

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 (ne-descentralizabile)?;
- b) Care sunt diferențele funcționale între competențe descentralizate și cele desconcentrate?;
- c) Care sunt diferențele funcționale și cum putem clasifica competențele descentralizate, astfel încât 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 având caracteristici diferite. Pentru a putea separa aproximativ pe cele care pot fi descentralizate de celelalte, putem folosi setul de criterii următor:

- 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, neexistând 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 îmbunătățească 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.

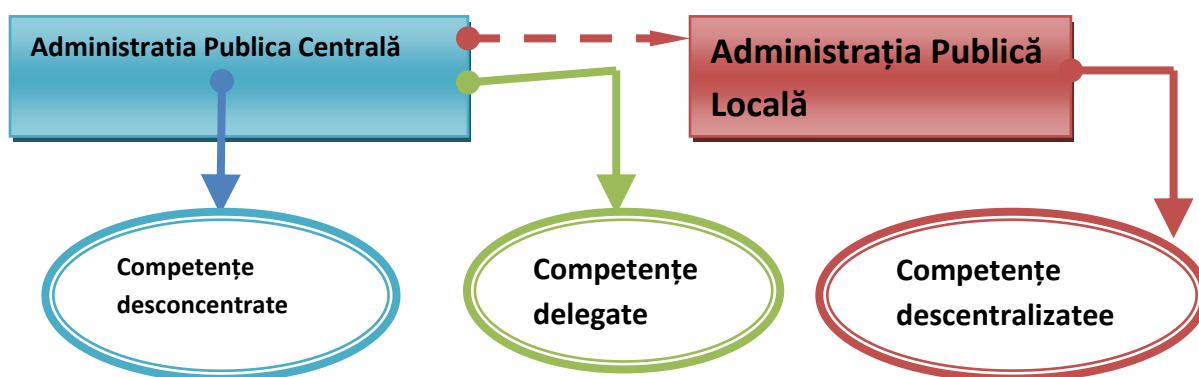
Competențele descentralizate - reprezintă responsabilități care sunt transferate administrației publice locale, unor autorități care sunt alese, autonome și au legitimitate democratică pentru a furniza servicii publice conform nevoilor și preferințelor specifice/locale ale beneficiarilor într-un cadru 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 - sunt servicii furnizate de structurile administrative ale APC (ministerelor) localizate în teritoriu. Din punct de vedere funcțional și ierarhic ele sunt sub autoritatea și controlul direct al administrației publice centrale – de fapt sunt verigi ale APC în teritoriu. Instituțiile desconcentrate ale APC pot fi oferii servicii publice beneficiarilor, fie 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 - sunt asemănătoare celor desconcentrate cu 2 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 sunt 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 cât mai puțin. Noile tehnologii au schimbat dramatic modul de furnizare al serviciilor publice, astfel încât 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 încât 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 patrimoniu 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) Exerciță un rol principal în elaborarea/fundamentarea politicilor publice (decizii strategice) specifice competenței respective
- 2) Răspunde de exercitarea competenței;
- 3) Răspunde de managementul furnizării competenței;
- 4) Poate produce serviciile specifice competenței sau poate delega (contracta) această funcție către un operator extern (public, privat sau ONG);
- 5) Finanțarea competenței se face din veniturile generale (ne-condiționate – asupra cărora APL are deplină autonomie de decizie privind modul de utilizare) – astfel încât autoritatea locală (primar și consiliul local sau președinte și consiliul raional) poate stabili alocări financiare proprii potrivit priorităților sale;
- 6) Exerciță un 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) Exerciță un rol secundar în elaborarea/fundamentarea politicilor publice (decizii strategice) specifice competenței respective

- 2) Răspunde de exercitarea unor părți (componente) clar delimitate din cadrul competenței;
- 3) Răspunde numai de managementul furnizării părților (componentelor) competenței care i-au fost transferate;
- 4) Poate produce serviciile 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 (primar și consiliul local sau președinte și consiliul raional) poate stabili alocări financiare proprii potrivit priorităților sale numai în cadrul competenței respective între diversele părți (componente) de care răspunde;
- 6) Exerciță 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 – ceea ce presupune:

- 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 (primar și consiliul local sau președinte 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 sunt proprii administrației publice locale se referă în general la servicii legate de proprietatea/locuința (inclusiv calitatea locuirii) beneficiarilor – serviciile comunale (apa și canalizare, transport public, colectarea gunoiului, furnizare de căldură și apă

caldă, parcuri și zone verzi, întreținerea străzilor, iluminat public și altele) sau conexe acestora: dezvoltare și planificare urbană și teritorială, dezvoltare economică locală.

Cele mai dificil de caracterizat și analizat sunt 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 încât pot fi alocate unor nivele administrative diferite, administrate autonom și finanțate separat;
- sunt competențe de importanța națională – produc efecte pozitive tuturor locuitorilor unei țări/întregii societăți;
- există preferințe și nevoi locale specifice în furnizarea serviciilor specifice acestor competențe, iar acestea sunt clar exprimate de beneficiari;
- componentele competențelor sunt 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 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 această strategie și care să reprezinte un ghid pentru modul în care acest proces trebuie să se deruleze din punct de vedere tehnic.

Suștinând ideea de creare a unui nomenclator al competențelor proprii APL de nivelurile întâi și al doilea pe 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) planificare urbană și teritorială
- c) dezvoltare economică locală;
- d) utilități publice - încălzire centrală;
- e) altele servicii publice care se pretează 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 rând 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 rând vor trebui analizate acele competențe de tip intermediar/partajat/limitat sau de tip delegat – conform criteriilor enunțate – care sunt 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 descentralizare prin prisma Drepturilor Omului

În Republica Moldova, procesul de descentralizare se desfășoară pe baza celor mai bune practici internaționale, precum și pe 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)¹. 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.²

Strategia de descentralizare include patru principii bazate pe drepturile omului: participare, non-discriminare, transparență și responsabilitate. 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 descentralizare 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 descentralizare 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.

¹ Abordarea integratoare a egalității de gender și abilitările femeilor sunt analizate într-o anexă separată.

² “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies”: http://www.undg.org/archive_docs/6959-the_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf

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 ca valorile democratice să fie garantate. Descentralizarea 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 regulat cu publicul larg.

Non-discriminare

Non-discriminarea este unul din elementele cheie ale sistemului drepturilor omului. Este unicul drept care se regăsește în toate tratatele importante cu privire la drepturile omului. Non-discriminarea 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 sunt 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 non-discriminării, în cadrul procesului de descentralizare sunt 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 alocărilor 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 implementării procesului de descentralizare și va face publice, în mod regulat, 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 2008-2011³. 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 non-discriminarea 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;

³Legea nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011

- 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 bazele 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 a IV 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 sunt cuprinse în legi, politici publice și decizii bugetare, etc. Descentralizarea 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.

Recunoscând egalitatea între femei și bărbați drept o pre-condiție pentru democrație și dezvoltare, și promovând descentralizarea drept un obiectiv prioritar, Guvernul Moldovei a decis ca promovarea egalității de gen să fie un element important în cadrul procesului de descentralizare, confirmând că democrația, buna guvernare, egalitatea între femei și bărbați, precum și respectarea drepturilor omului sunt 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 i femeilor, a capacității lor reale și efective de a influența și schimba lucrurile potrivit nevoilor și intereselor lor specifice, sunt luate în considerație pentru a crește eficacitatea procesului de descentralizare. Aceste două abordări sunt 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 încât și femeile și bărbații să beneficieze în mod egal de rezultatele acestora, iar inegalitatea să nu se mai perpetueze”⁴.

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, cât 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, cât și accesul și prestarea de servicii sensibile la dimensiunea de gen, este ***analiza din perspectiva de gen (analiza gender)***. 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 gender ajută la examinarea diferențelor în viețile femeilor și bărbaților, inclusiv acele diferențe care duc 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 încât să se realizeze schimbări pozitive pentru femeile care sunt supuse diferitelor forme de discriminare.

Astfel, aplicarea analizei de gen la etapele cele mai timpurii, cât 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

⁴ Concluziile aprobate ale Consiliului Social și Economic al ONU pentru 1997

de planificare bugetară duce la identificarea și promovarea intervențiilor necesare pentru drepturile femeilor și a egalității dintre femei și bărbați⁵. 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 îmbunătățirea 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 auto-încrederii, creșterea oportunităților, accesul sporit și controlul asupra resurselor și acțiunilor menite să transforme structurile și instituțiile care consolidează și perpetuează discriminarea și inegalitatea de gen⁶.

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 sunt cotele⁷ 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, încurajând 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 sunt următoarele:

⁵ UNIFEM *Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen*, site web: <http://www.gender-budgets.org/> 2010

⁶ *Oficiul pentru Consultantul Special cu privire la problemele de gen și avansarea femeilor*, ONU (CH rev. August 2001).

⁷ *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.

- 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, dezabilitate 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 sunt determinate la rândul 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 sunt grupurile vulnerabile?

În Moldova, grupurile vulnerabile au fost identificate în conformitate cu: 1) venitul, 2) vârsta, 3) dezabilitatea, 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. Vârsta (subiect de excluziune de la participare, stigmatizare, șomaj): a) persoanele în etate, b) tinerii;
3. Dezabilitate (subiect de excluziune, stigmatizare, participare inadecvată):
a) persoane cu dezabilități mentale, b) copiii cu dezabilități, c) vârstnicii cu dezabilități;
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 ne-ortodocși, c) evreii.

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) LGBTI, c) victimele traficului, violenței în familie.

8. Ocupația (accesul inadecvat la piață): a) antreprenorii agricoli.

Concluzii și recomandări ale organelor specializate ONU, CE și ODIHR/OSCE cu privire la subiectul dat.

- *Mecanisme slabe de sprijin instituțional.* Funcționare inadecvată, incapacitatea de a răspunde și astfel imposibilitatea de a crea oportunități pentru cei care sunt 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 inefficient 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 sunt 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 sunt supuse analizei impactului asupra vulnerabilității;
- 2) Responsabilizare/transparență: deciziile autorităților locale sunt supuse publicării și sunt făcute disponibile pentru revizuirea părților interesate și a grupurilor

vulnerabile, inclusiv planificarea și re-planificarea 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 (până 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, dezabilități 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 dezabilități (Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei), precum și prin cercetări calitative și cercetări cantitative intra-comunitare 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.