GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

STRATEGIA NAȚIONALĂ DE DESCENTRALIZARE

(proiect în discuții)

CHIŞINĂU, 2011

Cuprins

Preambul ---------- 3

I. Administrația publică locală - situația actuală, definirea problemelor şi tendințe generale ---------- 5

II. Principiile, viziunea, obiectivele generale şi specifice, conform domeniilor de intervenție: ---------- 21

1. Descentralizarea serviciilor şi competențelor ---------- 25

2. Descentralizarea financiară ---------- 26

3. Descentralizarea patrimonială ---------- 30

4. Dezvoltarea locală ---------- 32

5. Capacitatea administrativă ---------- 35

6. Capacitatea instituțională ---------- 36

7. Democrație, etică, drepturile omului şi egalitate de gen -------- 38

III. Etape de implementare şi activități pentru atingerea obiectivelor, rezultate scontate, riscuri şi indicatori de progres ---------- 40

IV. Estimarea impactului financiar şi non-financiar ---------- 44

V. Cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare şi evaluare ---------- 46

VI. Plan de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare ---------- 52

Glosar de termeni

Anexe:

Anexa 1. Setul de criterii pentru diferențierea responsabilităților proprii de celelalte tipuri de responsabilități

Anexa 2. Concept privind abordarea politicilor de descentralizare prin prisma Drepturilor Omului

Anexa 3. Concept privind abordarea politicilor de descentralizare prin prisma Egalității de Gen

Anexa 4. Concept privind vulnerabilitatea

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 şi asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale.

Prezenta Strategie stabileşte obiectivele şi sarcinile pe termen imediat şi mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii şi asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 şi care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie 1998.

Conceptul şi obiectivele politicii de descentralizare sînt conforme experienței țărilor europene, corespunde aspirației de integrare europeană şi 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 şi a îmbunătăți managementul şi calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

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

În scopul coordonării integrate a procesului de planificare strategică şi 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 şi 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 şi dialogul cu toate părțile interesate şi partenerii de dezvoltare în elaborarea Strategiei a fost realizat şi prin revitalizarea Comisiei paritare pentru descentralizare, care este organul consultativ de monitorizare şi coordonare a procesului de descentralizare şi care întruneşte un număr paritar de reprezentanți ai sectorului guvernamental şi 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 şi locale, ai societății civile, ai mediului ştiințific şi academic, ai partenerilor de dezvoltare.

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

Elaborarea Strategiei a fost precedată de desfăşurarea unor studii şi 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 şi 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 şi locali din cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, susținut financiar de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare şi Cooperare Internațională (Sida), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Organizația Națiunilor Unite pentru Egalitatea de gen şi Abilitarea Femeilor (UN Women) şi Consiliul Europei (CoE).

I. Administrația publică locală – situația actuală, definirea problemelor şi tendințe generale

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 şi a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut şi în Constituția Republicii Moldova, în Legea privind descentralizarea administrativă şi 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 priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Evoluțiile economice, sociale şi politice din ultimii ani în Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde şi reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale. Programul Guvernului stabileşte 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 şi dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor şi libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale şi transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii şi abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră şi la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrînd şi activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova*”.

În ultima perioadă, în această direcție au fost făcuți paşi importanți, atît la propunerea Guvernului Republicii Moldova, cît şi 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; şi-a propus sprijinirea descentralizării în domenii-cheie şi 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 şi a creat mecanismele instituționale corespunzătoare de cooperare cu administrația publică locală (în continuare – APL) şi alți actori sociali, în vederea unei abordări sistematice a procesului de descentralizare, unul dintre rezultate fiind şi prezenta Strategie. De cealaltă parte, multe APL de nivelurile întîi şi al doilea au avut inițiative de succes pentru promovarea unor proiecte de dezvoltare, şi-au asumat măsuri dificile de restructurare a sistemelor de subvenții sociale şi au demonstrat multă deschidere şi 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 şi responsabilitate, printr-un parteneriat eficient Guvern – autorități publice locale.

Însă studiile şi 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 accentuează inegalitatea în rîndul populației, în cadrul grupurilor specifice vulnerabile, cum ar fi acelea supuse excluderii sociale, sărăciei, discriminării, marginalizării cu acces limitat sau inexistent la servicii de bază, la beneficiile dezvoltării locale, la participarea în dezvoltarea locală şi procesul de luare a deciziilor: cei săraci, în etate, femei, persoane cu dezabilități, persoane cu HIV, gospodării fără părinți, monoparentale, sau conduse de copii, precum şi copii abandonați, părinții singuri, minorități etnice, lingvistice şi religioase, şi în special etnia romă, etc, precum şi alte persoane şi grupuri îndeosebi sub riscul discriminării sau a excluderii sociale***[1]***.***

În primul rînd, *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 şi de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, şi parțial din cauza unei capacități instituționale şi administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca APL să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului – public care ar trebui să fie beneficiarul şi decidentul principal, atunci cînd este vorba de utilizarea resurselor şi adaptarea serviciilor publice la nevoile locale.

Rapoartele în domeniu identifică probleme generale în asigurarea serviciilor locale, cum ar fi serviciile de sănătate, infrastructura de apă şi canalizare, şcolarizarea de calitate pentru toți. După cum o arată indicatori importanți (de exemplu din domeniul educației, etc) grupurile vulnerabile, continuă să fie defavorizate, excluse social şi discriminate în ceea ce priveşte accesul la servicii de calitate. Multiple elemente-cheie ale reformei sănătății, protecției sociale, educației şi chiar implementarea convențiilor privind drepturile omului, ratificate de Republica Moldova, depind semnificativ de existența unor APL eficace, dispunînd de o capacitate instituțională adecvată şi cu suficientă autonomie pentru a acționa în soluționarea problemelor cu impact social la nivel local.

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 şi cea sanitară, instruirea pre-universitară universală efectivă şi de calitate pentru toți. Unele grupuri vulnerabile, în special minoritatea Roma, rămân în urmă la indicatori-cheie de incluziune socială, în deosebi în domeniul învățămîntului.[2] În acelaşi timp, criza economică ce a afectat bugetele publice centrale şi locale ale autorităților administrației publice în toată Europa nu a lăsat neatinsă nici Republica Moldova. Dificultatea de a menține

[1] A se vedea anexa 4: Conceptul vulnerabilității

[2] Guvernul Republicii Moldova cu asistența agențiilor ONU din Moldova , "Raportul privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului: Republica Moldova", septembrie 2010

nivelul finanțării pentru principalele servicii publice şi-a pus amprenta asupra bugetelor anilor 2009 şi 2010. În aceste condiții dificile, Guvernul şi-a propus să protejeze întrucîtva bugetele APL, luînd asupra sa principala povară generată de declinul încasărilor la bugetul public.

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

1. Descentralizarea serviciilor şi competențelor
2. Descentralizarea financiară
3. Descentralizarea patrimonială şi dezvoltarea locală
4. Capacitatea administrativă a APL
5. Democrație, etică, drepturile omului şi egalitate de gen

Acțiunile întreprinse în procesul elaborării prezentei Strategii au fost orientate spre analiza principalelor probleme care apar în fiecare dintre domeniile menționate şi generarea soluțiilor fezabile, cu planuri clare de realizare a acestora, în vederea sporirii eficienței şi responsabilității administrației publice în raport cu populația, printr-o mai bună aplicare a principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*. De asemenea, Strategia are la bază o abordare consistentă cu drepturile omului şi egalității de gen, având ca bază principiile participării, nondiscriminării, transparenței şi responsabilizării. Aceste principii, inclusiv principiul evaluării impactului din perspectiva drepturilor omului şi egalității de gen, sunt aplicate pentru a diminua eventualul impact negativ al acestei reforme asupra unor grupuri din rândul populației ce sunt deosebit de vulnerabile.

1. Descentralizarea serviciilor şi competențelor

Descentralizarea politică şi administrativă este un proces complex şi dificil, care necesită perioade lungi de acțiuni coordonate, care implică voința şi determinarea decidenților politici. Acest proces este caracteristic multora dintre țările aflate în tranziție din centrul, estul şi sud-estul Europei. Prezenta Strategie propune ajustarea cadrului instituțional şi legal intern la legislația europeană şi recomandările UE, la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, eliminarea disfuncționalităților evidențiate de mai multe studii efectuate în domeniul APL, consolidarea autonomiei şi 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 şi reprezentanții asociațiilor autorităților locale evidențiază o serie de lacune care trebuie să se regăsească de urgență pe agenda executivului şi a legislativului Republicii Moldova.

Delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Delimitarea competențelor între APL de nivelurile întîi şi al doilea este neclară, contradictorie, iar în unele cazuri chiar lipseşte. Mai multe dintre activitățile indicate în calitate de competențe proprii nu sînt clar definite, în unele cazuri acestea regăsindu-se şi 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 şi funcționale care să fie legiferate şi utilizate în mod expres pentru definirea, delimitarea, încredințarea şi finanțarea competențelor. Fenomenul de dublare a responsabilităților/competențelor este prezent şi în activitatea organelor publice de specialitate desconcentrate. În consecință, lipsa delimitării clare a competențelor tinde să tensioneze, să destabilizeze întregul sistem de relații inter-administrative.

Transferul responsabilităților/competențelor fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. În Republica Moldova, precum şi în multe alte țări aflate în tranziție, descentralizarea unor servicii publice şi 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 sărace. Totodată, lipseşte un mecanism care ar garanta UAT resursele financiare necesare pe termen mediu şi lung, pentru îndeplinirea responsabilităților/competențelor transferate de către stat.

Transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile APL nu ține cont de resursele economice reale ale acestora şi de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încît 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 şi taxe care presupun randamente fiscale scăzute. Nu există mecanisme de stimulare reală a APL, de încurajare a dezvoltării economiei locale şi, implicit, de extindere a bazei fiscale a UAT.

Intervenția excesivă a APC şi a APL de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către APL de nivelul întîi, inclusiv alocarea arbitrară a transferurilor, ceea ce conduce la implicarea nejustificată în autonomia locală şi afectarea capacității acestor APL de a furniza servicii publice de calitate locuitorilor UAT. Ca efect, APL de nivelul întîi în mare parte este dependentă de deciziile APC şi ale APL de nivelul al doilea.

Statutul incert al serviciilor în responsabilitatea APL de nivelul al doilea şi confuzia între acestea şi serviciile desconcentrate. Legislația şi practica administrativă a Republicii Moldova nu stabileşte în mod clar care sînt diferențele fundamentale între serviciile descentralizate, cele desconcentrate şi cele delegate. Există 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 şi exercita în mod direct şi voluntar autoritatea managerială.

În plus, diverse rapoarte de analiză a situației generale în sectorul public din Republica Moldova[3] subliniază creşterea exagerată a acestuia, în special ca pondere a cheltuielilor publice în produsul intern brut (în continuare – PIB) în raport cu nivelul de dezvoltare măsurat prin indicatorul PIB/locuitor, şi propun limitarea expansiunii sale. Acest factor are o influență deosebită asupra procesului de descentralizare, din cauza limitării extreme a spațiului fiscal necesar unei finanțări mai bune a APL.

Grupurile vulnerabile ale populației întîmpină greutăți în accesarea serviciilor publice locale. Deşi populația în ansamblu are dificultăți privind accesibilitatea si calitatea serviciilor publice locale, persoanele din grupurile vulnerabile se regăsesc în circumstanțe şi mai dificile. Din cauza sărăciei, discriminării, stigmatizării, lipsei de cadru instituțional şi normativ abilitator, serviciile publice la nivel local sunt fie inaccesibile fie de o calitate mai scăzută în cazul persoanelor vulnerabile. În acest context, măsurile afirmative (măsuri speciale adresate grupurilor vulnerabile, ca parte componentă a politicilor de abilitare şi nediscriminare) devin factori-cheie pentru îmbunătățirea accesului şi calității serviciilor publice pentru toți.

2. Descentralizarea financiară

Ratificarea în anul 1997 a Cartei Europene a reprezentat un pas important spre garantarea unei autonomii bugetare eficiente, reale pentru comunitățile din republică, adoptîndu-se cu această ocazie şi o serie de reguli de bună practică cu impact pozitiv important asupra finanțelor publice locale.

Republica Moldova şi-a asumat prin acest document o anume stabilitate a principalelor mecanisme de autoadministrare locală, inclusiv de natură financiară, prin stipularea lor în Constituție şi 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 şi 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 şi 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 acelaşi fel.

[3] ***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.

Prin aplicarea acestor principii ce decurg din Carta Europeană, APL din Republica Moldova s-a întărit şi 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 sfîrşitul acestora totalul cheltuielilor realizate pe plan local a crescut de la mai puțin de 7% din PIB pînă la peste 9% din PIB, atingînd o cotă de 10.7% din PIB în 2002. A urmat însă o perioadă în care APL le-a fost erodată continuu baza de resurse, prin diverse decizii centrale.

Abia în anul 2009 a fost atins din nou nivelul de 10% din PIB, şi aceasta pe fondul crizei economice, care, după cum am menționat, a afectat în special bugetul central. Efortul Guvernului de a proteja pe cît posibil bugetele locale de efectele cele mai severe ale crizei confirmă faptul recunoaşterii de către Executiv a importanței instituțiilor locale în prestarea de servicii esențiale către populație.

Un progres important de dată recentă îl reprezintă şi 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 şi negociat, cum ar fi:

- autonomie fiscală lărgită a UAT, versus echilibrare orizontală; reguli de alocare stabile şi previzibile, versus flexibilitate necesară pentru adaptarea la realități economice schimbătoare;
- subsidiaritate strictă versus alocarea atribuțiilor locale pe niveluri 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 priveşte impozitele şi taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsa stimulentelor de extindere a bazei fiscale. UAT din Republica Moldova dispun de o bază fiscală insuficientă, economiile locale confruntîndu-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Acestea sînt limitate şi nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori. APL nu dispune de surse proprii de venit importante, şi ca urmare nu poate decide şi rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Actualele impozite şi 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 şi impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilităţi fiscale proprii pentru taxele şi impozitele locale. Tendinţele de la începutul crizei economice nu sunt optimiste: încasările din impozitul pe venit şi sursele proprii au scăzut procentual în 2009 faţă de anul precedent în favoarea transferurilor pentru cheltuieli curente, ceea ce reprezintă o erodare a autonomiei locale. De asemenea, ponderea cheltuielilor pentru învăţământ a urcat de la 57% la 62%; dacă din calcul se exclude municipiul Chişinău, procentul este şi mai mare.

Dependenţa bugetară a fiecărui nivel al administraţiei publice faţă de cel imediat superior, dependenţă ce provine din: (i) insuficienţa veniturilor locale proprii; (ii) dezechilibrul vertical generat de discrepanţa dintre distribuţia de responsabilităţi şi sursele de venit între nivelurile administraţiei (secţiunea 1 - *Descentralizarea serviciilor şi competenţelor);* şi (iii) unele practici moştenite de a include bugetele APL de nivelul întîi în bugetele APL de nivelul al doilea. Aceasta are ca efect intervenţia excesivă a autorităţii centrale şi, de multe ori, a nivelului raional, în gestionarea resurselor financiare locale proprii. Ca urmare, între nivelurile APL se creează relaţii neoficiale de subordonare, care nu sunt stipulate în legislaţia în vigoare, dar persistă în practică.

Erodarea bazei fiscale prin acordarea legislativă a numeroaselor facilităţi şi înlesniri. Acestea conduc la restrîngerea bazei fiscale, la micşorarea veniturilor locale proprii şi la reducerea echităţii fiscale prin favorizarea unor agenţi economici sau categorii sociale. Autorităţile locale nu dispun de drepturi şi pârghii reale pentru a influenţa contribuabilii în vederea asigurării oportunităţii şi plenitudinii achitării impozitelor şi taxelor locale.

Ineficienţa sistemului existent de transferuri între APC şi APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al municipalităţilor. Potrivit practicilor actuale, bugetele APL sunt suplinite prin transferuri conform principiului echităţii. Astfel, APL care sporesc veniturile bugetare prin iniţiative locale proprii pot fi puse în situaţia de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer la bugetul local. O altă deficienţă a sistemului este realizarea nejustificată a transferului în doi paşi – întîi către bugetul raioanelor şi apoi către bugetele APL de nivelul întîi. Aceasta ţine de diverse obiective de politică naţională care au o logică diferită şi, prin urmare, ar trebui realizate prin instrumente diferite: de exemplu, pe de o parte, echilibrarea bugetelor locale prin transferuri de uz general, care se face după principiul “cei săraci primesc mai mult”; iar pe de altă parte, finanţarea unor servicii sociale cruciale, precum educaţia, care trebuie să se facă după principiul echitabil per capita de elev. Acest amestec de mecanisme şi obiective face sistemul de transferuri mai complicat, lipsit de transparenţă şi mai imprevizibil decît ar fi cazul, fără să garanteze în vreun fel obiectivitatea acestuia.

Volatilitatea întregului sistem de finanţe 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 şi că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea şi aşa scăzută a autorităților locale de a-şi planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deşi prevăzuți în lege, se pot modifica prea uşor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală şi întregul management financiar la nivelul APL.

Transparența scăzută a execuțiilor bugetare la toate nivelurile APL şi 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; prognoze şi simulări pe diverse tipuri de venituri locale; indicatori mai evoluați de capacitate fiscală locală etc. Creşterea capacității la nivelul Guvernului de a prognoza cu o mai mare exactitate tendințele financiare şi de cost la nivel local va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai precise şi posibilitatea trecerii în realitate la Bugete pe programe.

3. Descentralizarea patrimonială şi dezvoltarea locală

După cum atestă experiența europeană, o autonomie reală decizională, de gestiune şi financiară a APL nu poate exista în lipsa unui suport patrimonial. Din aceste considerente, în virtutea principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, colectivitățile locale trebuie să aibă la dispoziție, în proprietate sau în administrare, bunuri materiale, pe care să le gestioneze potrivit intereselor lor. În caz contrar, lipsa fundamentului material şi a libertății de a-l gestiona, pe de o parte, împiedică dezvoltarea economică durabilă a colectivităților locale, iar pe de altă parte, transformă principiul autonomiei locale într-un principiu pur formal şi fără relevanță în acțiunile practice. Patrimoniul, în calitate de fundament al dezvoltării economice locale şi ca sursă importantă de venituri, reprezintă un element important în procesul de descentralizare.

În perioada de tranziție la economia de piață, în Republica Moldova au fost implementate mai multe etape ale reformei patrimoniului şi descentralizării patrimoniale. Legea nr. 459-XII din 22 ianuarie 1991 cu privire la proprietate şi 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 asupra pămîntului 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 şi modul de vînzare-cumpărare a pămîntului, pămîntul a fost plasat efectiv în circuitul civil. Vechiul sistem de evidență a bunurilor imobile, inclusiv înregistrarea lor separată (pămîntul – de către autoritățile administrației publice locale; construcțiile – de către birourile de inventariere tehnică), s-a dovedit a fi ineficient în condițiile economiei de piață. De aceea a fost elaborată şi aprobată Legea cadastrului bunurilor imobile, care prevede un sistem de înregistrare a bunurilor imobile şi 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 reuşit să fie în mare parte privatizat, redistribuit în proprietatea privată a cetățenilor, dar şi a UAT. Aceste reforme continuă şi în prezent, nefiind încă finalizate. Studiile recente efectuate în domeniul raporturilor patrimoniale ale UAT cu diferiți subiecți (publici sau privați) atestă existența multiplelor probleme care periclitează activitatea APL. Între acestea, cele mai importante probleme sînt sintetizate mai jos.

Delimitarea parțială şi incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat şi proprietății UAT, inclusiv al bunurilor din domeniul public şi din domeniul privat atît al statutului, cît şi al UAT. Situația incertă a proprietății UAT şi de stat este determinată de: (i) lipsa criteriilor şi modalităților de delimitare a proprietății; (ii) lipsa normelor şi 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 şi nu țin cont de interesele patrimoniale ale colectivităților locale, de principiile autonomiei locale). Problema delimitării proprietății de stat de proprietatea UAT influențează direct şi 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 şi a evidenței adecvate a acestora generează incertitudine, confuzii şi contradicții în cadrul procesului de administrare a patrimoniului statului şi al UAT. Ca urmare a acestor contradicții şi incertitudini, majoritatea APL comit greşeli serioase din punct de vedere juridic atunci cînd adoptă decizii privind înstrăinarea anumitor bunuri. Elaborarea cadrului legal cu stabilirea criteriilor clare referitor la delimitarea proprietății publice şi private a UAT va reprezenta şi recunoaşterea dreptului de proprietate a acestora asupra anumitor bunuri, al căror statut juridic actual este incert.

Reglementarea insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, stat şi alți subiecți de drept. Utilizarea eficientă şi autonomă a patrimoniului local este legată în mod direct de existența unui cadru juridic adecvat, prin care se reglementează suficient de clar relațiile patrimoniale ale UAT cu alți subiecți de drept. Cadrul legal trebuie să asigure delimitarea clară a proprietății, să diferențieze regimurile juridice de drept public sau de drept privat aplicabile diferitelor

categorii de bunuri, precum şi să garanteze APL exercitarea dreptului de proprietate. În cazul încălcării acestui drept, APL trebuie să posede capacitatea reală de a ataca direct în instanță orice act abuziv. 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 şi ale descentralizării. Rămîn incerte prevederile privind dobîndirea de către APL a dreptului de proprietate, încetarea lui, garantarea drepturilor patrimoniale. Sînt lipsite de claritate şi transparență procedurile privind inventarierea, evaluarea, înregistrarea şi evidența proprietății. Rămîn inaplicabile normele privind dreptul UAT de a solicita transmiterea în proprietate publică proprie a bunurilor imobile care sînt situate pe teritoriul ei şi care sînt folosite în interesul colectivității locale respective. APL nu participă la adoptarea deciziilor privind gestionarea şi repartizarea beneficiilor materiale rezultate din valorificarea resurselor forestiere şi acvatice. Drepturile şi interesele patrimoniale ale colectivităților locale sînt limitate şi desconsiderate în procesul de valorificare a subsolului.

Gestionarea ineficientă a patrimoniului, condiționată de incertitudinea dreptului de proprietate asupra infrastructurii, inclusiv a întreprinderilor municipale. Problemele actuale cu care se confruntă APL în gestionarea patrimoniului local îşi au rădăcinile în sistemul centralizat, în care autoritatea şi responsabilitățile APL erau inexistente sau limitate. La transmiterea patrimoniului către UAT, inclusiv a celui al întreprinderilor municipale, nu s-a ținut cont de necesitatea acordării de instrumente de management adecvate. Mai mult decît atît, unele aspecte privind gestionarea patrimoniului trebuie în continuare coordonate cu APC. 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 şi costisitor de concesionare a patrimoniului şi serviciilor; (iii) statutul incert al infrastructurii de utilități construite din fonduri ale cetățenilor şi investitorii privați; (iv) lipsa mecanismelor de realizare a parteneriatelor public-public, public-privat, public-public-privat, ceea ce are ca efect degradarea activelor, calitatea scăzută a serviciilor, costurile ridicate de prestare a acestora.

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

Ca un rezultat al tuturor evoluțiilor şi mecanismelor analizate în secțiunile anterioare, neajunsurile în funcționarea APL îşi regăsesc efectele însumate în

calitatea slabă de elaborare şi implementare a strategiilor de dezvoltare şi de planificare a acţiunilor concrete. În general, autorităţile municipale şi raionale cunosc paşii legali şi practici care trebuie parcurşi 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 şi intercorelarea dintre documentele pe diverse niveluri – republican, raional, local – este înţeleasă.

Însă dacă sistemul decizional, cel financiar cît şi nivelul la care serviciile locale sunt furnizate nu sprijină programele locale de investiţii, iar autorităţile nu au capacitatea să funcţioneze eficient, populaţia nu va sesiza progrese în dezvoltarea comunităţii, chiar şi atunci cînd documentele aferente strategiilor există. În plus, problemele de detaliu din acest domeniu de activitate se impun a fi corectate prin măsuri specifice.

Bazele de date naţionale incomplete, planurile urbanistice generale şi strategiile de dezvoltare locală neactualizate. Potrivit legislaţiei în vigoare, APL are obligaţia să întocmească, să actualizeze la fiecare 5-10 ani şi să aprobe Planul urbanistic general (în continuare – PUG) al localităţii, instrument de lucru care constituie baza legală pentru realizarea programelor şi acţiunilor de dezvoltare în perioada de valabilitate a acestuia. Studiile arată că 90% dintre localităţile republicii fie nu dispun de PUG, fie acest document este învechit. PUG-rile localităţilor ar trebui să preia prevederile documentaţiilor de amenajare a teritoriului (Planului Naţional de Amenajare a Teritoriului, Planurilor Regionale de Amenajare a Teritoriului), ale altor documentaţii de urbanism care, de asemenea, lipsesc. Din aceste considerente activităţile ce ţin de zonarea teritoriului, stabilirea şi delimitarea terenurilor, determinarea condiţiilor de construcţii şi delimitarea zonelor cu restricţii sau a celor protejate, organizarea căilor de comunicaţie, corelarea cu planurile regionale, promovarea potenţialului de dezvoltare economico-socială se realizează neorganizat şi în lipsa unei viziuni unitare de dezvoltare. În plus, nu există statistici credibile şi sisteme de colectare şi analiză a datelor prin dezagregare după sex, vârstă, originea etnică.

Resursele şi capacităţile insuficiente de implementare a strategiilor de dezvoltare şi de atragere a resurselor financiare externe. Procesul de dezvoltare locală se confruntă cu o insuficienţă majoră de resurse şi capacităţi (materiale, umane, financiare) pentru implementarea strategiilor de dezvoltare existente. Conform datelor studiilor recente, doar 5% dintre acţiunile planificate în strategiile de dezvoltare au acoperire financiară. Implementarea documentelor strategice este astfel strîns legată de atragerea resurselor financiare externe. În aceste condiţii APL are nevoie de surse financiare adecvate pentru cofinanţarea proiectelor şi de personal specializat. În organigramele-tip, funcţiile de specialişti în atragerea investiţiilor lipsesc, iar acolo unde există, capacităţile sînt minime.

4. 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 transnistriană). În 1994 a fost creată unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, incluzînd trei raioane. O reformă importantă a fost încercată în 1998, cînd 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 şi resurselor între nivelurile de administrare.

O nouă schimbare în organizarea teritorială a fost operată în anul 2003, odată cu desființarea județelor şi revenirea la raioane ca entitate de nivelul al doilea, reducîndu-se în acelaşi timp autonomia locală. Concomitent, a început să crească numărul primăriilor, astfel încît în 2008 existau 902 APL de nivelul întîi.

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

Fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova. Analizînd distribuția localităților în funcție de numărul de locuitori, constatăm ca **86% dintre ele au mai puțin de 5000 de locuitori**. Deşi 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. Deşi experiența europeană arată ca nu există o mărime optimă a unității administrativ-teritoriale, unele studii[4] indică un prag adecvat de 5000 de locuitori, începînd de la care sînt asigurate perspective mai bune de creştere economică şi 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, şi nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise**. Funcțiile şi responsabilitățile/competențele atribuite acestor autorități se rezumă de facto la emiterea de acte (certificate, autorizații etc.). Aceste APL nu au personalul şi nici resursele financiare necesare pentru a asigura funcții mai complexe.

Fragmentarea teritorială excesivă are şi alte consecințe asupra autorităților APL şi funcționării acestora. Astfel, **baza fiscală şi veniturile colectate pe teritoriul unei localități sînt insuficiente** pentru a menține un aparat administrativ care să poată

[4] *Pawel Swianiewicz, Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapest, 2002.*

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 întîi şi măreşte prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori şi baza fiscală inexistentă fac **imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică şi socială la nivel local.**

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

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

Capacitatea redusă de planificare strategică şi 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 şi 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 şi nu ia în considerare dorințele şi nevoile oamenilor, lăsînd la o parte grupurile vulnerabile şi minoritățile.

Lipsa performanței funcționale datorată limitărilor de personal şi practicilor defectuoase în managementul resurselor umane. Lipsa performanței funcționale a APL este determinată, în primul rînd, de aplicarea defectuoasă a practicilor şi politicilor de angajare în sectorul public.

Conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, au fost identificate 14 domenii de competență proprie şi 99 de atribuții ce revin autorităților APL. Peste 40 de acte normative stabilesc atribuții şi normative pentru APL. Funcționarea APL în domeniul statului de personal este reglementată de Hotărîrea Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003, care stabileşte limitele statelor de

personal ale APL în funcie de numrul de locuitori din fiecare UAT. Prevederile acestui act normativ au un caracter de recomandare, însă practica i cultura administrativ din Republica Moldova impun caracterul obligatoriu al acestor prevederi, fapt argumentat prin nealocarea fondurilor suplimentare ce ar permite salarizarea noilor pozii.

De i necesitatea de a controla nivelul general al cheltuielilor publice în administraie, în special pe timpul crizei economico-bugetare, este de înles, rezultatul metodelor alese este unul discutabil. Spre exemplu cu atribuii din afara domeniului de specialitate este suprancrcat, atribuiile proprii ale autoritii publice rmîn neacoperite, iar capacitatea primarilor de a soluiona problemele locuitorilor se reduce i mai mult.

O consecin practic a limitrii de mai sus este cstructurile APL nu sînt conforme domeniilor de activitate i nu corespund multiplelor atribuii prevzute de cadrul normativ în vigoare. Autorile APL nu au capacitatea de a îndeplini sarcinile i competenele stabilite de legislaie i nu au capacitatea de a-i asuma noi responsabiliti i de a le face fa din punct de vedere organizaional, instituional, financiar i managerial.

Pe lîng neconcordana funcional determinat de limitrile de personal, funcionarea autoritilor APL este afectat i de practica defectuoas în domeniul managementului resurselor umane, e în ceea ce privete angajarea, motivarea i promovarea funcionarilor locali. Aceasta conduce la un grad de atractivitate redus a locurilor de munc în APL i ca urmare, la o calitate i o calificare inadecvat a personalului. Primarii afirm necesitatea îmbuntirii pregtirii profesionale i a competenelor funcionarilor publici în cîteva domenii foarte importante: managementul publicde proiect, managementul financiar, tehnologia informaiilor, limbile strine[5] etc.

Utilizarea frecvent a unor instrumente netransparente i ilegale de recrutare a personalului în APL, favorizeaz clientelismul, nepotismul i politizarea funciei publice la nivel local, de i accesul în funcia public este condiionat de principiul transparenei, iar funcionarul public se bucurde stabilitate în funcia public , statuat în lege, i trebuie s fie protejat de presiuni nelegitime. Astfel, conform studiilor elaborate în contextul prioritii de descentralizare, se atest existena unor practici neconforme de recrutare/promovare a personalului la nivelul APL: recrutarea fr anunuri publice prealabile, pe baza unor proceduri informale (relaii personale, politice sau de familie)[6]

5. Democraie, etic , drepturile omului i egalitate de gen

În prezent, Constituia i legile organice din domeniu garanteaz autonomia APL, iar alegerile derulate la nivel local în ultimii ani nu au evideniat probleme de organizare sau de legitimitate a rezultatelor. Din acest punct de vedere, democraia

2.3.2. Asigurarea unei platforme permanente de comunicare úi negociere vntre APC, APL de nivelurile vnt vi úi al doilea vn planificarea strategic solu ionarea problemelor financiare curente, inclusiv problemelor sensibile la gen.

2.3.3. Consolidarea managementului financiar vn APL, inclusiv introducerea Bugetelor pe programe úi a buget rii multianuale, cu cre úterea transparen ei úi particip rii publice

4.2.1. Elaborarea úi desf úurarea cursurilor de instruire privind implementarea, monitorizare úi evaluarea PUG-lor úi strategiilor de dezvoltare local, inclusiv prin prisma drepturilor omului úi egalit ii de gen

4.2.2. Identificarea úi implementarea mecanismelor de consultan v domeniul elabor rii, implement rii, monitoriz rii úi evalu rii PUG-lor úi strategiilor de dezvoltare.

4.3. Elaborarea/actualizarea PUG-urilor úi a strategiilor de dezvoltare regional /local , incluz knd abordarea bazat pe drepturile omului úi egalit ii de gen:

4.3.1. Elaborarea úi aprobarea unei metodologii unice privind proiectarea, actualizarea, implementarea, monitorizarea úi evaluarea PUG-lor úi strategiilor de dezvoltare.

4.3.2. Finalizarea úi aprobarea Planului na ional de amenajare a teritoriului.

4.3.3. Elaborarea, actualizarea Planurilor regionale de amenajare a teritoriului.

4.3.4. Elaborarea, actualizarea Planurilor locale de amenajare a teritoriului.

4.3.5. Crearea bazei de date na ionale unice.

[illegible]

Îmbun t irea cadrului legal úi abilitarea APL cu capacit i úi instrumente de impulsionare a procesului de dezvoltare economic local [illegible]

g

-E g

Autorit ile APL

sectorului privat, ai partenerilor de dezvoltare

g

PLg

	?????????		????????? ????????? ????? ?????? ????????? ????????? ?????? œ ????? ???? ????????????? ? ???? ????????? ?????????	?????????	????????????????????? ?????????????????????	
?????	????????? œ????????? ????????????????????????????? ?????????????????????????????????	?????????	????????????????? ????????? ????????? ????????? ????? ????????? ???? ????????? ?????????	????????????????????????? ????????????????????? ????????????????????????? ? ????????? v????????????? ?????????????????????????	??????? ???????? ??? ? ????????????????? ????????????????? ? ?????	
????	???????? œ????????????????????? ????????????? ????????????????????????????????

g

„L g

Competențele descentralizate

Competențele desconcentrate

instrumente directe

g

g

g

g

g

Concluzii úi recomand ri ale organelor specializate ONU, CE úi ODIHR/OSCE cu privire la subiectul dat.

- Mecanisme slabe de sprijin institu ional
- Cadru legal discriminatoriu sau implementarea inadecvat a acestuia
  Practicile discriminatorii care rezult din favorizarea unor anumite persoane.
- Bariere politice úi institu ionale
- Valorile sociale úi practicile culturale discriminatorii

Recomand ri generice vn contextul descentraliz rii pentru grupurile vulnerabile

	bunurilor din domeniul privat		sectoriale responsabile, APL	regimului juridic perfectate	public cu regim juridic stabilit	
3.5.	**Dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului**					
3.5.1.	Elaborarea şi desfăşurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului	Etapa I şi II.	Ministerele de resort şi instituțiile sectoriale responsabile, APL	Curs elaborat, inclusiv pentru învățământ la distanță	Nr. de beneficiari ai cursurilor	
3.6.	**Elaborarea şi implementarea sistemului de monitorizare şi evaluare utilizării eficiente a patrimoniului**					
3.6.1.	Elaborarea şi aprobarea mecanismului de monitorizare şi evaluare	Etapa I.	Ministerele de resort şi instituțiile sectoriale responsabile, APL	Mecanism de monitorizare şi evaluare elaborat	Gradul de aplicabilitate a mecanismelor de monitorizare şi evaluare elaborate	
3.6.2.	Aplicarea mecanismelor de monitorizare şi evaluare elaborate	Etapa I şi II.	Ministerele de resort şi instituțiile sectoriale responsabile, APL	Nr. rapoartelor de monitorizare	Creşterea eficienței utilizării patrimoniului local	
3.7.	**Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului.**					
3.7.1.	Elaborarea şi aprobarea mecanismului de de cooperare PP, PPP	Etapa I. 2011	Ministerele de resort şi instituțiile sectoriale responsabile, APL	Mecanisme de cooperare aprobate Nr. de parteneriate constituite	Volumul finanțărilor în cadrul proiectelor PPP, PPPP	
Obiectiv Specific 4. Crearea şi implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări economice locale durabile; modernizarea organizării şi managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții şi pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.						

4.1.	**Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități şi instrumente de impulsionare a procesului de dezvoltare economică locală**					
4.1.1.	Modificarea cadrului legislativ şi normativ	Etapa I.	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Construcțiilor şi Dezvoltării Regionale, Agenția Relații Funciare şi Cadastru	Nr. de prevederi ale actelor legislative şi normative modificate	Nr. de instrumente disponibile şi aplicabile pentru impulsionarea procesului de dezvoltare	
4.1.2.	Elaborarea şi aprobarea mecanismelor de aplicare a prevederilor cadrului legal	Etapa II.	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agenția Relații Funciare şi Cadastru	Nr. de acte normative cu mecanisme de aplicare aprobate; Nr. de instituții implicate în elaborarea mecanismelor de aplicare	Dinamică pozitivă a indicatorilor de dezvoltare economică locală	
4.2.	**Crearea şi dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru implementarea, monitorizare şi evaluarea PUG-lor şi strategiilor**					
4.2.1.	Elaborarea şi desfăşurarea cursurilor de instruire privind implementarea, monitorizare şi evaluarea PUG-lor şi strategiilor de dezvoltare locală	Etapa I şi II.	Cancelaria de Stat, Grupul independent de experți, Academia de Administrare Publică pe lîngă Preşedintele	Curs elaborat, inclusiv pentru învățământ la distanță	Nr. de beneficiari ai cursurilor	

			republicii Moldova			
4.2.2.	Identificarea şi implementarea mecanismelor de consultanță în domeniul elaborării, implementării, monitorizării şi evaluării PUG-lor şi strategiilor de dezvoltare	Etapa I şi II.	Cancelaria de Stat, Grupul independent de experți, Academia de Administrare Publică pe lîngă Preşedintele republicii Moldova	Mecanism de acordare a serviciilor de consultanță Nr. de beneficiari de consultanță; Nr. documente expertizate	Volumul investițiilor atrase pentru implementarea PUG-lor şi a strategiilor de dezvoltare	
4.3.	**Elaborarea/actualizarea planurilor urbanistice generale şi a strategiilor de dezvoltare regională/locală**					
4.3.1.	Elaborarea şi aprobarea unei Metodologii unice privind proiectarea, actualizarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea PUG-lor şi strategiilor de dezvoltare	Etapa I.	Ministerul Construcțiilor şi Dezvoltării Regionale, , Grup independent de experți	Metodologie elaborată şi aprobată	Ponderea % a localităților care dispun de PUG elaborate conform noii metodologii	50000 asistență externă. Neutru
4.3.2.	Finalizarea şi aprobarea Planului național de amenajare a teritoriului	Etapa I.	Ministerul Construcțiilor şi Dezvoltării Regionale, , Academia de Ştiințe a Moldovei	Planul Național de Amenajare a Teritoriului finalizat	Planul Național de Amenajare a Teritoriului finalizat şi aprobat	
4.3.3.	Elaborarea, actualizarea Planurilor regionale de amenajare a teritoriului	Etapa I şi II.	Ministerul Construcțiilor şi Dezvoltării Regionale,, ADR, CDR	Nr. de Planuri Regionale de Amenajare a Teritoriului elaborate/actualizate	5 Planuri Regionale de Amenajare a Teritoriului elaborate/actualizate	

4.3.4.	Elaborarea, actualizarea Planurilor locale de amenajare a teritoriului	Etapa I şi II.	APL de ambele niveluri	Nr. de Planuri locale de Amenajare a Teritoriului elaborate/actualizate	100% UAT cu PLAT elaborate	
4.3.5.	Crearea bazei de date unice (GIS) naționale	Etapa I şi II.	Agenția Relații Financiare şi Cadastru, Ministerul Tehnologiilor Informaționale şi Comunicațiilor, APC, APL	GIS național elaborat	Nr. de utilizatori ai bazei de date	
Obiectiv Specific 5. Creşterea capacită ii administrative a UAT, reducerea fragmentării i ra ionalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor şi necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică şi autonomă a autorităților locale alese						
5.1.	Întocmirea unui studiu privind modalitățile cele mai eficiente de cre tere substan ială a capacită ii administrative a UAT-urilor în conformitate cu criteriile şi principiile cuprinse în prezenta Strategie, care să prezinte modele	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu UNDP/PCDLI şi organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM şi altele)	Studiu care va prezenta alternative şi modele de organizare administrativ teritorială	Studiu aprobat/asumat de către Cancelaria de Stat	Studiu, inclusiv impact financiar. 100,000 USD, donatori internaționali (UNDP) Neutru

	alternative de raționalizare i reducere a fragmentării administrativ-teritorială (consolidare teritorială i administrativă sau stimularea cooperării intermunicipale).					
5.2.	Întocmirea unei propuneri de politică publică (PPP) pe baza studiului realizat anterior, care să detalieze un număr limitat de alternative de creştere a capacită ii administrative şi care să fie supusă deciziei Guvernului	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM şi altele)	Propunere de politică publică care va prezenta alternativele efective de reformă administrativ teritorială Plan de acțiuni	Adoptare PPP şi plan de acțiuni de către Guvern	
5.3.	Consultarea largă cu factorii interesați (reprezentanții autorităților publice locale şi societății civile).	Etapa I/II	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM şi altele),	Îmbunătățirea planului de acțiuni	Adoptare plan de acțiuni final	

			partide politice, ONG-uri			
5.4.	Implementarea plan de acțiuni – elaborarea şi adoptarea legislației specifice	Etapa I/II	Cancelaria de Stat	Elaborare de propuneri legislative pe baza PPP şi a planului de acțiuni	Adoptare propuneri legislative în Guvern şi Parlament	In functie de optiunea aleasa. Va fi determinat in urma studiului.
Obiectiv Specific 6. Dezvoltarea unui sistem instituțional şi juridic de management al resurselor umane la nivelul APL, astfel încît să se asigure autoritatea deplină a autorităților APL alese asupra executivului lor, recrutarea transparentă şi nondiscriminatorie a funcționarilor, motivarea reală, stabilitatea în funcție, reducerea influenței politice asupra acestora, care să contribuie direct la îmbunătățirea competențelor personale şi profesionale ale angajaților din APL.						
6.1.	Perfecționarea sistemului de instruire care să asigure creşterea capacității profesionale a resursei umane, atât pentru aleşii locali cât şi pentru funcționarii publici locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea şi asigurarea serviciilor comunale şi sectoriale, IT, limbi străine.	Etapa I şi Etapa II	Cancelaria de Stat împreuna cu Academia de Administrație Publică, în cooperare cu Asociațiile Autorităților Locale (CALM, etc)	Strategie de îmbunătățire a sistemului de instruire; Noi programe de instruire		
6.2.	Asigurarea autonomiei locale atît în ce priveşte structura instituțională cît şi politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală sau raională.	Etapa I	Cancelaria de Stat, Ministere	Studiu. Normative şi instrucțiuni modificate Propuneri legislative	Adoptarea propunerilor de modificare a cadrului legislativ şi normativ de către Guvern/Parlament	Studiu, evaluare de impact 50,000 USD

6.3.	Dezvoltarea cadrului şi practicilorprivind managementul resurselor umane care să asigure accesul liber şi nediscriminatoriu prin concurs transparent, motivarea, stimulare, stabilitatea în funcţie şi posibilităţile de avansare în carieră pentru funcţionarii publici, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat şi organizaţiile reprezentative ale administraţiei locale (CALM şi altele)	Studiu care va prezenta alternative Elaborare de propuneri legislative pornind de la recomandările studiului	Adoptare propuneri legislative de către Guvern/Parlament	Studiu, evaluare de impact 50,000 USD
6.4.	Dezvoltarea în APL a unor mecanisme care să asigure managementul resurselor umane pe bază de performanţă, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizaţiile reprezentative ale administraţiei locale (CALM şi altele) şi cu Academia de Administraţie Publică	Studiu care va prezenta alternative Elaborarea unei propuneri de modificare a cadrului legislativ.	Adoptarea propunerii de modificare a cadrului legislativ de către Guvern/Parlament	
Obiectiv Specific 7. Crearea unui sistem instituţional şi juridic care va asigura autonomia funcţională deplină a APL şi care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în faţa populaţiei, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupţiei, de garantare a echităţii şi de combatere a discriminării.						
7.1.	Îmbunătăţirea sistemului de alegeri la nivelul administraţiei publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea şi competenţa aleşilor locali. Scăderea barierelor de orice fel la candidaturile independente;	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu UNDP/JLDP, partidele politice şi organizaţiile reprezentative ale administraţiei locale	Studiu care va prezenta alternative, luând în considerare experienţa internaţională Elaborare propuneri legislative pornind de la recomandările studiului	Adoptare propuneri legislative de către Guvern/Parlament	

	Reducerea numărului de consilieri locali atât la nivelul I al administrației publice locale, cât şi la nivelul II; Identificarea unor modalități de responsabilizare a aleşilor locali în vederea întăririi legăturii cu alegătorii/cetățenii, eficientizarea consiliilor locale şi scăderea costurilor lor de funcționare Identificarea unor modalități de îmbunătățire a reprezentării minorităților şi grupurilor vulnerabile în funcțiile locale alese		(CALM şi altele)			
7.2.	Clarificarea regimului controlului de legalitate şi a sistemului de audit, cu respectarea strictă a autonomiei locale.					
7.3.	Lărgirea participării cetățeneşti, inclusiv prin prisma echilibrului de gen şi extinderea/generalizarea metodelor de consultare în vederea consolidării democratice la nivelul administrației publice locale	Etapa I/II	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM şi altele), partide politice, ONG-uri	Elaborarea studiului Elaborare propuneri legislative	Adoptare propuneri legislative de către Guvern/Parlament	

Glosar de termeni

În prezentul document de politici sunt utilizate următoarele noțiuni şi abrevieri, după cum urmează:

colectivitate locală - totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială.

administrație publică locală (APL) - totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

autorități ale APL de nivelul întîi (municipalități) - autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluționarea problemelor colectivităților locale.

autorități ale APL de nivelul al doilea - autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.

administrație publică centrală (APC) - Organele centrale de specialitate ale administrației publice.

autonomie decizională - dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale.

autonomie organizațională - dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele şi organigrama lor, precum şi de a institui persoane juridice de drept public de interes local.

autonomie financiară şi bugetară - dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente şi de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

competențe - ansamblul de drepturi şi obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sînt stabilite.

competență exclusivă - competența, de care APL sunt responsabile în conformitate cu legea şi pentru care APL dețin libertatea decizională cu condiția respectării normelor şi normativelor stabilite prin lege.

competență partajată - competența exercitată în comun cu alt nivel al APL sau cu APC, atunci când responsabilitățile (inclusiv financiare) ale părților sunt clar stabilite prin lege.

competență delegată - competența, îndeplinită de APL în numele APC, în baza de lege sau contract, cu respectarea condițiilor înaintate de APC.

partener public – persoană juridică de drept public sau asociație a acestei persoane care stabilește un raport de parteneriat public-privat.

partener privat – persoană juridică de drept privat sau persoană fizică şi/sau asociație a acestora, care a devenit, în condițiile legii, parte într-un parteneriat public-privat. . **parteneriat public-privat –** contract de lungă durată, încheiat între partenerul public şi partenerul privat pentru desfăşurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile şi beneficiile.

interes public – orice beneficiu ale cărui formă şi valoare se determină prin decizie a partenerului public, obținut în folosul partenerului public, al persoanelor care locuiesc şi/sau activează pe teritoriul Republicii Moldova.

proprietate publică - totalitate a bunurilor domeniului public şi a bunurilor domeniului privat ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale, inclusiv ale unității teritoriale autonome Găgăuzia.

administrare a proprietății publice - activitate ce ține de exercitarea şi modificarea dreptului de proprietate al statului şi/sau al unităților administrativ-teritoriale.

Disparitate/disparități - lipsă de echivalen ă, de legătură între elemente;

nepotrivire

descentralizare – transferul definitiv de autoritate din punct de vedere al elaborării deciziilor, al managementului financiar şi general către autoritățile APL autonome alese. În domeniul în care se transferă competențele, statul intervine doar prin reglementări cu caracter general.

desconcentrare – reprezintă procesul prin care se transferă responsabilități de la nivelul aparatului central al Guvernului către serviciile teritoriale, desconcentrate

la nivelul al doilea a APL, conduse de reprezentanții acestora, care se supun autorităților APC.

delegare – împuternicirea autorităților publice locale de a administra anumite funcții care în mod oficial aparțin statului. În acest caz APL se supun controlului administrativ de către APC care trebuie să asigure şi resursele financiare.

Anexa 1 la Strategia Națională de descentralizare

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 școala primară/gimnazială sau un liceu)? (Locală/regională – serviciul public poate fii descentralizat/Exclusiv națională – serviciul nu poate fii descentralizat)

6) Pot formele de responsabilizare politică şi 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 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.

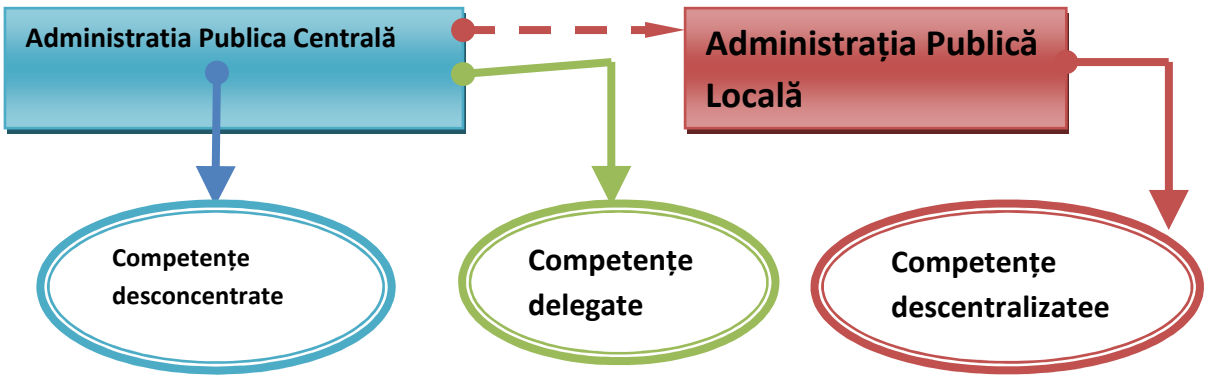
Competențele desconcentrate - sunt servicii furnizate de structurile administrative ale APC (ministerelor) localizate în teritoriu. Din punct de vedere funcțional și ierarhic ele sunt sub autoritatea și controlul direct al administrației publice centrale

– de fapt sunt verigi ale APC în teritoriu. Instituțiile desconcentrate ale APC pot fie oferi 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) Exercită 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) Exercită 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) Exercită 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) Exercită 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 şi consiliul local sau președinte şi 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.

Susținînd ideea de creare a unui nomenclator al competențelor proprii APL de nivelurile întîi şi 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.