o dezvoltare democratică care să fie sensibilă în mod egal la nevoile și interesele femeilor și

bărbaților în conformitate cu angajamentele în cadrul ONU și cu valorile europene. Rezultatele scontate sînt următoarele:

- participarea instituționalizată, transparentă și responsabilă a grupurilor de femei, a persoanelor specializate în domeniul dimensiunii de gen, ONG-urilor și femeilor supuse discriminării la planificarea de politici și bugetară, monitorizarea strategiilor locale și sectoriale;

- receptivitatea sporită a strategiilor și bugetelor locale la nevoile și interesele femeilor, în general, și la cele ale femeilor dezavantajate în special, mai ales celor supuse unor forme multiple de discriminare;

- eficiența sporită a politicilor și a administrației publice locale bazate pe statistici îmbunătățite despre rezidenții locali, dezagregate după sex, vîrstă, dizabilitate și alte criterii;

- creșterea capacității efective a femeilor în general și a celor supuse discriminării în special, de a participa la procesul de luare a deciziilor și de promovare a nevoilor și intereselor specifice; accesul îmbunătățit la servicii publice;

- angajamentul sporit și capacitățile îmbunătățite ale Guvernului, ale APL-urilor de a realiza și implementa politici sensibile la dimensiunea de gen, pentru a reduce orice formă de discriminare de gen;

- corelarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a strategiilor sectoriale cu Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010 – 2015 și cu legislația națională cu privire la egalitatea de gen;

- capacități sporite ale grupurilor de femei, a persoanelor specializate în domeniul dimensiunii de gen de a participa la realizarea procesului de descentralizare.

Concept privind vulnerabilitatea

Diverse abordări utilizează modalități diferite pentru a caracteriza și a denumi grupurile vulnerabile, grupurile excluse și grupurile discriminate. Vulnerabilitatea nu este un concept universal acceptat. Conceptul dat corelează cu noțiunea excluziunii sociale, sărăciei, discriminării și marginalizării. Excluziunea socială reprezintă rezultatul interacțiunii unor factori determinanți. Excluziunea socială reprezintă efectul unui șir de probleme interconectate care sînt determinate la rîndul lor de unele cauze fundamentale sau de interacțiunea unor anumiți factori. Corelarea factorilor determinanți este asociată și se manifestă de-a lungul unor linii și caracteristici specifice care constituie caracteristicile vulnerabilității. În baza argumentelor prezentate abordarea trebuie să se bazeze pe o atitudine pragmatică în ceea ce privește situația grupurilor reale care se confruntă cu excluziunea, discriminarea și marginalizarea.

Cine sînt grupurile vulnerabile?

În Moldova, grupurile vulnerabile au fost identificate în conformitate cu: 1) venitul, 2) vîrsta, 3) dizabilitatea, 4) limba/etnia, 5) religia, 6) regiunile rurale, 7) genul, 8) ocupația. Datele empirice și cercetările demonstrează disponibilitatea datelor, precum și a multiplelor surse de informație, inclusiv sursele neguvernamentale de informație.

Clasificarea grupurilor vulnerabile conform probelor generate în baza criteriilor relevante include următoarele:

- 1) sărăcia: a) persoanele în etate, b) gospodăriile mari, c) copiii;
- 2) vîrsta (subiect de excluziune de la participare, stigmatizare, șomaj):
a) persoanele în etate, b) tinerii;
- 3) dizabilitate (subiect de excluziune, stigmatizare, participare inadecvată):
a) persoane cu dizabilități mentale, b) copiii cu dizabilități, c) vîrstnicii cu dizabilități;
- 4) limba/etnia (acces inadecvat la educație, stigmatizare): a) romii, b) bulgarii, c) ucrainenii, d) găgăuzii, e) moldovenii din Transnistria;
- 5) religia (dificultăți la înregistrare, serviciile religioase, stigmatizare):
a) musulmanii, b) creștinii neortodocși, c) iudeii.
- 6) regiunile rurale (acces inadecvat la infrastructură, rată înaltă de șomaj):
a) copiii de vîrsta educațională, b) partea activă a populației.
- 7) genul (stigmatizare, șomaj, nivelul de plată): a) femeii, b) victimele traficului, violenței în familie;

8) ocupația (accesul inadecvat la piață): a) antreprenorii agricoli; b) tinerii specialiști.

Concluzii și recomandări ale organelor specializate ONU, CE și ODIHR/OSCE cu privire la subiectul în cauză:

mecanisme slabe de sprijin instituțional. Funcționare inadecvată, incapacitatea de a răspunde și astfel imposibilitatea de a crea oportunități pentru cei care sînt în situație de risc de a fi excluși socialmente;

cadru legal discriminatoriu sau implementarea inadecvată a acestuia. Legislația imperfectă poate să amplifice excluziunea grupurilor sociale. Uneori, legislația poate fi adecvată, poate să prevadă măsuri de protecție pentru grupurile dezavantajate, însă capacitățile reduse pentru aplicarea acesteia o fac inutilă;

practicile discriminatorii care rezultă din favorizarea unor anumite persoane. Preconcepțiile și discriminarea care rezultă din privilegiile sociale și politice pot fi conduse și ele la excluziunea socială. De exemplu, oferirea de preferințe unor anumite grupuri și discriminarea în bază de etnie și gen pot produce excluziunea socială a anumitor categorii de persoane pe piața muncii etc. În cazuri extreme, ostilitatea directă și violența împotriva unor anumite grupuri poate genera excluziune socială;

bariere politice și instituționale. Instituțiile publice pot contribui la excluziunea socială prin lipsa de înțelegere a dinamicii vulnerabilității, sărăciei și excluziunii sau prin monitorizarea formală. Procesul decizional poate fi ineficient pentru a proteja grupurile excluse, mai cu seamă din cauza lipsei de implicare și insuficienței de resurse;

valorile sociale și practicile culturale discriminatorii. Excluziunea socială poate persista și la nivel cultural și tradițional. În această ordine de idei, excluziunea culturală reprezintă acces diferențiat al grupurilor sociale la beneficiile bunăstării materiale și sociale, atunci cînd cauzele nu sînt structurale.

Recomandări generice în contextul descentralizării pentru grupurile vulnerabile:

1) responsabilizare/transparență: procesul de elaborare a politicilor guvernamentale și deciziilor autorităților regionale ar trebui să cuprindă componenta analizei impactului asupra grupurilor vulnerabile (sau mai generic analiza impactului asupra drepturilor omului), deciziile autorităților centrale care afectează comunitățile locale sînt supuse analizei impactului asupra vulnerabilității;

2) responsabilizare/transparență: deciziile autorităților locale sînt supuse publicării și sînt făcute disponibile pentru revizuirea părților interesate și a grupurilor vulnerabile, inclusiv planificarea și replanificarea hotarelor teritoriale care țin de utilizarea și exploatarea mijloacelor și resurselor;

3) descentralizarea unui anumit procent al conținutului curriculum-ului educațional (și lingvistic), curriculum-ului local (pînă la 30%), la nivelul

deciziei autorităților publice locale și raionale în contextul finanțării unitare și integrate a sistemului școlar preuniversitar;

4) acces lărgit pentru autoritățile publice locale la granturile și subvențiile Guvernului pentru crearea centrelor comunitare locale care să servească necesităților grupurilor vulnerabile;

5) posibilitatea autorităților publice locale de nivelul întâi de a înființa centre ale medicilor de familie și puncte medicale finanțate total sau parțial din fondurile Companiei Naționale de Asigurări în Medicină (CNAM);

6) în cadrul formulării, implementării, monitorizării și evaluării politicilor de descentralizare urmează a fi aplicate datele îmbunătățite dezagregate după parametri/dimensiuni multiple de vulnerabilitate: teritoriu, etnie, vîrstă, sex, dizabilități și altele. Datele în privința diferitor grupuri vulnerabile pot fi colectate prin statistici oficiale, diferite tipuri de surse administrative, inclusiv Registrul Gospodăriilor (Biroul Național de Statistică), indicatorii socio-economici de condiții de trai ale comunităților și SADI (Ministerul Economiei), bazele de date privind asistența socială și dizabilități (Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei), precum și prin cercetări calitative și cercetări cantitative intracomunitare selective, în special prin utilizarea Sondajului Bugetelor Gospodăriilor, Studiului Pieței Forței de Muncă etc. Capacitatea Biroului Național de Statistică, ministerelor relevante și APL urmează a fi dezvoltată în modul corespunzător.

**Planul de acțiuni
privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015**

Activități	Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare	
Obiectiv specific I. Procesul de reformă se va finaliza cu existența unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între autoritățile publice centrale și autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri caracterizat prin funcționalitate, claritate (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale, astfel încât serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit (acces îmbunătățit), eficiență (costuri cât mai reduse), eficacitate (conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor), asigurând un nivel stabilit de calitate a prestației.						
Rezultat: Determinare, stabilire și transfer a competențelor proprii ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea, acoperire financiară, prestare calitativă și eficientă a serviciilor către populație. Funcționari publici instruiți. Sistem instituțional și juridic (cadru legal) revizuit și perfecționat.						
1.1.	Elaborarea nomenclatorului competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea	1.1.1. Examinarea detaliată a cadrului legal național și internațional, a practicilor specifice existente în domeniu	Variante de nomenclator propuse spre consultări	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.1.2. Elaborarea nomenclatorului	Nomenclator elaborat	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.1.3. Diseminarea și consultarea nomenclatorului cu factorii decizionali implicați, autoritățile publice locale și structurile lor asociative reprezentative cu aprobarea variantei consultate	Nomenclator aprobat prin hotărâre de Guvern	2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

1.2.	Evaluarea necesarului/disponibilului de resurse financiare alocate furnizării eficiente și eficace a competențelor transferate către autoritățile administrației publice locale – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale autorităților administrației publice locale în funcție de competențele transferate	1.2.1. Elaborarea documentului de evaluare al necesarului/disponibilului de resurse financiare alocate furnizării competențelor transferate autorităților administrației publice locale	Propuneri elaborate	Trimestrul II 2012	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.2.2. Elaborarea documentului de evaluare a volumului de cheltuieli totale ale autorităților administrației publice locale în funcție de competențele transferate	Propuneri elaborate	Trimestrul III 2012	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
1.3.	Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către autoritățile administrației publice locale conform principiilor și criteriilor stabilite în Strategia Națională de Descentralizare	1.3.1. Analiza și revizuirea amplă a actelor legislative și normative în vigoare	Studiu elaborat și adoptat	2012	Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.3.2. Eliminarea prevederilor legislative confuze și contradictorii în domeniu și optimizarea tuturor competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea (conținute de nomenclator) într-un singur act normativ distinct	Plan de acțiuni adoptat privind implementarea modificărilor propuse. Numărul propunerilor de modificări legislative. Proiect de act legislativ distinct	2013		
1.4.	Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesiune, contractare)	1.4.1. Elaborarea propunerilor de politici publice privind furnizarea eficientă a serviciilor publice	Act de politici publice adoptate	2012	Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.4.2. Elaborarea unui act legislativ privind furnizarea serviciilor publice	Act legislativ adoptat	2012-2013	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					administrației publice locale	
1.5.	Asigurarea de către Guvern a elaborării documentelor de politici sectoriale de descentralizare, în baza principiilor și criteriilor expuse în prezenta Strategie, ținându-se cont de formele și statutul special de autonomie, în condițiile unei legi organice (statutul juridic special al Găgăuziei)	1.5.1 Instituirea grupurilor de lucru sectoriale responsabile de elaborarea documentelor de politici sectoriale	Modalitate de instituire a grupurilor de lucru. Planurile de activități ale grupurilor de lucru	Trimestrul I 2012	Ministerul Economiei, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.5.2 Elaborarea studiilor aprofundate pentru elaborarea strategiilor sectoriale	Studii sectoriale aprofundate elaborate	2012		Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.5.3. Elaborarea documentelor de politici sectoriale de descentralizare	Strategii sectoriale de descentralizare adoptate	2012-2014		Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
1.6.	Consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice centrale, în special, la nivelul Cancelariei de Stat, în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen	1.6.1. Elaborarea planului de acțiuni	Plan de acțiuni adoptat	2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		1.6.2. Instruirea funcționarilor publici prin intermediul programelor de studii	Numărul de funcționari publici care au absolvit programele de instruire	2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					autorităților administrației publice locale, Academia de administrare publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova	
		1.6.3. Evaluarea externă a consolidării capacității instituționale	Raport de evaluare	2013	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
1.7.	Perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală	1.7.1. Elaborarea unor mecanisme instituționale la nivel local îmbunătățite în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală	Studiu și plan de acțiuni pentru îmbunătățirea mecanismelor instituționale la nivel local	2012	Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Finanțelor, autoritățile administrației publice locale, Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
1.8.	Revizuirea și perfecționarea legislației aferente municipiului Chișinău	1.8.1 Perfecționarea legislației relevante statutului municipiului Chișinău	Legea privind modificarea și completarea Legii privind statutul mun. Chișinău aprobată, acte legislative relevante modificate	Trimestrul I 2012	Autoritatea executivă și cea deliberativă a municipiului Chișinău, Cancelaria de Stat	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

Obiectiv specific II: Perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a autorităților administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Rezultat: Sistem de finanțe publice locale care asigură autonomia financiară a autorităților administrației publice locale stabilit

Activități	Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare	
2.1.	Consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor	2.1.1. Revizuirea sistemului existent de taxe și impozite astfel încât sumele încasate să urmeze funcția, pe niveluri (APC, APL de nivelul întâi, APL de nivelul al doilea)	Creșterea proporției veniturilor proprii în total buget local	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	2.1.1. Revizuirea regimului existent al veniturilor locale, pentru a reduce suprareglementarea de la centru a administrării lor	Identificarea surselor de venit suprareglementate și propuneri de amendare a cadrului legislativ	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare	
	2.1.3. Identificarea și introducerea unor noi surse de venit local, prin taxe și impozite fixate în legislația națională	Cel puțin 2-3 surse noi semnificative de venit identificate	2012	Ministerul Finanțelor, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare	
	2.1.4. Identificarea posibilităților de a acorda autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea libertatea de a introduce taxe și impozite locale noi, sau cote suplimentare la cele existente	Cel puțin 2-3 surse de venit pe care crește libertatea de decizie locală	2013	Ministerul Finanțelor, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare	

		2.1.5. Revizuirea facilităților fiscale care afectează volumul încasărilor din taxele și impozitele locale, în vederea anulării sau reducerii lor. Identificarea posibilităților de a investi beneficiarul venitului cu dreptul de a acorda direct facilități	Numărul de facilități reduse prin acte normative. Volum de încasări crescute la bugetele locale	2013	Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
2.2.	Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor	2.2.1. Revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate.	Raportul min/max al indicatorului (Vp + cotă IS) / loc se reduce pe același nivel administrativ	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.2.2. Revizuirea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislație a unor cote fixe pentru autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea	Indicele de autonomie locală (Vp + cotă IS) / total buget crește	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.2.3. Proiectarea și implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate, care să încurajeze efortul fiscal propriu	Formulă adoptată și aplicată sistematic, inclusiv în relația cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi	2012	Ministerul Finanțelor, reprezentanții autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.2.4. Separarea transferurilor de echilibrare pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea (alocare directă pe nivele)	Alocare directă a transferurilor de echilibrare către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi	2012	Ministerul Finanțelor, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

				autorităților administrației publice locale	
	2.2.5. Proiectarea și implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru principalele funcții sociale delegate și partajate (educație, sănătate, asistență socială, cultură etc.), care să asigure un nivel cel puțin minim echitabil al prestațiilor	Alocare directă a transferurilor condiționate prin mecanisme per capita	2012	Ministerul Finanțelor, Ministerul Educației, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	2.2.6. Proiectarea și implementarea unui sistem de granturi pentru investiții, pe baze competitive, inclusiv un mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală	Mecanism de competiție de proiecte funcțional, cu consiliu de jurizare independent. Grad crescut de cofinanțare din surse proprii a investițiilor	2012	Ministerul Finanțelor, ministerele sectoriale, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	2.2.7. Crearea mecanismelor financiare pentru încurajarea, stimularea cooperării inter-municipale și consolidării teritoriale	Numărul de acorduri de cooperare nou încheiate. (posibil: numărul de fuziuni de municipalități, ținându-se cont de principiul autonomiei	2013	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

			locale)		asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	
		2.2.8. Perfecționarea mecanismului de angajare a împrumuturilor de către autoritățile administrației publice locale	Facilitarea accesului autorităților administrației publice locale la piața de capital	2013	Ministerul Finanțelor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.2.9. Întărirea capacității Ministerului Finanțelor de monitorizare, evaluare și elaborare a politicilor publice privind sistemul financiar al autorităților administrației publice locale și relațiilor interbugetare	Numărul și calitatea rapoartelor anuale	2013	Ministerul Finanțelor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
2.3.	Consolidarea autonomiei și managementului financiar la nivelul autorităților administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice	2.3.1. Mărirea autonomiei locale de ambele niveluri în proiectarea și executarea bugetelor, prin revizuirea procedurilor bugetare, în cadrul legii	Evaluare finalizată, amendamente propuse	2012	Ministerul Finanțelor, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.3.2. Asigurarea unei platforme permanente de comunicare și negociere între autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în planificarea strategică și soluționarea problemelor financiare curente,	Principalele legi cu impact local discutate consultativ în Comisia paritară, pe întreg parcursul anului calendaristic	2013	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

		inclusiv problemelor sensibile la dimensiunea de gen			publice locale	
		2.3.3. Sporirea gradului de responsabilizare și transparență prin introducerea și perfecționarea auditului intern și extern pentru autoritățile administrației publice locale	Numărul de rapoarte de audit publicate	2014	Ministerul Finanțelor, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.3.4. Perfecționarea și eficientizarea sistemului de achiziții publice la nivel local	Scăderea duratei medii de încheiere a atribuirilor de contracte prin licitație publică la nivel local	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		2.3.5. Consolidarea managementului financiar în autoritățile administrației publice locale, inclusiv introducerea bugetelor de performanță și a bugetării multianuale, cu creșterea transparenței și participării publice	Format de publicare online a execuțiilor bugetare. Modelul bugetului de performanță elaborat și publicat. Training pentru implementare cu un grup de autorități publice locale pilot	2013	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

Obiectiv specific III: Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat(inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului

Rezultat: Patrimoniu public de stat delimitat și transmiterea patrimoniului care nu reprezintă interes național sau gestionarea căruia este ineficientă de la nivel central, în proprietatea unităților administrativ-teritoriale. Cadrul de reglementare al gestionării patrimoniului elaborat și aprobat.

Activități		Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare
3.1.	Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale	3.1.1. Revizuirea și modificarea cadrului legal existent privind delimitarea proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale	Numărul de acte normative aprobate / modificate	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat, autoritățile publice centrale de specialitate	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.1.2. Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale	Ponderea în procente, a proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale delimitată	2012	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agenția „Moldsilva”, Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					Agriculturii și Industriei Alimentare	
		3.1.3. Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale	Ponderea în procente a proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale delimitată	2012	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agenția „Moldsilva”, Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
3.2.	Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale	3.2.1. Identificarea și delimitarea bunurilor proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale	Numărul de acte de constatare și stabilire a hotarelor. Numărul deciziilor consiliilor locale de atribuire a bunurilor	2012	Agenția Relații Funciare și Cadastru, autoritățile administrației publice locale, Ministerul Economiei	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.2.2. Evaluarea proprietății publice a statului și a unităților	Ponderea în procente a bunurilor evaluate	2012-2014	Agenția Relații Funciare și	Bugetul instituției

		administrativ-teritoriale			Cadastru, autoritățile administrației publice locale, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor	vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.2.3. Elaborarea documentației cadastrale	Bază de date accesibilă pentru factorii de decizie interesați	2014	Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agenția Relații Funciare și Cadastru, autoritățile administrației publice locale, alte structuri specializate	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.2.4. Elaborarea standardelor de evidență a proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale	Ponderea în procente a bunurilor imobile înregistrate	2012	Unitățile administrativ-teritoriale, Agenția Relații Funciare și Cadastru și instituțiile subordonate	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.2.5. Elaborarea studiului privind modalitățile de optimizare a procedurilor și costurilor înregistrării bunurilor imobile	Procentul de diminuare a costurilor pentru înregistrarea bunurilor imobile	Trimestrul I 2012	Ministerul Finanțelor, Agenția Relații Funciare și Cadastru, autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri, alte structuri specializate	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

3.3.	Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a unităților administrativ-teritoriale	3.3.1. Înregistrarea bunurilor proprietății publice a statutului și a unităților administrativ-teritoriale	Ponderea în procente a bunurilor imobile înregistrate	2012 -2014	Autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Economiei	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.3.2. Completarea bazei de date a registrului bunurilor imobile	Bază de date accesibilă pentru factorii de decizie interesați	2012 -2014	Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Economiei	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
3.4.	Reglementarea regimului juridic și delimitarea patrimoniului de stat și a unităților administrativ-teritoriale, public și privat	3.4.1. Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul public	Ponderea în procente a bunurilor imobile din domeniul privat cu regim juridic stabilit	2012 -2014	Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Economiei, autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.4.2. Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul privat	Ponderea în procente a bunurilor imobile din domeniul public cu regim juridic stabilit	2012 -2014	Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Economiei, autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	
3.5.	Dezvoltarea capacităților autorităților administrației publice locale de administrare a patrimoniului, prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului	Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire a funcționarilor autorităților administrației publice locale, precum și a aleșilor locali privind administrarea eficientă a patrimoniului public	Numărul de beneficiari ai cursurilor	2012-2014	Autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
3.6.	Elaborarea și implementarea sistemului de monitorizare și evaluare a utilizării eficiente a patrimoniului	3.6.1. Elaborarea și aprobarea mecanismului de monitorizare și evaluare	Gradul de aplicabilitate a mecanismelor de monitorizare și evaluare elaborate	2012	Autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		3.6.2. Aplicarea mecanismelor de monitorizare și evaluare elaborate	Creșterea eficienței utilizării patrimoniului de stat și al unităților administrativ-teritoriale	2013-2014	Autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

3.7.	Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului	3.7.1. Elaborarea și aprobarea mecanismului de cooperare public-privat, public-public-privat	Volumul finanțării în cadrul proiectelor public-privat, public-public-privat; Numărul de parteneriate constituite	2013	Autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
------	--	--	--	------	---	--

Obiectiv specific IV: Crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile; modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Rezultat: Mecanisme eficiente de susținere și stimulare a dezvoltării locale. Autoritățile administrației publice locale cu capacități adecvate de a susține dezvoltarea locală a comunităților

Activități	Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare	
4.1.	Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea autorităților administrației publice locale cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare economică locală,,inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială	4.1.1. Revizuirea și modificarea cadrului legislativ și normativ	Numărul de prevederi ale actelor legislative și normative modificate	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agenția Relații Funciare și Cadastru	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

	4.1.2. Elaborarea și aprobarea mecanismelor de aplicare a prevederilor cadrului legal	Numărul de acte normative cu mecanisme de aplicare aprobate. Numărul de instituții implicate în elaborarea mecanismelor de aplicare	2012-2013	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agenția Relații Funciare și Cadastru	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	4.1.3. Elaborarea unui studiu privind oportunitățile de utilizare a conceptelor și formelor moderne de cooperare teritorială (poli de creștere, zonă metropolitană, cooperare intermunicipală, microregiuni)	Studiu care va prezenta oportunitățile de utilizare a conceptelor și formelor de cooperare teritorială	Trimestrul III 2012	Cancelaria de Stat în parteneriat cu partenerii de dezvoltare, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	4.1.4. Definierea legală și adoptarea conceptelor: poli de creștere, zonă metropolitană, cooperare intermunicipală, microregiuni	Proiecte de acte normative	Trimestrul IV 2012	Cancelaria de Stat, Comisia Parlamentară specială	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
	4.1.5. Elaborarea unui studiu privind oportunitățile de atribuire a statutului de pol de creștere, zonă metropolitană, municipii principalelor orașe din Moldova ca Hîncești, Ungheni, Orhei, Cahul, Edineț, Soroca, Florești, Căușeni, Drochia etc.	Studiu care va prezenta oportunitățile de atribuire a statutului de pol de creștere/zonă metropolitană/municipii principalelor orașe din Moldova ca Hîncești, Ungheni, Orhei, Cahul, Edinet, Soroca, Florești, Căușeni, Drochia etc.	2012	Cancelaria de Stat în parteneriat cu partenerii de dezvoltare, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					publice locale	
4.2.	Crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și strategiilor de dezvoltare locală	4.2.1. Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire a personalului autorităților administrației publice locale privind elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și strategiilor de dezvoltare locală, scrierea proiectelor și atragerea fondurilor investiționale externe	Curs elaborat, inclusiv pentru învățămînt la distanță. Numărul de beneficiari ai cursurilor	2012-2013	Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
4.2.2. Identificarea și implementarea mecanismelor de consultanță în domeniul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării planurilor urbanistice generale și strategiilor de dezvoltare, scrierea proiectelor și atragerea fondurilor investiționale externe		Mecanism de acordare a serviciilor de consultanță elaborat. Numărul de beneficiari de consultanță. Numărul documente expertizate	2012-2013	Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare	
4.2.3. Acordarea asistenței autorităților administrației publice locale în promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor și în cadrul altor structuri regionale internaționale		Mecanism de acordare a serviciilor de asistență elaborat. Numărul de beneficiari de asistență	2012-2015	Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare	

					asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, ONG-urile	
4.3.	Elaborarea/actualizarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare regională/locală în diverse domenii ale economiei naționale incluzând abordarea bazată pe drepturile omului și egalității de gen	4.3.1. Finalizarea și aprobarea Planului național de amenajare a teritoriului	Planul Național de Amenajare a Teritoriului finalizat și aprobat	2013	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Academia de Științe a Moldovei	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		4.3.2. Elaborarea și actualizarea planurilor regionale de amenajare a teritoriului	Planuri regionale de Amenajare a Teritoriului elaborate/actualizate (Centru, Sud, Nord și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia)	2012-2013	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		4.3.3. Elaborarea și actualizarea planurilor	Peste 50 procente planuri locale de amenajare a teritoriului elaborate	2013-2014	Autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		4.3.4. Crearea Sistemului Informațional Geografic Național Unic	Sistem Informațional Geografic Național Unic elaborat. Numărul de utilizatori ai bazei de date	2012-2013	Agenția Relații Funciare și Cadastru, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale	
4.4.	Dezvoltarea capacităților autorităților administrației publice locale de susținere a cooperării transfrontaliere	4.4.1. Crearea instrumentelor și a cadrului legal favorabil autorităților administrației publice locale pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere	Numărul de acte normative cu mecanisme de aplicare aprobate. Numărul de instituții implicate în elaborarea mecanismelor de aplicare	2012	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Cancelaria de Stat, asociațiile autorităților locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		4.4.2. Acordarea asistenței autorităților administrației publice locale în promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor și în cadrul structurilor regionale internaționale	Numărul proiectelor transfrontaliere implementate de autoritățile administrației publice locale. Volumul finanțărilor externe atrase prin intermediul programelor europene de susținere a cooperării transfrontaliere	2012-2015	Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

Obiectiv specific V: Creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Rezultat: Structura administrativ-teritorială optimizată aprobată. Autoritățile administrației publice locale cu capacități adecvate pentru furnizarea eficientă a serviciilor.

Activități		Acțiuni	Indicatori de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare
5.1.	Examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale, în baza studiilor privind	5.1.1. Elaborarea unui studiu privind consolidarea capacităților unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu criteriile și	Studiu și recomandări elaborate	2012	Cancelaria de Stat,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de

	consolidarea capacităților unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu criteriile și principiile cuprinse în prezenta Strategie	principiile cuprinse în prezenta Strategie, care să prezinte modele de consolidare și raționalizare a structurii administrativ-teritoriale (consolidare teritorială, administrativă/stimularea cooperării intermunicipale)				partenerii de dezvoltare
		5.1.2. Elaborarea unor propuneri de politică publică în baza studiului realizat anterior, care să detalieze un număr limitat de alternative de creștere a capacității	Propunere de politică publică elaborată	Trimestrul III 2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
5.2.	Consultarea extinsă cu factorii interesați, membrii comunităților locale, inclusiv grupurile vulnerabile a opțiunilor de consolidare a capacităților unităților administrativ-teritoriale și de cooperare intermunicipală	5.2.1. Organizarea unor consultări publice cu factorii interesați privind necesitatea optimizării structurii administrativ-teritoriale	Numărul de consultări publice	Trimestrul IV 2012	Cancelaria de Stat, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		5.2.2. Evaluarea și prezentarea Comisiei paritare pentru descentralizare a rezultatelor consultărilor publice	Aprobarea opțiunilor de consolidare administrativ-teritorială	2013	Cancelaria de Stat, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
5.3.	Crearea condițiilor pentru implementarea opțiunilor de consolidare a capacităților unităților administrativ-teritoriale și de cooperare intermunicipală	5.3.1. Elaborarea și aprobarea metodologiei de evaluarea a capacităților autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea	Metodologie de evaluare a capacităților autorităților administrației publice locale aprobată	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

					publice locale	
		5.3.2. Elaborarea foilor de parcurs privind raționalizarea administrativ-teritorială prin una din opțiunile acceptate	Aprobarea foilor de parcurs	2014	Cancelaria de Stat, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		5.3.3. Facilitarea și implementarea cooperării intermunicipale pentru prestarea serviciilor publice	Implementarea a 40 de proiecte de cooperare municipală	2012-2015	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		5.3.4. Elaborarea cadrului legislativ adecvat structurilor consolidate și cooperate	Cadru legislativ adecvat adoptat	2012-2013	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

Obiectiv Specific VI. Dezvoltarea unui sistem instituțional și juridic de management al resurselor umane la nivelul autorităților administrației publice locale , astfel încât să se asigure autoritatea deplină a autorităților administrației publice locale alese asupra executivului lor, recrutarea transparentă și nediscriminatorie a funcționarilor, motivarea reală, stabilitatea în funcție, reducerea influenței politice asupra acestora, care să contribuie direct la îmbunătățirea competențelor personale și profesionale ale angajaților din autoritățile administrației publice locale.

Rezultat: Cadru instituțional și juridic de management al resurselor umane al autorităților administrației publice locale aprobat și adecvat autonomiei locale.

Activități		Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare
6.1.	Perfecționarea sistemului de instruire pentru a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea și asigurarea serviciilor comunale și sectoriale, tehnologiilor informaționale, limbi străine, analiza impactului din perspectiva de gen și a drepturilor omului, planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea bazată pe drepturile omului și egalitatea de gen	6.1.1. Elaborarea unui document de politici publice privind dezvoltarea profesională și instruirea continuă a funcționarilor publici și aleșilor locali	Document de politici publice elaborat și aprobat	2012	Cancelaria de Stat, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		6.1.2. Elaborarea și implementarea unor module de instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali în contextul procesului de descentralizare	Număr de module de instruire elaborate și aprobate. Numărul de aleși locali și funcționari publici instruiți	2012 - 2013	Cancelaria de Stat, în comun cu Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, în cooperare cu asociațiile autorităților locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

6.2.	Asigurarea autonomiei locale atît în ceea ce privește structura instituțională cît și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală sau raională	6.2.1. Ajustarea cadrului legislativ și normativ actual în domeniul politicii de personal, astfel încît să asigure autoritatea deplină a autorităților administrației publice locale alese asupra executivului lor	Numărul de prevederi legislative și acte normative modificate	2012-2013	Cancelaria de Stat, Academia de Administrare Publică de pe lîngă Președintele Republicii Moldova, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
6.3.	Dezvoltarea cadrului normativ și practicilor privind managementul resurselor umane care să asigure accesul liber și nediscriminatoriu prin concurs transparent, motivarea, stimularea, stabilitatea în funcție și posibilitățile de avansare în carieră pentru funcționarii publici, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	6.3.1. Examinarea opțiunilor de perfecționare a prevederilor statutului funcționarilor publici locali, inclusiv prin prisma egalității de șanse pentru femei și bărbați	Opțiuni prezentate, aprobate de Comisia paritară pentru descentralizare și înaintate spre implementare	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale și Academia de Administrare Publică de pe lîngă Președintele Republicii Moldova	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		6.3.2. Elaborarea propunerilor de modificare a cadrului legislativ și normativ în baza propunerilor înaintate spre implementare	Numărul de prevederi legislative aprobate și acte normative modificate	2012	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale,	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de

					asociațiile reprezentative ale autoritățile administrației publice locale, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova	dezvoltare
--	--	--	--	--	---	------------

Obiectiv specific VII: Crearea unui sistem instituțional și juridic care să asigure transparența decizională, autonomia funcțională deplină a autorităților administrației publice locale și care să ofere instrumente eficiente de responsabilizare a autorităților administrației publice locale în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării

Rezultat: Mecanism public decizional transparent, responsabil și consultativ cu societatea, inclusiv grupurile vulnerabile.

Activități	Acțiuni	Indicatorii de performanță	Termenul de realizare	Responsabilii	Sursele de finanțare
7.1. Îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul autorităților administrației publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali	7.1.1. Elaborarea unui studiu care va prezenta alternative, modalități și impactul care îl va avea schimbarea cadrului legislativ, luând în considerare experiența internațională.	Studiu care va prezenta alternative privind (i) eliminarea barierelor de orice fel pentru candidaturile independente, (ii) optimizarea numărului de consilieri locali al autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea, (iii) identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea întăririi legăturii cu alegătorii/cetățenii, eficientizarea consiliilor	2012-2014	Comisia Electorală Centrală, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

			locale și scăderea costurilor lor de funcționare, (iv) identificarea unor modalități de îmbunătățire a reprezentării minorităților și grupurilor vulnerabile în funcțiile locale alese			
		7.1.2.Elaborarea unor propuneri de modificări legislative pe baza studiului realizat anterior, care să detalieze un număr limitat de alternative de a îmbunătăți sistemul de alegeri la nivelul APL.	Numărul de prevederi legislative și acte normative modificate	2014	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu Comisia Electorală Centrală, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
7.2.	Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor descentralizate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale	7.2.1.Elaborarea propunerilor legislative în vederea îmbunătățirii regimului controlului administrativ de legalitate și de coordonare a serviciilor descentralizate în teritoriu	Numărul de prevederi legislative și acte normative modificate	2012	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		7.2.2.Elaborarea și implementarea unui plan de acțiuni privind organizarea, coordonarea eficientă și eficace a serviciilor descentralizate în teritoriu	Plan de acțiuni, modele de organizare a serviciilor descentralizate și ghid de coordonare a serviciilor descentralizate adoptate	2012	Cancelaria de Stat, autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

7.3.	Lărgirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, inclusiv prin prisma echilibrului de gen și extinderea/generalizarea metodelor de consultare universală în vederea consolidării democratice la nivelul autorităților administrației publice locale	7.3.1.Elaborarea unui studiu care va prezenta alternative și modalități de lărgire a participării publice în procesul de luare a deciziilor	Studiu care va detalia în mod clar un număr de modalități prin care participarea publicului la luarea deciziilor care îi privește va fi încurajată, stimulată	2013	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, ONG-urile	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
		7.3.2.Elaborarea propunerilor legislative de modificare a cadrului legal în vederea măririi participării în procesul public decizional	Numărul de propuneri de modificări legislative. Plan de acțiuni adoptat privind implementarea modificărilor propuse	2014	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, ONG-urile	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare
7.4.	Asigurarea transparenței maxime a procesului de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare	7.4.1 Elaborarea Strategiei de Comunicare și a Planului de acțiuni care va asigura maximă transparență procesului de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare	Strategie de comunicare și plan de acțiuni elaborat și adoptat	Trimestrul I 2012	Cancelaria de Stat, în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, ONG-urile	Bugetul instituției vizate/surse alocate de partenerii de dezvoltare

Notă informativă
la proiectul Hotărîrii Guvernului „Cu privire la aprobarea proiectului de lege privind aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare”.

Necesitatea elaborării proiectului Hotărîrii de Guvern a fost determinată de situația real atestată și problemele definite în domeniul administrației publice locale. Acest document strategic cuprins în proiect răspunde prevederilor Legii privind descentralizarea administrativă, aprobată încă în anul 2006, în care se stipulează, conform art.16 alin.(2) că, Legea privind descentralizarea administrativă se va aplica după aprobarea planului de acțiuni, care va stabili etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova.

Șirul de probleme vulnerabile, divergențele existente și factorii determinanți pe segmentul administrație publică locală sunt evidențiați în proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare. Lacunele existente, punctele critice și impedimentele sistemice în activitatea primăriilor, consiliilor locale, raionale și municipale au fost identificate în numeroase rapoarte interne guvernamentale, note ale instituțiilor internaționale, studii ale mediului neguvernamental și sondaje ale opiniei publice.

Descentralizarea și consolidarea autonomiei locale este unul din domeniile prioritare pentru Guvernul Republicii Moldova. Urmare ratificării Cartei Europene a Autonomiei Locale în anul 1997, Republica Moldova s-a angajat a promova un șir de reforme în domeniul administrației publice locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale și Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei constituie valori de referință general acceptate pentru evaluarea nivelului de descentralizare și identificarea soluțiilor de îmbunătățire necesare în domeniul administrației publice locale.

Cu referință specială la situația privind autonomia locală au fost prezentate mai multe rapoarte și recomandări ale experților Consiliului Europei, deoarece Republica Moldova este unica țară supusă celui de-al 4-lea ciclu de monitorizare la acest capitol, fiind îndeosebi urmărite evoluțiile la nivel legislativ și instituțional pe segmentul descentralizare, autonomie și democrație locală.

În acest context, Strategia Națională de Descentralizare este primul, unicul și principalul document de politică publică în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale pentru asigurarea unei autonomii locale autentice, descentralizare și consolidarea capacităților primăriilor și consiliilor alese.

Opțiunile înaintate în proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare sunt rezultatul activității în comun a Cancelariei de Stat, sectorului guvernamental, reprezentanților autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al

doilea prin intermediul Asociației reprezentative – Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), reprezentanților societății civile prin intermediul Consiliului Național pentru Participare (CNP), partenerii de dezvoltare în cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) și experți ai Consiliului European, care au ghidat metodologic grupurile de lucru sectoriale.

Conform deciziei Comisiei paritare pentru descentralizare, Cancelaria de Stat a desfășurat un proces amplu de consultări publice asupra proiectului Strategiei Naționale de Descentralizare pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

În procesul consultării documentului au parvenit circa 450 de comentarii/obiecții/recomandări. Din totalul propunerilor formulate și generalizate, au fost acceptate sau dezvoltate în documentul final aproximativ 20%. Din restul 80% o bună parte s-au regăsit în documentul inițial.

În context, menționăm că pe parcursul elaborării documentului dat de politică publică, Cancelaria de Stat a colaborat cu reprezentanții Comisiei Speciale Parlamentare pentru Descentralizare în vederea sincronizării acțiunilor și corelării agendei de lucru pe segmentul descentralizare.

Respectiv, promovarea proiectului dat este motivat de necesitatea unui document politic strategic unitar, care ar concretiza direcțiile de dezvoltare ale sistemului administrației publice locale în Republica Moldova, ar asigura interconexiunea acțiunilor cu Reforma Administrației Publice Centrale, politica de dezvoltare regională și alte politici propuse spre implementare cu impact asupra domeniilor de competență ale administrației publice locale.

Din această perspectivă, scopul Strategiei Naționale de Descentralizare este de a dezvolta o administrație publică locală democratică și autonomă, care să asigure în mod echitabil prestarea serviciilor publice de calitate și managementul eficient al competențelor locale.

În baza Strategiei date etapizat vor fi elaborate, modificate, perfecționate și ajustate la legislația comunitară un șir de acte normative și legislative, pe domenii pasibile descentralizării.

Pentru a asigura realizarea obiectivelor Reformei de Descentralizare, drept parte componentă a prezentului proiect este propus Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, în care sunt indicate acțiunile ce se impun pe termen imediat și pentru perioada până în anul 2015, instituțiile responsabile, rezultatele preconizate, indicatorii de progres și eventualele costuri estimative.

Implementarea practică a Strategiei Naționale de Descentralizare presupune surse financiare consistente. Din acest considerent, în paralel cu elaborarea proiectului Strategiei Naționale de Descentralizare, Cancelaria de Stat a lansat inițiative de identificare a surselor disponibile din partea partenerilor de dezvoltare pentru Reforma de Descentralizare. La moment, sunt confirmate mai multe surse de asistență din partea organismelor internaționale, partenerilor de dezvoltare pentru implementarea activităților în contextul priorității de

descentralizare și asigurare a autonomiei locale, precum: Guvernul Suediei, Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și abilitarea Femeilor, Consiliul Europei, Uniunea Europeană.

Suportul internațional acordat în domeniul descentralizării și autonomiei locale constă din mai multe componente, dintre care menționăm: (i) consolidarea capacității instituționale a Guvernului Republicii Moldova pentru Reforma de Descentralizare prin oferirea de consultanță și expertiză, (ii) fortificarea capacităților administrației publice locale prin programele inovative de consolidare și dezvoltare locală.

Aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare va oferi oportunități pentru crearea unei administrații publice locale moderne, cu capacități administrative, manageriale și financiare consolidate, cât și pentru valorificarea fondurilor disponibile pentru Republica Moldova pe segmentul bună guvernare locală.

Secretar General al Guvernului

Victor BODIU