



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

STRATEGIA NAȚIONALĂ DE DESCENTRALIZARE

(proiect în discuții)



CHIȘINĂU, 2011

Cuprins

Preambul -----	3
I. Administrația publică locală - situația actuală, definirea problemelor și tendințe generale -----	5
II. Principiile, viziunea, obiectivele generale și specifice, conform domeniilor de intervenție: -----	21
1. Descentralizarea serviciilor și 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 și egalitate de gen -----	39
III. Etape de implementare și activități pentru atingerea obiectivelor, rezultate scontate, riscuri și indicatori de progres -----	40
IV. Estimarea impactului financiar și non-financiar -----	43
V. Cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare -----	45
VI. Plan de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare -----	51

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

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

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

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

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

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

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

Angajamentul Guvernului de a asigura transparența, participarea și dialogul cu toate părțile interesate și partenerii de dezvoltare în elaborarea Strategiei a fost

realizat și prin revitalizarea Comisiei paritare pentru descentralizare, care este organul consultativ de monitorizare și coordonare a procesului de descentralizare și care întrunește un număr paritar de reprezentanți ai sectorului guvernamental și ai celui neguvernamental.

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

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

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

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

I. Administrația publică locală – situația actuală, definirea problemelor și 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 și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea privind descentralizarea administrativă și în Legea privind administrația publică locală, care stabilesc că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

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

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

Toate acestea constituie un început promițător pentru o reconstruire a cadrului administrației publice locale pe principii europene, de autonomie și responsabilitate, printr-un parteneriat eficient Guvern – autorități publice locale. Însă studiile și analizele recente au pus în evidență cîteva probleme majore ale

funcționării APL în raport cu APC, probleme care împiedică APL să furnizeze servicii publice adecvate tuturor locuitorilor Republicii Moldova, indiferent dacă locuiesc în capitală sau într-o mică localitate rurală . ***Aceste probleme 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 și 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 și copii abandonați, părinții singuri, minorități etnice, lingvistice și religioase, și în special etnia romă, etc, precum și alte persoane și grupuri îndeosebi sub riscul discriminării sau a excluderii sociale***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 și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca APL să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului – public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, atunci cînd este vorba de utilizarea resurselor și 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 și canalizare, școlarizarea de calitate pentru toți. După cum o arată indicatori importanți (de exemplu din domeniul educației, etc) grupurile vulnerabile, continuă să fie defavorizate, excluse social și discriminate în ceea ce privește accesul la servicii de calitate. Multiple elemente-cheie ale reformei sănătății, protecției sociale, educației și chiar implementarea convențiilor privind drepturile omului, ratificate de Republica Moldova, depind semnificativ de existența unor APL eficace, dispunînd de o capacitate instituțională adecvată și 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 și cea sanitară, instruirea pre-universitară universală efectivă și 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 același timp, criza economică ce a afectat bugetele publice centrale și locale ale autorităților administrației publice în toată Europa nu a lăsat neatinsă nici Republica Moldova. Dificultatea de a menține nivelul finanțării pentru principalele servicii publice și-a pus amprenta asupra

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

bugetelor anilor 2009 și 2010. În aceste condiții dificile, Guvernul și-a propus să protejeze întrucâtva bugetele APL, luînd asupra sa principala povară generată de declinul încasărilor la bugetul public.

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

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

Acțiunile întreprinse în procesul elaborării prezentei Strategii au fost orientate spre analiza principalelor probleme care apar în fiecare dintre domeniile menționate și generarea soluțiilor fezabile, cu planuri clare de realizare a acestora, în vederea sporirii eficienței și 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 și egalității de gen, avînd ca bază principiile participării, nondiscriminării, transparenței și responsabilizării. Aceste principii, inclusiv principiul evaluării impactului din perspectiva drepturilor omului și egalității de gen, sunt aplicate pentru a diminua eventualul impact negativ al acestei reforme asupra unor grupuri din rîndul populației ce sunt deosebit de vulnerabile.

1. Descentralizarea serviciilor și competențelor

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

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

Delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Delimitarea competențelor între APL de nivelurile întîi și al doilea este neclară, contradictorie, iar în unele cazuri chiar

lipsește. Mai multe dintre activitățile indicate în calitate de competențe proprii nu sînt clar definite, în unele cazuri acestea regăsindu-se și în sarcina nivelului imediat superior. Această situație permite interpretarea dublă, echivocă a responsabilităților/competențelor diferitelor niveluri ale unităților administrativ-teritoriale (în continuare – UAT). Nu există criterii tehnice clare și funcționale care să fie legiferate și utilizate în mod expres pentru definirea, delimitarea, încredințarea și finanțarea competențelor. Fenomenul de dublare a responsabilităților/competențelor este prezent și 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 și în multe alte țări aflate în tranziție, descentralizarea unor servicii publice și transferul unor responsabilități/competențe nu au fost efectuate în paralel cu transferarea resurselor necesare pentru îndeplinirea lor, ceea ce a condus la apariția unor pronunțate dezechilibre verticale în finanțare. Ca urmare, exercitarea acestor atribuții este dificilă, iar uneori chiar imposibilă pentru UAT mici sau cu bugete sărace. Totodată, lipsește un mecanism care ar garanta UAT resursele financiare necesare pe termen mediu și lung, pentru îndeplinirea responsabilităților/competențelor transferate de către stat.

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

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

Statutul incert al serviciilor în responsabilitatea APL de nivelul al doilea și confuzia între acestea și serviciile desconcentrate. Legislația și practica administrativă a Republicii Moldova nu stabilește în mod clar care sînt diferențele fundamentale între serviciile descentralizate, cele desconcentrate și cele delegate. Există tendința multor instituții ale APC de a considera, în practică, serviciile/instituțiile descentralizate la nivel raional ca fiind servicii/instituții desconcentrate, asupra cărora pot influența și exercita în mod direct și voluntar autoritatea managerială.

În plus, diverse rapoarte de analiză a situației generale în sectorul public din Republica Moldova³ subliniază creșterea 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, și 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 întâmpină greutăți în accesarea serviciilor publice locale. Deși populația în ansamblu are dificultăți privind accesibilitatea și calitatea serviciilor publice locale, persoanele din grupurile vulnerabile se regăsesc în circumstanțe și mai dificile. Din cauza sărăciei, discriminării, stigmatizării, lipsei de cadru instituțional și normativ 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 și nediscriminare) devin factori-cheie pentru îmbunătățirea accesului și 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, adoptându-se cu această ocazie și o serie de reguli de bună practică cu impact pozitiv important asupra finanțelor publice locale.

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

Prin aplicarea acestor principii ce decurg din Carta Europeană, APL din Republica Moldova s-a întărit și a obținut experiență în acest domeniu spre finalul decadei trecute. Tendința a fost observabilă în importanța crescută pe care au căpătat-o acestea în administrarea bugetelor publice: de la mijlocul anilor '90 până la sfârșitul acestora totalul cheltuielilor realizate pe plan local a crescut de la mai puțin de 7%

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.

din PIB pînă la peste 9% din PIB, atîngînd 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, și 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 recunoașterii de către Executiv a importanței instituțiilor locale în prestarea de servicii esențiale către populație.

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

- autonomie fiscală lărgită a UAT, versus echilibrare orizontală; reguli de alocare stabile și previzibile, versus flexibilitate necesară pentru adaptarea la realități economice schimbătoare;
- subsidiaritate strictă versus alocarea 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 privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsa stimulentei 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 și nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori. APL nu dispune de surse proprii de venit importante, și ca urmare nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Actualele impozite și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din bugetele locale – mai puțin de 15% din bugetul local. În plus, autoritățile APL au o capacitate limitată de a: (i) modifica nivelurile sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Tendințele de la începutul crizei economice nu sunt optimiste: încasările din impozitul pe venit și sursele proprii au scăzut procentual în 2009 față de anul precedent în favoarea transferurilor pentru cheltuieli curente,

ceea ce reprezintă o erodare a autonomiei locale. De asemenea, ponderea cheltuielilor pentru învățământ a urcat de la 57% la 62%; dacă din calcul se exclude municipiul Chișinău, procentul este și mai mare.

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

Erodarea bazei fiscale prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri. Acestea conduc la restrângerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

Ineficiența sistemului existent de transferuri între APC și APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al municipalităților. Potrivit practicilor actuale, bugetele APL sunt suplinite prin transferuri conform principiului echității. Astfel, APL care sporesc veniturile bugetare prin inițiative locale proprii pot fi puse în situația de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer la bugetul local. O altă deficiență a sistemului este realizarea nejustificată a transferului în doi pași – întâi către bugetul raioanelor și apoi către bugetele APL de nivelul întâi. Aceasta ține de diverse obiective de politică națională care au o logică diferită și, 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, finanțarea unor servicii sociale cruciale, precum educația, care trebuie să se facă după principiul echitabil per capita de elev. Acest amestec de mecanisme și obiective face sistemul de transferuri mai complicat, lipsit de transparență și mai imprevizibil decât ar fi cazul, fără să garanteze în vreun fel obiectivitatea acestuia.

Volatilitatea întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în ultimele două decenii, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților locale de a-și planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea

ușor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivelul APL.

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

3. Descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală

După cum atestă experiența europeană, o autonomie reală decizională, de gestiune și 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 și 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 și fără relevanță în acțiunile practice. Patrimoniul, în calitate de fundament al dezvoltării economice locale și 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 și descentralizării patrimoniale. Legea nr. 459-XII din 22 ianuarie 1991 cu privire la proprietate și Codul funciar nr. 828-XII din 25 decembrie 1991 au introdus pentru prima dată în sistemul de drept național instituția proprietății private, inclusiv asupra terenurilor. Legea nr. 627-XII din 4 iulie 1991 cu privire la privatizare a prevăzut pentru prima dată posibilitatea privatizării, inclusiv a fondului funciar. În temeiul Hotărârii Guvernului nr. 561 din 1 septembrie 1992, pe lângă 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 pământului au servit drept bază pentru reformarea relațiilor patrimoniale, redistribuirea patrimoniului, transmiterea lui în proprietate privată inclusiv către UAT locale.

Odată cu adoptarea Legii cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, pământul a fost plasat efectiv în circuitul civil. Vechiul sistem de evidență a bunurilor imobile, inclusiv înregistrarea lor separată (pământul – de către autoritățile administrației publice locale; construcțiile – de către birourile

de inventariere tehnică), s-a dovedit a fi inefficient în condițiile economiei de piață. De aceea a fost elaborată și aprobată Legea cadastrului bunurilor imobile, care prevede un sistem de înregistrare a bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor ce corespunde cerințelor internaționale.

Astfel, în perioada de după obținerea independenței, în Republica Moldova au fost realizate reforme radicale prin care patrimoniul aflat exclusiv în proprietatea statului a reușit să fie în mare parte privatizat, redistribuit în proprietatea privată a cetățenilor, dar și a UAT. Aceste reforme continuă și în prezent, nefiind încă finalizate. Studiile 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 și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și proprietății UAT, inclusiv al bunurilor din domeniul public și din domeniul privat atît al statului, cît și al UAT. Situația incertă a proprietății UAT și de stat este determinată de: (i) lipsa criteriilor și modalităților de delimitare a proprietății; (ii) lipsa normelor și instrucțiunilor metodologice de efectuare a delimitării; (iii) neclaritatea competențelor autorităților APL în procesul de delimitare; (iv) caracterul abuziv al delimitărilor care se efectuează de către autoritățile centrale (acestea sînt confuze și nu țin cont de interesele patrimoniale ale colectivităților locale, de principiile autonomiei locale). Problema delimitării proprietății de stat de proprietatea UAT influențează direct și asupra situației referitoare la delimitarea bunurilor din domeniul public de bunurile din domeniul privat al UAT. Pînă în prezent nu a fost efectuată o delimitare definitivă a bunurilor proprietate a UAT. Lipsa delimitării bunurilor pe domenii, precum și a evidenței adecvate a acestora generează incertitudine, confuzii și contradicții în cadrul procesului de administrare a patrimoniului statului și al UAT. Ca urmare a acestor contradicții și incertitudini, majoritatea APL comit greșeli 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 și private a UAT va reprezenta și recunoașterea dreptului de proprietate a acestora asupra anumitor bunuri, al căror statut juridic actual este incert.

Reglementarea insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, stat și alți subiecți de drept. Utilizarea eficientă și 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 și 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 principal ale cadrului legal,

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

Gestionarea inefficientă 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 își au rădăcinile în sistemul centralizat, în care autoritatea și 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 și costisitor de concesionare a patrimoniului și serviciilor; (iii) statutul incert al infrastructurii de utilități construite din fonduri ale cetățenilor și 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 și contradicțiilor între proprietari, limitarea competenței autorităților locale în gestionarea patrimoniului. În consecință, colectivitățile locale nu sînt motivate să întrețină patrimoniul local și sînt lipsite de surse sigure și importante de venituri care pot contribui la asigurarea unui proces durabil de dezvoltare locală, după cum se arată în secțiunea următoare.

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

Însă dacă sistemul decizional, cel financiar cât și nivelul la care serviciile locale sunt furnizate nu sprijină programele locale de investiții, iar autoritățile nu au capacitatea să funcționeze eficient, populația nu va sesiza progrese în dezvoltarea comunității, chiar și atunci când 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 naționale incomplete, planurile urbanistice generale și strategiile de dezvoltare locală neactualizate. Potrivit legislației în vigoare, APL are obligația să întocmească, să actualizeze la fiecare 5-10 ani și să aprobe Planul urbanistic general (în continuare – PUG) al localității, instrument de lucru care constituie baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare în perioada de valabilitate a acestuia. Studiile arată că 90% dintre localitățile republicii fie nu dispun de PUG, fie acest document este învechit. PUG-urile localităților ar trebui să preia prevederile documentațiilor de amenajare a teritoriului (Planului Național de Amenajare a Teritoriului, Planurilor Regionale de Amenajare a Teritoriului), ale altor documentații de urbanism care, de asemenea, lipsesc. Din aceste considerente activitățile ce țin de zonarea teritoriului, stabilirea și delimitarea terenurilor, determinarea condițiilor de construcții și delimitarea zonelor cu restricții sau a celor protejate, organizarea căilor de comunicație, corelarea cu planurile regionale, promovarea potențialului de dezvoltare economico-socială se realizează neorganizat și în lipsa unei viziuni unitare de dezvoltare. În plus, nu există statistici credibile și sisteme de colectare și analiză a datelor prin dezagregare după sex, vârstă, originea etnică.

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

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 și resurselor între nivelurile de administrare.

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

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

Fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova. Analizând distribuția localităților în funcție de numărul de locuitori, constatăm ca **86% dintre ele au mai puțin de 5000 de locuitori**. Deși legea prevede un număr minim de 1500 de locuitori pentru a se putea justifica crearea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare, mai mult de 25% dintre acestea, prin excepție, nu corespund normei legislative menționate. Deși experiența europeană arată ca nu există o mărime optimă a unității administrativ-teritoriale, unele studii⁴ indică un prag adecvat de 5000 de locuitori, începând de la care sînt asigurate perspective mai bune de creștere economică și economii de scară în producerea serviciilor publice locale.

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

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

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

fac **imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local.**

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

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

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

Capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor. Aceasta înseamnă că, pe de o parte, autoritățile APL, din lipsă de resurse umane competente, nu pot elabora planuri strategice de calitate sau nu pot organiza și controla procesul de elaborare a acestora; iar pe de altă parte, personalul primăriilor are dificultăți în administrarea resurselor financiare, de patrimoniu, etc., astfel încât întreaga gamă de responsabilități/competențe să fie îndeplinite în condiții satisfăcătoare. În plus, procesul de elaborare a planurilor nu este întotdeauna consultativ și nu ia în considerare dorințele și nevoile oamenilor, lăsând la o parte grupurile vulnerabile și minoritățile.

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

Conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, au fost identificate 14 domenii de competență proprie și 99 de atribuții ce revin autorităților APL. Peste 40 de acte normative stabilesc atribuții și normative pentru APL. Funcționarea APL în domeniul statului de personal este reglementată de Hotărârea Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003, care stabilește limitele statelor de personal ale APL în funcție de numărul de locuitori din fiecare UAT. Prevederile acestui act normativ au un caracter de recomandare, însă practica și cultura administrativă din Republica Moldova impun caracterul obligatoriu acestor prevederi, fapt argumentat prin nealocarea finanțelor suplimentare ce ar permite salarizarea noilor poziții.

Deși necesitatea de a controla nivelul general al cheltuielilor publice în administrație, în special pe timpul crizei economice și bugetare, este de înțeles, rezultatul metodelor alese este unul discutabil: personalul cu atribuții din afara domeniului de specialitate este supraîncărcat, atribuțiile proprii ale autorității publice rămân neacoperite, iar capacitatea primarilor de a soluționa problemele locuitorilor se reduce și mai mult.

O consecință practică a limitării de mai sus este că structurile APL nu sînt conforme domeniilor de activitate și nu corespund multiplelor atribuții prevăzute de cadrul normativ în vigoare. Autoritățile APL nu au capacitatea de a îndeplini sarcinile și competențele stabilite de legislație și nu au capacitatea de a-și asuma noi responsabilități și de a le face față din punct de vedere organizațional, instituțional, financiar și managerial.

Pe lângă **neconcordanța funcțională determinată de limitările de personal**, funcționarea autorităților APL este afectată și de **practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane**, în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea funcționarilor locali. Aceasta conduce la un grad de atractivitate redusă a locurilor de muncă în APL și ca urmare, la o calitate și o calificare inadecvată a personalului. Primarii afirmă necesitatea îmbunătățirii pregătirii profesionale și a competențelor funcționarilor publici în cîteva domenii foarte importante: managementul public și de proiect, managementul financiar, tehnologia informațiilor, limbile străine⁵ etc.

Utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului în APL, favorizează clientelismul, nepotismul și politizarea funcției publice la nivel local, deși accesul în funcția publică este condiționat de principiul transparenței, iar funcționarul public se bucură de stabilitate în funcția publică, statuat în lege, și trebuie să fie protejat de presiuni nelegitime. Astfel, conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, se atestă existența unor practici neconforme de recrutare/promovare a personalului la nivelul APL: recrutarea fără anunțuri publice prealabile, pe baza unor proceduri informale (relații personale, politice sau de familie)⁶.

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

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

⁵ Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale IDIS Viitorul, IDU, AVENSA, p. 37-38.

⁶ Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale IDIS Viitorul, IDU, AVENSA, p. 38-39, tab. 18-19.

în funcție pentru persoane alese sau funcționari, pînă la declarațiile de avere depuse anual de aceștia.

În același timp, sînt încă multe de făcut pentru implementarea în administrație și în societate a principiilor moderne de guvernare. Mai multe studii recente evidențiază un număr important de probleme cu care se confruntă APL, în ciuda progreselor realizate în ultimii ani, iar rezultatele acestora sînt confirmate de consultările cu actorii reprezentativi din sistem.

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

Nediscriminarea, participarea, transparența și responsabilitatea. Procesele locale de luare a deciziilor sunt deseori netransparente și neparticipative. Există o interdependență între participarea publică scăzută, transparența scăzută, responsabilitatea scăzută și amploarea discriminării în societate. Lipsa de transparență, cuplată cu participarea publică scăzută, obstrucționează publicul în exercitarea influenței asupra chestiunilor publice relevante. Lipsa transparenței (adică accesului la informații) și participarea scăzută nu permit publicului responsabilizarea autorităților publice. Prin comparație cu alte segmente ale societății, femeile și persoanele vulnerabile au un acces și mai scăzut la informație și la canalele de influență și responsabilizare. Discriminarea este amplificată de lipsa influenței asupra procesului local de luare a deciziilor. Pentru rezolvarea acestor probleme se recomandă folosirea măsurilor afirmative speciale, cum ar fi cotele, ca parte componentă a politicilor de abilitare și nediscriminare.

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

Tutela excesivă din partea autorităților centrale, a instituțiilor specializate ale statului. Sînt frecvente cazurile de imixtiune directă în activitatea cotidiană a funcționarilor locali din partea reprezentanților instituțiilor APC.

Gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali. Modul de alegere a membrilor consiliilor locale și ai celor raionale, împreună cu problemele identificate mai sus, generează o **lipsă de reprezentativitate a aleșilor locali,**

percepută de locuitori. Cel mai adesea, vina este dată pe sistemul electoral pe liste de partid, dar de multe ori se pune în discuție și pregătirea insuficientă în domeniile specifice de activitate a candidaților, inclusiv a celor la funcția de primar. La aceeași impresie de nereprezentativitate contribuie și faptul că printre aleși se numără prea puțini tineri și femei (în 2008 femeile reprezentau doar 3,1% dintre președinții de raioane, 17,4% dintre primari, 16,9% dintre consilierii raionali și 28,7% dintre consilierii locali). Reprezentarea grupurilor vulnerabile, minorităților etnice și lingvistice, persoanelor cu dizabilități și altele este disproporționat mai mică prin comparație cu ponderea lor în cadrul comunităților locale.

Egalitatea de gen și drepturile femeilor

Guvernul Republicii Moldova a făcut eforturi în vederea îmbunătățirii performanței țării la capitolul egalității de gen și abilitarea femeilor. A fost aprobat Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia în perioada 2010-2012. În 2006 a fost aprobată Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În pofida acestui fapt nu se observă progrese tangibile în acest domeniu. Situația femeilor este afectată în mod negativ de o multitudine de factori, cum ar fi: un mecanism instituțional slab de asigurare a egalității de gen, un cadru normativ discriminatoriu sau implementat inadecvat, și chiar persistența atitudinilor patriarhale și a unor stereotipuri privind rolurile femeilor și bărbaților în societate. Femeile participă mai puțin în viața publică, au un acces mai limitat la serviciile publice locale, și sunt afectate în proporție mai mare de sărăcie, etc. În vederea ameliorării acestor probleme pentru atingerea egalității de gen și promovării drepturilor femeilor, Programul de activitate al Guvernului 2011-2014 stabilește un set de măsuri prioritare, relevante pentru Strategia Națională de Descentralizare, cum ar fi ajustarea cadrului legal intern la Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și la standardele și mecanismele de asigurare a oportunităților egale pentru femei și bărbați; promovarea participării femeilor în procesul decizional de interes public, consolidarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați la nivel central și local, etc.⁷

⁷ Politici sociale, secțiunea d "Politici de Gen", Programul de Acțiuni al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014

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

Principii

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

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

Mecanismele de responsabilizare publică și socială trebuie să creeze un cadru care să ofere populației posibilitatea și oportunitatea de a face APL răspunzătoare în fața alegătorilor și a publicului larg. În același timp, APL trebuie să aibă mijloacele și stimulentele pentru a răspunde cerințelor locuitorilor, atît în ceea ce privește serviciile oferite, cît și în ceea ce privește transparența procesului și actului decizional.

Pe lîngă acest cadru de responsabilizare sociopolitică, trebuie modernizate și mecanismele de responsabilizare administrativă. După cum arată analiza situației actuale, unul dintre obstacolele principale în calea eficientizării managementului local îl reprezintă suprapunerile de atribuții între diversele componente ale administrației sau tendința de dublă subordonare care încă persistă la nivel local. Prezenta Strategie propune o revizuire a relațiilor existente între instituțiile cu subordonare centrală plasate în teritoriu, pe de o parte, și administrațiile alese la nivel local și raional, pe de alta. Procedurile de raportare și control de legalitate în relația cu nivelurile administrative superioare trebuie să asigure autonomia locală lărgită, în paralel cu legalitatea și profesionalismul deciziilor și acțiunilor locale. Aceasta presupune o reformă cuprinzătoare în toate cele 14 domenii de competență proprie și în 99 de alte atribuții menționate în secțiunea 1.5. Strategia va trebui să definească aceste noi forme de responsabilizare administrativă prin amendarea a circa 40 de acte normative care reglementează competențele locale.

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

urma schimbărilor. Uneori va fi nevoie de introducerea unor măsuri afirmative pentru a proteja păturile cele mai vulnerabile.

Trebuie să ținem cont că descentralizarea nu este un scop în sine ci un mijloc prin care, prin îmbunătățirea funcțiilor politice, administrative și fiscale, serviciile și beneficiile sunt asigurate într-un mod mai echitabil către întreaga populație. Analiza bazată pe drepturile omului și impactul asupra egalității de gen reprezintă instrumente importante pentru a atinge aceste scopuri.

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

Principiile puse la baza prezentei Strategii sînt următoarele:

- a) ***Principiile fundamentale ale dreptului european și internațional***, cu precădere în abordarea și promovarea consistentă a drepturilor și libertăților omului⁸, egalității de gen, principiile nondiscriminării, transparenței și responsabilizării;
- b) Cadrul legal, normativ și punerea lui în practică trebuie să asigure ***responsabilizarea APL în fața populației (accountability)*** și a nivelurilor administrative superioare, garantînd în același timp libertatea locală de decizie și management;
- c) ***Atribuirea/transferul competențelor către APL*** - elaborarea și implementarea sistemului de management și finanțare, precum și stabilirea definitivă a proprietății asupra patrimoniului trebuie să fie ulterioare și determinate de modul în care competențele sînt stabilite pe niveluri de administrație publică;
- d) ***Banii urmează funcția*** - sistemul financiar va fi adaptat în funcție de acordarea atribuțiilor, iar veniturile generate de prestarea unui serviciu vor merge la nivelul administrativ care răspunde de prestația respectivă;
- e) ***Patrimoniul urmează funcția*** - responsabilul de exercitarea competenței primește și proprietatea activelor fixe necesare (patrimoniu). Realizarea gestionării eficiente și efective a patrimoniului local poate avea loc doar în cazul abilitării APL cu competență decizională deplină, așa cum cere *Carta Europeană*, fără a admite ingerința altor autorități sau instituții;

⁸ Aceste principii sînt, inter alia : 1) principiul stabilit în articolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, prin care statul garantează drepturile fundamentale ale tuturor persoanelor aflate pe teritoriul său; 2) interzicerea discriminării; 3) garantarea dreptului tuturor persoanelor de a avea personalitate juridică în fața legii, conform articolului 16 din Pactul Internațional privind Drepturile Politice și Civile.

f) **Investiția urmează competența** - nivelul administrativ responsabil de exercitarea unei competențe trebuie să fie responsabil și pentru întregul proces investițional;

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

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

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

j) **Sistemul financiar trebuie să stimuleze efortul fiscal propriu;**

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

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

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

Aceste principii formează un cadru coerent de atribuire/transfer al competențelor, al surselor de venit și al patrimoniului într-un mod eficace, clar și stabil, astfel încât

furnizarea serviciilor publice – modul preferențial prin care se manifestă exercitarea unei competențe – să corespundă nevoilor și cerințelor beneficiarilor.

O atenție specială trebuie acordată principiilor stipulate la literele d), e) și f), atât pentru procesul de atribuire a competențelor, cât și pentru etapele ulterioare de alocare a surselor de venit și a patrimoniului: subsidiaritatea are tendința de a împinge atribuirea unei competențe spre cel mai de jos nivel al APL, în timp ce eficiența are tendința să o deplaseze spre niveluri intermediare sau superioare ale APL. Din această dublă mișcare contrară rezultă un punct de intersecție (echilibru optim) spre care trebuie să tindă orice distribuție eficientă a competențelor. Evident, transpunerea în practică a acestui principiu este dificilă și specifică fiecărui tip de competență, dar este în același timp esențială pentru crearea unui sistem cu adevărat eficient, în care sînt luate în considerare atât nevoile și cerințele beneficiarilor, cât și eficiența economică și financiară în furnizarea serviciilor publice.

Viziunea strategiei de descentralizare

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

Scopul strategiei

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

Pe baza acestei viziuni, obiectivele specifice definite în continuare sînt strîns legate de îndeplinirea a două cerințe foarte importante. Este vorba de (i) creșterea autonomiei APL în furnizarea serviciilor specifice competențelor proprii care au fost deja descentralizate din punct de vedere legal, dar unde există încă probleme în exercitare, și (ii) descentralizarea competențelor ce țin de marile servicii publice naționale (educație, servicii sociale sau sănătate, etc) care trebuie fie regîndite, fie definite prin strategii sectoriale, pe baze noi, pe principii și criterii efective care să permită furnizarea lor eficientă, pe de altă parte.

1. Obiectivul specific pentru *Descentralizarea serviciilor și competențelor*

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

Acțiuni prioritare:

- 1.1. *Elaborarea nomenclatorului competențelor proprii ale APL de nivelurile întâi și al doilea.*
- 1.2. *Evaluarea necesarului/disponibilului de resurse financiare alocate furnizării eficiente și eficace a competențelor transferate către APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate.*
- 1.3. *Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL conform principiilor enunțate, setului de criterii stabilite prin prezenta Strategie.*
- 1.4. *Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesionare, contractare).*
- 1.5. *Asigurarea de către Guvern a elaborării strategiilor sectoriale de descentralizare, pe baza principiilor și criteriilor expuse în prezenta Strategie.*
- 1.6. *Consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul APC – în special la nivelul Cancelariei de Stat – în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile la dimensiunea de gen.*
- 1.7. *Perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local, în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală.*

Unul dintre principiile de bază ale Strategiei presupune că delimitarea clară de competențe este primul pas spre o descentralizare reală, celelalte componente urmîndul în mod logic. Acest prim domeniu de acțiune necesită o discuție mai detaliată, în vederea definirii și explicării opțiunilor strategice și noțiunilor fundamentale pentru înțelegerea procesului. Noțiunile și principiile menționate, fixate în anexa nr.1 la prezenta Strategie, acoperă domeniile descentralizării financiare și descentralizării patrimoniale ale Strategiei, care sînt inseparabile de primul domeniu.

Cît privește **acțiunea 1.1.** se impune realizarea unui nomenclator complet al competențelor proprii ale APL de ambele niveluri în Republica Moldova, pe baza criteriilor descrise și a principiilor enumerate în anexa nr. 1. Acesta va sta la baza evaluării nevoilor financiare pentru exercitarea lor, va ordona și va structura prevederile legislative.

Realizarea nomenclatorului competențelor proprii presupune analiza în detaliu a legislației în vigoare, a practicilor specifice unor țări de dimensiunea Republicii Moldova din regiunea Europei Centrale și de Est, precum și a practicilor internaționale relevante în domeniu – prevederile specifice ale Cartei Europene.

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) servicii de importanță națională care pot fi furnizate eficient și eficace în condiții descentralizate, cum ar fi: educație preșcolară, primară și secundară, servicii de asistență socială, eventual servicii de asistență medicală primară
- c) planificare urbană și teritorială
- d) dezvoltare economică locală
- e) utilități publice - încălzire centrală
- f) alte servicii publice care se prestează descentralizării în condițiile specifice ale Moldovei.

Acțiunea 1.3. este deosebit de complexă și presupune analiza și revizuirea unui volum semnificativ de acte normative. Ar fi optim dacă toate competențele proprii ale APL (conținute de nomenclator) ar fi cuprinse într-o singură lege, fiind eliminate astfel prevederile legislative confuze și contradictorii din acest domeniu.

2. Obiectivul specific pentru *Descentralizarea financiară*

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

Acțiuni prioritare:

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

2.1.1. Revizuirea sistemului existent de taxe și impozite astfel încât sumele colectate să urmeze funcția, pe niveluri (APC, APL de nivelurile întâi și al doilea).

2.1.2. Revizuirea regimului existent al veniturilor locale, pentru a reduce suprareglementarea de la centru a administrării lor.

2.1.3. Studiarea posibilității de a introduce noi surse de venit local, prin taxe și impozite fixate în legislația națională

2.1.4. Examinarea posibilității de a acorda APL de nivelurile întâi și al doilea libertatea de a introduce taxe și impozite locale noi sau cote suplimentare la cele existente.

2.1.5. Revizuirea facilităților fiscale care afectează volumul încasărilor din taxele și impozitele locale, în vederea anulării sau reducerii lor; facilitățile vor fi acordate de beneficiarul venitului.

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

2.2.1. Revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate.

2.2.2. Revizuirea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislație a unor cote fixe pentru APC, APL de nivelul întâi și al doilea.

2.2.3. Proiectarea și implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate, care să încurajeze efortul fiscal propriu.

2.2.4. Separarea transferurilor de echilibrare pentru APL de nivelurile întâi și al doilea (alocare directă pe niveluri).

2.2.5. Proiectarea și implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru principalele funcții sociale delegate și partajate (educație, asistență socială, etc), care să asigure un nivel minim și echitabil al prestațiilor.

2.2.6. Proiectarea și implementarea unui sistem de granturi pentru investiții pe baze competitive, inclusiv a unui mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală.

2.2.7 Crearea mecanismelor financiare pentru stimularea cooperării intermunicipale și consolidării teritoriale.

2.2.8 Perfecționarea mecanismului de angajare a împrumuturilor de către APL.

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

2.3.1. Mărirea autonomiei locale (APL de nivelul întâi și al doilea) în proiectarea și executarea bugetelor, prin revizuirea procedurilor bugetare.

2.3.2. Asigurarea unei platforme permanente de comunicare și negociere între APC, APL de nivelurile întâi și al doilea în planificarea strategică și soluționarea problemelor financiare curente, inclusiv problemelor sensibile la gen.

2.3.3. Consolidarea managementului financiar în APL, inclusiv introducerea Bugetelor pe programe și a bugetării multianuale, cu creșterea transparenței și participării publice

Toate cele opt acțiuni incluse la punctul 2.2. sînt în legătură directă cu acțiunea 1.2 – Evaluarea necesarului financiar pentru furnizarea eficientă a serviciilor de către APL – evaluarea volumului de transferuri generale. Pe baza nomenclatorului de competențe realizat în cadrul obiectivului 1 se va efectua evaluarea de ansamblu a nevoilor și posibilităților de finanțare a competențelor proprii APL, incluzînd și sumele de echilibrare.

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

Transferurile de la centru au scopul: (i) de a garanta un standard minim de calitate la furnizarea serviciilor descentralizate; (ii) de a crea stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii; (iii) de a asigura echilibrul și coeziunea teritorială în termeni de capacitate de prestare și de generare de venituri. Aceste deziderate generale pot fi atinse prin diverse metode de alocare financiară: supra-taxe; impozite partajate (la sursa de colectare sau ulterior, printr-o formulă); venituri cu destinație specială; transferuri generale; granturi de completare, etc.

Transferul general poate fi folosit în mod independent de APL, aceasta avînd deplină autonomie în stabilirea priorităților și în alocarea resurselor pentru diferite competențe proprii. Acest transfer general va include atît actuala cotă defalcată din impozitul pe venit (salarii) – transfer general partajat –, cît și sumele de echilibrare destinate să reducă disparitățile orizontale în ceea ce privește veniturile furnizate de capacitățile diferite de generare și colectare a veniturilor proprii și a cotei defalcate.

Veniturile proprii vor fi estimate pornindu-se de la actuala situație a APL și ținându-se cont de alte măsuri ale actualei strategii de extindere a bazei fiscale specifice APL: transferul de noi impozite către APL, lărgirea bazei fiscale a actualelor impozite și taxe locale (prin eliminarea sau reducerea facilităților fiscale), creșterea flexibilității în stabilirea cotelor de impozit, îmbunătățirea colectării.

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

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

Diferența dintre aceste valori va reprezenta transferul general de la bugetul de stat, necesar exercitării competențelor proprii de către APL. El va fi compus atât din cota defalcată din impozitul pe salarii (venit) – impozit partajat între APC și APL – cât și din sumele de echilibrare. Ulterior se vor stabili nivelul efectiv al cotelor pe tipuri de administrații publice locale (de nivelurile întâi și al doilea) și formula de alocare a sumelor de echilibrare.

Această evaluare se va materializa într-un act normativ aprobat de Guvern, care va fi publicat conform principiilor existente. În mod particular, acțiunea 2.2.5. își propune să stabilească un model de finanțare specific pentru competențele nonproprii (intermediare/partajate/limitate și delegate), deci este strâns legată de modul de rezolvare a partajării/delegării de funcții. Pe baza principiilor și a criteriilor prezente în Strategie, este evident că acele competențe care nu sînt proprii, cele intermediare/partajate/limitate și cele delegate trebuie finanțate în alt mod, și nu din veniturile generale (asupra cărora APL are deplină autonomie în ceea ce privește prioritățile și alocările pentru o destinație sau alta). Interesul public (național) impune, în cazul acestor competențe, ca APC să asigure realizarea în practică a beneficiilor importante care trebuie să rezulte din exercitarea, chiar cu autonomie limitată, a acestor competențe. De aceea finanțarea acestor competențe se va face în special prin transferuri condiționate, care trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici:

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

- b) transferul condiționat va fi alocat către APL numai pe bază de formulă, care trebuie să fie cât mai simplă și să aibă ca element central numărul de beneficiari ai serviciilor specifice competențelor descentralizate. Numai în acest mod finanțarea poate fi corelată cu principiul orientării către client în furnizarea serviciilor publice. Stabilirea formulei se va face în consultare cu asociațiile reprezentative ale APL;
- c) competențele intermediare/partajate/limitate delegate vor putea fi finanțate și pe baza tarifelor percepute de la beneficiari, dacă acest lucru se consideră oportun (de exemplu serviciile de stare civilă sau anumite servicii sociale foarte specializate), fie în mod uniform, fie în funcție de venit;
- d) cheltuielile de investiții vor fi acoperite tot prin transferuri condiționate cu această destinație, care vor fi alocate fie pe bază de formulă, fie pe bază competitivă (pe proiecte).

3. Obiectiv specific pentru *Descentralizarea patrimonială*

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

Acțiuni prioritare:

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

3.1.1. Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a UAT.

3.1.2. Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat al statului și al UAT.

3.2. Inventarierea și evidența proprietății publice a UAT.

3.2.1. Identificarea și delimitarea bunurilor proprietate publică a statului și a UAT:

3.2.2. Evaluarea proprietății publice a statului și a UAT.

3.2.3. Elaborarea documentației cadastrale.

3.2.4. Elaborarea standardelor de evidență a proprietății publice a UAT.

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

3.3.1. Înregistrarea bunurilor proprietate publică a statului și a UAT.

3.3.2. Completarea bazei de date a registrului bunurilor imobile.

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

3.4.1 Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul public.

3.4.2 Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul privat.

3.4.3 Stabilirea criteriilor clare de delimitare a proprietății publice și private

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

3.5.1 Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire a funcționarilor APL cît și aleșilor locali privind administrarea eficientă a patrimoniului public.

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

3.6.1. Elaborarea și aprobarea mecanismului de monitorizare și evaluare.

3.6.2. Aplicarea mecanismelor de monitorizare și evaluare elaborate.

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

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

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

b) reglementarea utilizării și administrării proprietăților, atît de drept public, cît și de drept privat, odată transferate.

În multe state ex-socialiste a existat tendința de a trata aceste aspecte separat, la fel cum a existat și tendința de a crea legislație separată pentru diverse tipuri de proprietăți publice, în funcție de statutul deținătorului lor. Acestea sînt practici deficitare care au fost corectate pe parcurs, iar Republica Moldova are oportunitatea de a aplica din start bunele practici de tratare integrată a chestiunii proprietății în instituțiile publice.

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

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

Acțiunile propuse la 3.1. – 3.7. sînt concepute pe baza acestor principii de bună practică și vor conduce la:

- a) descentralizarea dreptului de proprietate asupra acelor active mobile sau imobile care, în practică, sînt gestionate de autoritățile locale. Odată cu dreptul de proprietate, către UAT vor fi transferate și mijloacele folosite în prezent pentru administrarea acestor active;
- b) crearea unui cadru care să asigure că ori de cîte ori, în viitor, autoritățile locale vor primi competențe noi, acestea vor veni împreună cu dreptul de proprietate asupra mijloacelor folosite pentru a exercita aceste competențe și suficiente resurse pentru o administrare eficientă a activelor;
- c) asigurarea, prin legislația generală (concesiune, parteneriat public-privat) sau sectorială (vizînd diverse servicii publice sau tipuri de întreprinderi municipale), a unor standarde minime de calitate în ceea ce privește administrarea proprietății la nivel local.

4. Obiectivul specific pentru *Dezvoltarea locală*

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

Acțiuni prioritare:

4.1. Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsioneare a procesului de dezvoltare economică locală:

4.1.1. Modificarea cadrului legislativ și normativ.

4.1.2. Elaborarea și aprobarea mecanismelor de aplicare a prevederilor cadrului legal.

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

4.2.1. Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind implementarea, monitorizare și evaluarea PUG-urilor și strategiilor de dezvoltare locală, inclusiv prin prisma drepturilor omului și egalității de gen.

4.2.2. Identificarea și implementarea mecanismelor de consultanță în domeniul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării PUG-urilor și strategiilor de dezvoltare.

4.3. Elaborarea/actualizarea PUG-urilor și a strategiilor de dezvoltare regională/locală, incluzând abordarea bazată pe drepturile omului și egalității de gen:

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

4.3.2. Finalizarea și aprobarea Planului național 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 naționale unice.

Acțiunea 4.1. vizează îmbunătățirea și completarea cadrului normativ în scopul creșterii rolului APL în gestionarea și impulsivarea procesului de dezvoltare economică locală. APL trebuie să dispună de suficientă autonomie, inclusiv financiară, pentru a reuși să folosească o diversitate de instrumente economice și financiare precum: (i) inițiative fiscale – capacitatea de a impune și de a utiliza în mod liber impozitele și taxele locale în scopul dezvoltării comunităților; (ii) inițiative financiare – libertatea de a formula strategii financiare și de a beneficia de împrumuturi în condiții clar stabilite, asociată cu libertatea de a folosi totalitatea resurselor financiare pentru îmbunătățirea calității condițiilor de trai și de impulsivare a dezvoltării economice; (iii) inițiative bazate pe folosirea proprietății locale, a terenurilor și clădirilor, în scopul stimulării dezvoltării economice locale. De asemenea, APL trebuie să dispună de pîrghii legale destinate să încurajeze lansarea de noi afaceri, crearea de noi locuri de muncă și furnizarea de servicii de instruire și extindere a gradului de ocupare a forței de muncă.

În acest context, Strategia propune *perfecționarea cadrului legal și abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsivare a procesului de dezvoltare economică locală* prin: (i) realizarea unei analize complexe a cadrului legislativ și normativ care reglementează competențele APL în domeniul dezvoltării economice locale și

(ii) propunerea de modificări la cadrul legislativ, însoțite de mecanisme eficiente de aplicare.

Dezvoltarea economică locală se bazează pe procesul continuu de planificare și implementare a programelor strategice de dezvoltare prin utilizarea optimă a resurselor locale. Acțiunea 4.2. vizează realizarea activităților de creare și dezvoltare a capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea PUG-urilor și a strategiilor de dezvoltare locală. Studiile recente arată că peste 95% dintre UAT dispun de strategii de dezvoltare locală, elaborate, de regulă, cu sprijinul diferitelor organizații donatoare. Cât privește PUG-urile, doar circa 10% dintre localități dispun de planuri urbanistice actualizate, celelalte nu dispun de astfel de planuri sau acestea sînt învechite.

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

De asemenea, la nivel regional se vor identifica posibilități de asigurare a consultanței continue în domeniul atragerii resurselor financiare externe pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea PUG-urilor și strategiilor de dezvoltare.

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

Pentru sporirea performanțelor planurilor de urbanism și de amenajare a teritoriului se impune: (i) finalizarea planului de amenajare a teritoriului național (PATN) și a planurilor de amenajare a regiunilor și (ii) crearea bazei de date unice cadastrale. Toate aceste documente vor sta la baza elaborării și actualizării planurilor locale de

amenajare a teritoriului, or PUG-urile locale trebuie să preia o bună parte din prevederile Planului național și ale celor regionale.

5. Obiectiv specific pentru *Capacitatea administrativă*

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

Acțiuni prioritare:

5.1. *Întocmirea unui studiu privind modalitățile cele mai eficiente de creștere substanțială a capacității administrative a UAT-urilor în conformitate cu criteriile și principiile cuprinse în prezenta Strategie, care să prezinte modele alternative de raționalizare și reducere a fragmentării administrativ-teritoriale (consolidare teritorială și administrativă sau stimularea cooperării intermunicipale).*

5.2. *Elaborarea unor propuneri de politică publică pe baza studiului realizat anterior, care să detalieze un număr limitat de alternative de creștere a capacității administrative și care să fie supusă deciziei Guvernului.*

5.3. *Consultarea largă cu factorii interesați (reprezentanții APL, societăți civile și a populației, inclusiv a grupurilor vulnerabile).*

5.4. *Implementarea planului de acțiuni – elaborarea și adoptarea legislației specifice.*

Acțiunile 5.1.–5.4. se referă la fragmentarea administrativă care generează lipsă de eficiență (în furnizare) și propune explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune:

- a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă;
- b) modelul cooperant – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale.

Actuala fragmentare a UAT din Republica Moldova, precum și necesitatea aplicării principiilor și criteriilor din prezenta Strategie impun identificarea unor instrumente instituționale și financiare legale, care să permită furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate. Acest lucru se poate realiza în două moduri:

- a) utilizând instrumente normative, obligatorii. Instrumentul principal îl constituie consolidarea administrativă a UAT, astfel încât să fie respectate

principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestora;

- b) utilizând instrumente de cooperare și de stimulare a acestora (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, respectându-se astfel principiile și criteriile de eficiență, sporirea accesului beneficiarilor la serviciile publice și a calității acestora.

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

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

6. Obiectivul specific pentru *Capacitatea instituțională*

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

Acțiuni prioritare:

6.1. Perfecționarea sistemului de instruire pentru a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea și

asigurarea serviciilor comunale și sectoriale, IT, limbi străine, analiza impactului din perspectiva de gen și drepturilor omului, planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea bazată pe drepturile omului și egalitatea de gen.

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

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

6.4. Dezvoltarea în APL a unor mecanisme care să asigure managementul resurselor umane pe bază de performanță, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen

Dezvoltarea capacității instituționale a APL se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă întreaga funcție publică, atât la nivel local, cât și la nivel central. Astfel, este nevoie de stabilirea unei strategii unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din întreaga administrație, pe baza unei analize detaliate a nevoilor de resurse umane.

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

Este importantă schimbarea viziunii de funcționare a acestor ministere care, o dată cu descentralizarea unor competențe, nu vor mai presta numeroase servicii, nu vor mai avea numeroase sarcini operaționale de rutină, ca până acum, ci se vor concentra asupra funcțiilor de planificare a politicilor, monitorizare a performanței și analiză sectorială avansată, în timp real (de exemplu prin evaluări comparative de costuri unitare pe servicii; prognoze și simulări pe evoluții a indicatorilor fizici și financiari în timp; analize de impact pe politici noi, etc). Această schimbare va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai exacte și posibilitatea trecerii la aplicarea reală a Bugetelor pe programe. De asemenea, schimbarea va face administrația publică centrală și locală, mai transparentă față de cetățean în privința utilizării resurselor și atingerii obiectivelor de politică stabilite. Programul de instruire și asistență tehnică va trebui să asigure un domeniu vast al

reformeii administrației publice în ansamblu, și, deci va trebui corelat cu politicile publice din acest domeniu.

Toate acestea subliniază odată mai mult nevoia de coordonare a procesului de dezvoltare a capacității instituționale a administrației publice în ansamblu, atât la nivel central, cât și local. Acest lucru este cu atât mai necesar cu cât este evident că nevoile de dezvoltare a resurselor umane sunt relativ asemănătoare, în termeni de competențe și abilități care lipsesc, chiar dacă situația la nivel local este mult mai dramatică.

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

Acțiunea 6.1. subliniază necesitatea stringentă de pregătire și perfecționare a resurselor umane la nivelul APL – acestea au rezultat atât din discuțiile în Grupurile de lucru pentru descentralizare ale Comisiei paritare, cât și din studiile de specialitate elaborate în contextul priorității de descentralizare⁹.

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

Acțiunile 6.3. și 6.4. se referă la îmbunătățirea substanțială a managementului resurselor umane la nivel local pe mai multe direcții: evaluarea nevoilor de personal, atât ca structură, cât și din punctul de vedere al calificărilor și competențelor necesare; managementul procesului de recrutare și promovare; dezvoltarea carierei funcționarilor publici și satisfacerea nevoilor lor de instruire și perfecționare profesională; evaluarea performanței funcționarilor publici. Cu privire la acest ultim aspect, trebuie subliniat că el este de maximă importanță pentru dezvoltarea unei APL eficace, fiind în același timp un proces complex, dificil, a cărui perioadă de realizare o depășește pe cea a prezentei Strategii. De aceea acțiunea 4.4.C se referă la introducerea graduală și limitată la elementele de bază ale managementului de performanță al resurselor umane și de evaluare a rezultatelor funcționarilor publici într-o manieră care să nu fie formală, ci să sprijine activitatea eficientă a APL.

⁹ Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. IDIS Viitorul, IDU, AVENSA, p. 37-38.

7. Obiectivul specific pentru *Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen*

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

Acțiuni prioritare:

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

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

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

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

7.2. Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, a sistemului de audit, cu respectarea strictă a autonomiei locale.

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

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

Acțiunea 7.2. Separarea clară a responsabilităților central-local și raional-local presupune, pe de o parte, modificarea responsabilităților autorității centrale în sensul întăririi funcțiilor de elaborare a politicilor, de evaluare și de monitorizare, iar pe de altă parte, crearea unor instrumente și mecanisme de control automat al legalității care să permită autorităților locale luarea deciziilor și funcționarea autonomă cu respectarea normelor legale. Introducerea auditului ca metodă de

verificare independentă a procedurilor interne ale autorităților locale reprezintă o formulă practică în toate statele europene.

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

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

Etapele de implementare și activitățile pentru atingerea obiectivelor

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

- a) etapa I – primele 12 luni, perioadă în care se planifică elaborarea și aprobarea acțiunilor concrete care vor asigura derularea eficientă a procesului de descentralizare pentru atingerea obiectivelor propuse în prezenta Strategie;
- b) etapa a II-a – anii 2012-2016, cînd implementarea acțiunilor stabilite va genera atingerea obiectivelor trasate de către Grupurile de lucru pentru descentralizare.

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

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

În cadrul etapei a II-a eforturile vor fi orientate preponderent spre realizarea obiectivelor propuse, pentru racordarea standardelor locale existente la standardele stabilite de autoritățile centrale de specialitate, în conformitate cu exigențele impuse de situația reală în APL și serviciile a căror prestare se află în competența acestora. În această etapă se va realiza și trecerea competențelor pentru care s-a stabilit că sunt pasibile descentralizării de la APC la APL, acțiunile principale fiind direcționate spre implementarea strategiilor, care au drept scop creșterea calității serviciilor prestate, majorarea numărului serviciilor prestate de către APL de nivelurile întâi și al doilea, odată cu îmbunătățirea calitativă a resurselor umane.

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

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

Rezultatele scontate, riscurile și indicatorii de progres

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

- a) va fi creat un sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de nivelurile întâi și al doilea caracterizat prin funcționalitate, transparență (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate;
- b) resursele vor fi corelate cu capacitatea administrativă a UAT, astfel încât serviciile publice să fie furnizate într-un mod liber, eficient (costuri cât mai reduse) și eficace, asigurând cel puțin un nivel minim de calitate a prestației, stabilit de APC;

- c) va fi instituit un sistem de finanțe publice locale care să asigure autonomia financiară a APL de ambele niveluri, cu menținerea disciplinei financiare, maximalizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor;
- d) proprietatea publică a UAT va fi delimitată clar de proprietatea statului, fiind stabilit și statutul juridic al fiecărui bun mobil/imobil separat aflat pe teritoriul UAT;
- e) proprietatea UAT va fi separată clar pe domenii (domeniul public sau privat). Va fi definitivată modalitatea de trecere dintr-un domeniu în altul a bunurilor publice și va fi stabilit mecanismul de trecere a proprietății de la APL de nivelul întâi la APL de nivelul al doilea, precum și de la APL de ambele niveluri în proprietatea statului și viceversa (inclusiv bunurile întreprinderilor municipale);
- f) vor fi asigurate mecanisme de gestionare complexă, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului;
- g) structura administrativ-teritorială va fi compusă din UAT cu capacitate administrativă ce favorizează autonomia locală;
- h) furnizarea serviciilor publice de către APL se va efectua cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților APL alese, inclusiv ținându-se cont de dimensiunea de gen;
- i) va fi instituit un sistem instituțional și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în fața locuitorilor, de facilitare a participării cetățenilor în procesul decizional, de diminuare și ulterior de blocare a fenomenului corupției, de garantare a echității, de combatere a discriminării;
- j) va fi dezvoltat un sistem instituțional și juridic de management al resurselor umane la nivelul APL, asigurând autoritatea deplină a APL asupra executivului lor. Depolitizarea APL, recrutarea transparentă și nondiscriminatorie a funcționarilor publici la nivel local, motivarea reală, asigurarea stabilității în funcție vor asigura îmbunătățirea competențelor funcționarilor până la finele etapei a II-a;
- k) vor fi create și implementate mecanisme de asigurare a unei dezvoltări locale durabile;
- l) vor fi modernizate organizarea și managementul serviciilor publice locale, prin sprijinirea programelor integrate de investiții și ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

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

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

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

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

IV. Estimarea impactului financiar și nonfinanciar

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

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

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

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

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

au ca scop de a identifica din timp și preveni potențialul impact negativ asupra unor grupuri sociale.

Evaluarea are următoarele **scopuri principale**:

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

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

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

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

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

Costurile financiare

Costurile financiare, din perspectiva analizei de impact, legate de aplicarea deciziilor și conform acțiunilor planificate, vor fi estimate și prevăzute în planurile de acțiuni pentru implementarea prezentei Strategii în perioada 2011-2015 și, respectiv, în anii următori.

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

Determinarea acțiunilor prioritare și finanțarea lor prin includerea în planul strategic de cheltuieli va fi efectuată conform volumului finanțării instituționale și plafonărilor de cheltuieli prevăzute în Cadrul bugetar pe termen mediu în vigoare, iar finanțarea anuală a măsurilor va fi realizată în limita alocațiilor aprobate în bugetul public național pentru domeniile respective și/sau din surse adiționale.

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

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

V. Cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare

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

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

- a) Parlamentul Republicii Moldova;
- b) Guvernul Republicii Moldova prin intermediul Comisiei paritare pentru descentralizare și Cancelariei de Stat;
- c) autoritățile APC;
- d) autoritățile APL;
- e) reprezentanții societății civile, ai mediului academic și științific, partenerii de dezvoltare.

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

Guvernul a constituit, sub prezidarea Primului-ministru, Comisia paritară pentru descentralizare, care este compusă din reprezentanți ai APC și APL de nivel întâi și al doilea, reprezentantul unității teritoriale autonome Găgăuzia, reprezentantul societății civile, desemnat de Consiliul Național pentru Participare.

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

strategice privind continuarea procesului de descentralizare, Comisia paritară a creat Grupurile de lucru pentru descentralizare.

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

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

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

Cadrul instituțional utilizat pentru procesul de implementare și monitorizare a Strategiei este constituit din Grupurile de lucru pentru descentralizare, care activează pe lângă Comisia paritară și au avantajul structurii sale democratice și participative.

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

- a) metodologia și baza de date necesare pentru calcularea indicatorilor de rezultat și de progres ai Strategiei, formatul rapoartelor de lucru (pentru informare, monitorizare și evaluare);
- b) procedurile de lucru cu Ministerul Finanțelor, ministerele și autoritățile APC cu responsabilități în implementarea Strategiei;
- c) programul de lucru anual privind procesul de implementare, monitorizare și evaluare a prezentei Strategii.

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

- a) supravegherea, conform responsabilităților stabilite, a realizării acțiunilor conținute în Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei, prin

- elaborarea unui sistem de atenționare prealabilă timpurie a autorităților centrale implicate, ținând cont de acțiunile preconizate și termenele stabilite;
- b) verificarea și avizarea strategiilor sectoriale de descentralizare și a legislației necesare implementării acestora, pentru a asigura concordanța acestora cu prevederile prezentei Strategii;
 - c) elaborarea rapoartelor de progres privind implementarea acțiunilor incluse în Planul de acțiuni. Rapoartele de progres vor fi elaborate în baza informațiilor (rapoartelor) colectate sistematic de Cancelaria de Stat, prin intermediul subdiviziunilor sale, de la instituțiile responsabile de implementare. Rapoartele de progres vor fi prezentate Comisiei paritare și Guvernului;
 - d) elaborarea anuală, de către Direcția politici de descentralizare, a raportului consolidat privind dezvoltarea sistemului APL și evoluția procesului de descentralizare, pentru a fi prezentat Comisiei paritare, Guvernului și Parlamentului;
 - e) revizuirea anuală a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei, în vederea ajustării lui în funcție de progresul în realizarea acțiunilor, rezultatelor obținute și schimbărilor de context. Procesul de actualizare a Planului de acțiuni se va realiza în corelare cu etapele de implementare a Strategiei și prevederile legii bugetului, cu aprobarea de către Guvern a versiunii actualizate pentru anul viitor.

Direcția politici de descentralizare va activa în strânsă colaborare cu subdiviziunile Cancelariei de Stat care exercită atribuții în domeniul APL și cu oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, care asigură controlul administrativ al actelor emise/adoptate de către autoritățile APL.

Având în vedere că, în cazul descentralizării, Guvernul împarte, într-o anumită măsură, sarcina administrării treburilor publice cu colectivitățile locale, sistemul descentralizat prevede înlocuirea puterii ierarhice, specifice centralizării, cu controlul administrativ de legalitate și oportunitate, relevantă în acest sens fiind activitatea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

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

Autoritățile APL, reprezentând principalii beneficiari ai Strategiei, vor fi implicate în realizarea acțiunilor și măsurilor specifice și vor fi consultate la toate etapele procesului de elaborare, modificare și aprobare a documentelor de politici și actelor normative.

Participarea reprezentanților *societății civile, ai mediului academic și științific, ai sectorului privat, ai partenerilor de dezvoltare* în procesul de monitorizare și

evaluare a Strategiei va fi asigurată prin intermediul Grupurilor de lucru pentru descentralizare, al Consiliului Național pentru Participare, al asociațiilor reprezentative constituite în condițiile legii, al altor structuri existente. În vederea unei monitorizări și evaluări cât mai transparente și participative a implementării prezentei strategii, vor fi organizate dezbateri publice regulate, echilibrate din perspectivă de gen, cu participarea unor grupuri diverse de populație, inclusiv grupurile vulnerabile.

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

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

Implementarea Strategiei – Proiecte Pilot

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

Comisia Paritară pentru descentralizare va examina inițiativele Cancelariei de Stat privind implementarea proiectelor-pilot în domeniile supuse descentralizării și, după informarea prealabilă și consultarea autorităților APL, va aproba lista UAT de ambele niveluri în care pot fi derulate proiectele respective.

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

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

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

Monitorizarea și evaluarea Strategiei

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

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

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

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

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

Întrucât prin monitorizare și evaluare se oferă informații în vederea atingerii obiectivelor și obținerii rezultatelor în domeniile pasibile descentralizării, conform reglementărilor în vigoare, în calitate de furnizori de date vor apărea următoarele instituții și organizații: Biroul Național de Statistică, Ministerul Economiei, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Mediului, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Culturii, Ministerul Tineretului și Sportului, autoritățile APL etc.

În procesul de monitorizare a rezultatelor enunțate va fi utilizat un set de indicatori (*prevăzut în anexe*) de evaluare a gradului de progres în realizarea sarcinilor de bază privind descentralizarea, consolidarea capacităților autorităților APL, gradul

de asigurare a calității serviciilor publice prestate, aplicarea principiilor drepturilor omului și egalității de gen, conceptului de vulnerabilitate.

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

Planul propus include acțiuni a căror realizare cuprinde o perioadă de până la 4-5 ani și este flexibil, permițând operarea de modificări în funcție de schimbarea circumstanțelor și apariția unor eventuale probleme în procesul implementării reformei.

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

IV. Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare

Nr.	Acțiuni	Termen de rezolvare	Instituția responsabilă	Rezultat	Indicatori de progres	Costuri, surse, impact pe buget consolidat
Obiectiv Specific 1. Procesul de reformă se va finaliza cu existența unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de ambele niveluri caracterizat prin funcționalitate, claritate (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale UAT, astfel încât serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit (acces îmbunătățit), eficiență (costuri cât mai reduse), eficacitate (conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor), asigurând un nivel minim de calitate a prestației.						
1.1.	Elaborarea nomenclatorului competențelor proprii ale APL de nivelurile întâi și al doilea	Etapa I	Cancelaria de Stat	Nomenclator adoptat prin HG	Existența HG de adoptare a nomenclatorului	
1.2.	Evaluarea necesarului/disponibilului de resurse financiare alocate furnizării eficiente și eficace a competențelor transferate către APL – evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate.	Etapa I	Ministerul Finanțelor Cancelaria de Stat	Document de evaluare al Necesariului/Disponibilului de Resurse Financiare alocate furnizării competențelor transferate APL discutat și adoptat de Guvern	Adoptare document printr-una din formele specifice legislației Republicii Moldova	
1.3.	Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de alocare a competențelor către administrația publică locală conform principiilor enunțate, a setului de criterii elaborate de strategie și a nomenclatorului competențelor	Etapa I – elaborare studiu, adoptare plan de acțiune Etapa II – finalizare	Cancelaria de Stat	Studiu, Plan de Acțiune adoptat de Guvern Cancelaria de Stat	Adoptare studiu și plan de acțiune de către Guvern printr-una din formele specifice legislației Republicii Moldova	

	proprii	implementare plan de acțiune				
1.4.	Crearea de instrumente instituționale, legale și financiare care să stimuleze furnizarea eficientă a serviciilor specifice competențelor descentralizate (asociere, concesionare, contractare)	Etapa I – adoptare propuneri de politică publică Etapa II adoptarea legii furnizării serviciilor publice	Cancelaria de Stat	Propunere de politică publică privind modelul de furnizare eficientă a serviciilor publice, discutat și adoptat de Guvern Propunere de politică publică privind legea serviciilor comunale, discutat și adoptat de guvern	Adoptare propuneri de politici publice printr-una din formele specifice legislației Republicii Moldova	
1.5.	Asigurarea de către Guvern a elaborării strategiilor sectoriale de descentralizare, pe baza principiilor și criteriilor expuse în prezenta strategie	Etapa II	Ministerul Educației Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății Ministerul de Interne Cancelaria de Stat	Strategii sectoriale de descentralizare, discutate și adoptate de guvern	Adoptare strategii sectoriale de descentralizare printr-una din formele specifice legislației Republicii Moldova	
1.6.	Consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul administrației publice centrale – în special la nivelul Cancelariei de Stat – în ceea ce	Etapa I – adoptare Etapa II –	Cancelaria de Stat	Plan de acțiune adoptat de Cancelaria de Stat Cancelaria de Stat	Adoptare plan de acțiune de către Cancelaria de Stat Număr de funcționari	

	privește utilizarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile la dimensiunea de gen	implementare			publici din departamentele specializate ale Cancelariei de Stat care au absolvit programe specifice de training Evaluări externe	
1.7	Fortificarea mecanismului instituțional la nivel local, în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală	Etapa II	MMPFS, Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat	Plan de acțiune adoptat de MMPFS	Adoptare propuneri de politici publice printr-una din formele specifice legislației Republicii Moldova	
Obiectiv Specific 2. Perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.						
2.1.	Consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor					
2.1.1.	Revizuirea sistemului existent de taxe și impozite locale astfel încât sumele încasate să urmeze funcția, pe niveluri (APC, APL de nivelul întâi, APL de nivelul al doilea)	Etapa I	Ministerul Finanțelor / Cancelaria de Stat, reprezentanți ai autorităților publice locale	Amendarea Codului Fiscal și a legislației relevante astfel încât ciclul bugetar să fie elaborat după noile reguli	Creșterea proporției veniturilor proprii în total buget local	Evaluare, simulare, analiza impact economis, social, etc. 30.000 USD, asistență tehnică Neutru
2.1.2.	Revizuirea regimului existent al veniturilor locale, pentru a reduce supra-reglementarea de la centru a	Etapa I	Ministerul Finanțelor / reprezentanți ai	Acte normative elaborate cf exigențelor APL	Identificarea surselor de venit supra-reglementate și propuneri de	Evaluare comună cu 2.1.1.

	administrării lor		autorităților publice locale		amendare a cadrului legislativ	Neutru
2.1.3.	Explorarea posibilității de a introduce noi surse de venit local, prin taxe și impozite decise prin legislație națională	Etapa I	Ministerul Finanțelor / reprezentanți ai autorităților publice locale	Întocmirea rapoartelor și studiilor de fezabilitate (simulări)	Cel puțin 2-3 surse noi semnificative de venit identificate	Raport și studii de fezabilitate, simulare, analiza de impact social: 50.000 USD, asistență tehnică Creștere cu minim 5% bugete locale; mărire autonomie bugetară
2.1.4.	Examinarea posibilității de a acorda APL de nivelul întâi și APL de nivelurile întâi și al doilea libertatea de a introduce taxe și impozite locale noi, sau cote suplimentare la cele existente	Etapa II	Ministerul Finanțelor / reprezentanți ai autorităților publice locale	Întocmirea rapoartelor și studiilor de fezabilitate (simulări)	Cel puțin 2-3 surse de venit pe care crește libertatea de decizie locală	Raport și studii comune cu 2.1.1. Creștere cu minim 3-4% bugete locale; mărire autonomie bugetară
2.1.5.	Revizuirea facilităților fiscale care afectează volumul încasărilor din taxele și impozite locale, în vederea	Etapa II	Ministerul Finanțelor / Ministerul Muncii, Protecției Sociale și	Întocmirea studiilor de impact și propuneri de amendare a actelor normative	Număr de facilități reduse prin acte normative; volum de încasări crescute la	Studiu de impact, simulări, propuneri:

	anulării sau reducerii lor; Examinarea posibilității de a investi beneficiarul venitului cu dreptul de a acorda direct facilități.		Familiei, reprezentanți ai autorităților publice locale		bugetele locale	30.000 USD, asistență tehnică Creștere cu minim 3-4% bugete locale
2.2.	Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și APL de nivelul al doilea și care să garanteze asigurarea unui nivel minim de servicii; sistemul nu trebuie să descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor					
2.2.1.	Revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate.	Etapa II	Ministerul Finanțelor	Reducerea dezechilibrelor orizontale la nivel de APL de nivelul întâi și APL de nivelul al doilea din faza de colectare a impozitelor	Raportul min/max al indicatorului $(V_p + \text{cotă IS}) / \text{loc}$ se reduce pe același nivel administrativ	Studiu de fezabilitate, impact, simulări, propuneri: 50.000 USD, asistență tehnică Neutru
2.2.2.	Revizuirea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislație a unor cote fixe pentru APC, APL de nivelul întâi și al doilea.	Etapa II	Ministerul Finanțelor, reprezentanți ai autorităților publice locale	Reducerea dezechilibrelor verticale la nivel de APL de nivelul întâi și APL de nivelul al doilea din faza de colectare a impozitului	Indicele de autonomie locală $(V_p + \text{cotă IS}) / \text{total buget crește}$	Studiu de impact comun cu 2.2.1, asistență tehnică Neutru
2.2.3.	Proiectarea și implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate,	Etapa II	Ministerul Finanțelor, reprezentanți ai autorităților publice	Mărirea obiectivității și predictibilității transferurilor de echilibrare	Formulă adoptată și aplicată sistematic, inclusiv în relația cu APL de nivelul întâi	Simulări, raport, propuneri: 80.000 USD, asistență tehnică

	care să încurajeze efortul fiscal propriu		locale			Neutru pe termen scurt Creștere cu minim 5% bugete locale pe termen lung; mărire autonomie bugetară
2.2.4.	Separarea transferurilor de echilibrare pentru APL de nivelul întâi, APL de nivelul al doilea (alocare directă pe nivele)	Etapa II	Ministerul Finanțelor, reprezentanți ai autorităților publice locale	Mărirea obiectivității și predictibilității transferurilor de echilibrare	Alocare directă a transferurilor de echilibrare către APL de nivelul întâi	Simulări, raport, propuneri comune cu 2.2.3, asistență tehnică Neutru
2.2.5.	Proiectarea și implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru principalele funcții sociale delegate și partajate (educație, asistența socială, etc), care să asigure un nivel minim și echitabil al prestațiilor	Etapa II	Ministerul Finanțelor, Ministerul Educației, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, reprezentanți ai autorităților publice locale	Mărirea obiectivității și predictibilității finanțării funcțiilor delegate / partajate; stimulente pentru raționalizarea sistemelor	Alocare directă a transferurilor condiționate prin mecanisme per capita	Simulări, raport, propuneri: 80.000 USD, asistență tehnică Neutru
2.2.6.	Proiectarea și implementarea unui sistem de granturi pentru investiții, pe baze competitive, inclusiv un	Etapa II	Ministerul Finanțelor, ministere sectoriale,	Mărirea obiectivității și predictibilității granturilor pentru investiții; sporirea	Mecanism de competiție de proiecte funcțional, cu consiliu de jurizare	Simulări, raport, propuneri comune cu

	mecanism care să încurajeze co-finanțarea locală		reprezențanți ai autorităților publice locale	resurselor locale proprii investite	independent; grad crescut de co-finanțare din surse proprii a investițiilor	2.2.5, asistență tehnică Neutru
2.2.7.	Crearea mecanismelor financiare pentru încurajarea cooperării inter-municipale și consolidării teritoriale	Etapa II	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat, reprezentanți ai autorităților publice locale	Mărirea eficienței furnizării serviciilor sociale	Număr de acorduri de cooperare nou încheiate; (posibil: număr de fuziuni de municipalități ținându-se cont de principiul autoinoiei locale)	Simulări, raport, propuneri comune cu 2.2.5, asistență tehnică Neutru
2.2.8	Perfecționarea mecanismului de angajare a împrumuturilor de către APL	Etapa II	Ministerul Finanțelor	Propuneri de modificare (îmbunătățire) a cadrului legal, Mecanism perfecționat	Facilitarea accesului APL la piața de capital	Studiu
2.3.	Consolidarea managementului financiar la nivel APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice					
2.3.1	Mărirea autonomiei locale de ambele niveluri în proiectarea și executarea bugetelor, prin revizuirea procedurilor bugetare, în cadrul legii.	Etapa I	Ministerul Finanțelor, reprezentanți ai autorităților publice locale	Identificarea procedurilor (în acte normative) care reduc în mod nerezonabil autonomia locală de management bugetar	Evaluare finalizată, amendamente propuse	Analiză, raport, propuneri: 25.000 USD, asistență tehnică Neutru
2.3.2.	Asigurarea unei platforme permanente de comunicare și negociere între APC, APL de nivelul întâi, APL de nivelul al doilea în planificarea strategică și probleme financiare curente, inclusiv	Etapa I + Etapa II	Cancelaria de Stat, reprezentanți ai autorităților publice locale	Permanentizarea Comisiei paritare ca instrument de dialog Guvern-APL, sau constituirea unu Grup permanent pe finanțe locale (Comisie Fiscală Interguvernamentală)	Principalele legi cu impact local discutate consultativ în Comisia Paritară, pe întreg parcursul anului calendaristic	Neutru Neutru

	problemelor sensibile la gen					
2.3.3.	Consolidarea managementului financiar în APL, inclusiv introducerea bugetelor de performanță și a bugetării multianuale, cu creșterea transparenței și participării publice	Etapa I + Etapa II	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat, reprezentanți ai autorităților publice locale	Raportare publică detaliată și transparentă a execuțiilor bugetare; Mărirea capacității de analiză avansată pe bugete locale în instituțiile Guvernului; Introducerea de bugete de performanță-pilot	Format de publicare online a execuțiilor bugetare Set de referințe pe venituri și cheltuieli locale implementat Elaborare și publicare model buget de performanță; training pentru implementare cu un grup de APL pilot	Studiu de impact, raport, propuneri: 50.000 USD, asistență tehnică Neutru
Obiectiv Specific 3. Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale/raionale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului						
3.1.	Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a UAT					
3.1.1.	Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a UAT	Etapa I.	Cancelaria de Stat, autoritățile publice centrale de specialitate	Instrumente juridice de delimitare a proprietății elaborate și aprobate	Ponderea în %, a proprietății de stat și a UAT delimitată	
3.1.2.	Elaborarea și aprobarea instrumentelor juridice de delimitare a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat ale statului și a UAT	Etapa I. 2011	Cancelaria de Stat, autoritățile publice centrale de specialitate	Instrumente juridice de delimitare a bunurilor pe domeniul public/privat elaborate și aprobate	Ponderea în %, a bunurilor pe domeniul public/privat ale statului și a UAT delimitată	

3.2. Inventarierea și evidența proprietății publice a UAT						
3.2.1.	Identificarea și delimitarea bunurilor proprietății publice a statului și a UAT	Etapa I și II.	Agencia Relații Funciare și Cadastru, APL de ambele niveluri, Ministerul Economiei	Nr. de bunuri identificate;	Nr. de acte de constatare și stabilire a hotarelor; Nr. deciziilor Consiliilor locale de stabilire a apartenenței bunurilor pe domenii	
3.2.2.	Evaluarea proprietății publice a statului și a UAT	Etapa I și II.	Agencia Relații Funciare și Cadastru, APL de ambele niveluri, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor	Nr. de bunuri evaluate; Nr. de rapoarte de evaluare	Pondere %, a bunurilor evaluate	Studiu costurilor evaluării, 50000 USD, asistență tehnică. Neutru
3.2.3.	Elaborarea documentației cadastrale	Etapa I și II.	UAT, Agencia Relații Funciare și Cadastru și instituțiile subordonate, structuri private	Nr. de dosare cadastrale perfectate	Pondere %, a proprietății cu documente cadastrale perfectate	Rezultatele studiului de evaluare care va estima costurile. Major
3.2.4.	Elaborarea standardelor de evidență a proprietății publice a UAT	Etapa I. 2011	Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agencia Relații Financiare și Cadastru, APL de ambele niveluri, alte	Standarde de evidență elaborate și aprobate;	Pondere %, a bunurilor imobile luate la evidență	20000 USD. Neutru

			structuri specializate			
3.3.	Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a UAT					
3.3.1.	Înregistrarea bunurilor proprietății publice a statului și a UAT	Etapa I și II.	APL de ambele niveluri, Agenția Relații Financiare și Cadastru, Agenția Proprietății Publice, Ministerele și instituțiile responsabile	Nr. actelor de înregistrare a proprietății perfectate	Pondere, % a bunurilor imobile înregistrate	
3.3.2.	Completarea bazei de date a registrului bunurilor imobile	Etapa I și II.	Agenția Proprietății Publice	Bază de date completă	Bază de date accesibilă pentru factorii de decizie interesați	
3.4.	Reglementarea regimului juridic și delimitarea patrimoniului de stat și UAT (public/privat);					
3.4.1.	Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul public	Etapa I și II.	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Nr. actelor de stabilire a regimului juridic perfectate	Pondere, % a bunurilor imobile din domeniul privat cu regim juridic stabilit	Costuri estimate conform rezultatelor evidenței patrimoniului existent
3.4.2.	Stabilirea regimului juridic al bunurilor din domeniul privat	Etapa I și II.	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Nr. actelor de stabilire a regimului juridic perfectate	Pondere, % a bunurilor imobile din domeniul public cu regim juridic stabilit	

3.5.	Dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului					
3.5.1.	Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului	Etapa I și II.	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Curs elaborat, inclusiv pentru învățământ la distanță	Nr. de beneficiari ai cursurilor	
3.6.	Elaborarea și implementarea sistemului de monitorizare și evaluare utilizării eficiente a patrimoniului					
3.6.1.	Elaborarea și aprobarea mecanismului de monitorizare și evaluare	Etapa I.	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Mecanism de monitorizare și evaluare elaborat	Gradul de aplicabilitate a mecanismelor de monitorizare și evaluare elaborate	
3.6.2.	Aplicarea mecanismelor de monitorizare și evaluare elaborate	Etapa I și II.	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Nr. rapoartelor de monitorizare	Creșterea 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 și aprobarea mecanismului de cooperare PP, PPP	Etapa I. 2011	Ministerele de resort și instituțiile sectoriale responsabile, APL	Mecanisme de cooperare aprobate Nr. de parteneriate constituite	Volumul finanțărilor în cadrul proiectelor PPP, PPPP	
Obiectiv Specific 4. Crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări economice locale durabile; modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.						
4.1.	Perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsioneare a procesului de dezvoltare economică locală					
4.1.1.	Modificarea cadrului legislativ și	Etapa I.	Cancelaria de Stat, Ministerul	Nr. de prevederi ale actelor legislative și normative	Nr. de instrumente disponibile și aplicabile	

	normativ		Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Agenția Relații Funciare și Cadastru	modificate	pentru impulsionearea procesului de dezvoltare	
4.1.2.	Elaborarea și aprobarea mecanismelor de aplicare a prevederilor cadrului legal	Etapa II.	Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Agenția Relații Funciare și 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 și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru implementarea, monitorizare și evaluarea PUG-lor și strategiilor					
4.2.1.	Elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind implementarea, monitorizare și evaluarea PUG-lor și strategiilor de dezvoltare locală	Etapa I și II.	Cancelaria de Stat, Grupul independent de experți, Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele republicii Moldova	Curs elaborat, inclusiv pentru învățământ la distanță	Nr. de beneficiari ai cursurilor	
4.2.2.	Identificarea și implementarea mecanismelor de consultanță în	Etapa I și II.	Cancelaria de Stat, Grupul independent	Mecanism de acordare a serviciilor de consultanță	Volumul investițiilor atrase pentru	

	domeniul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării PUG-lor și strategiilor de dezvoltare		de experți, Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele republicii Moldova	Nr. de beneficiari de consultanță; Nr. documente expertizate	implementarea PUG-lor și a strategiilor de dezvoltare	
4.3.	Elaborarea/actualizarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare regională/locală					
4.3.1.	Elaborarea și aprobarea unei Metodologii unice privind proiectarea, actualizarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea PUG-lor și strategiilor de dezvoltare	Etapa I.	Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, , Grup independent de experți	Metodologie elaborată și aprobată	Ponderea % a localităților care dispun de PUG elaborate conform noii metodologii	50000 asistență externă. Neutru
4.3.2.	Finalizarea și aprobarea Planului național de amenajare a teritoriului	Etapa I.	Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, , Academia de Științe a Moldovei	Planul Național de Amenajare a Teritoriului finalizat	Planul Național de Amenajare a Teritoriului finalizat și aprobat	
4.3.3.	Elaborarea, actualizarea Planurilor regionale de amenajare a teritoriului	Etapa I și II.	Ministerul Construcțiilor și 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 și 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 și II.	Agencia Relații Financiare și Cadastru, Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor, APC, APL	GIS național elaborat	Nr. de utilizatori ai bazei de date	
Obiectiv Specific 5. Creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese						
5.1.	Întocmirea unui studiu privind modalitățile cele mai eficiente de creștere substanțială a capacității administrative a UAT-urilor în conformitate cu criteriile și principiile cuprinse în prezenta Strategie, care să prezinte modele alternative de raționalizare și reducere a fragmentării administrativ-teritorială (consolidare teritorială și administrativă sau stimularea cooperării intermunicipale).	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu UNDP/PCDLI și organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM și altele)	Studiu care va prezenta alternative și modele de organizare administrativ teritorială	Studiu aprobat/asumat de către Cancelaria de Stat	Studiu, inclusiv impact financiar. 100,000 USD, donatori internaționali (UNDP) Neutru
5.2.	Întocmirea unei propuneri de politică publică (PPP) pe baza studiului realizat anterior, care să detalieze un număr limitat de alternative de creștere a capacității administrative și care să fie supusă deciziei Guvernului	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM și altele)	Propunere de politică publică care va prezenta alternativele efective de reformă administrativ teritorială Plan de acțiuni	Adoptare PPP și plan de acțiuni de către Guvern	

5.3.	Consultarea largă cu factorii interesați (reprezentanții autorităților publice locale și societății civile).	Etapa I/II	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM și altele), partide politice, ONG-uri	Îmbunătățirea planului de acțiuni	Adoptare plan de acțiuni final	
5.4.	Implementarea plan de acțiuni – elaborarea și adoptarea legislației specifice	Etapa I/II	Cancelaria de Stat	Elaborare de propuneri legislative pe baza PPP și a planului de acțiuni	Adoptare propuneri legislative în Guvern și Parlament	In functie de optiunea aleasa. Va fi determinat in urma studiului.
Obiectiv Specific 6. Dezvoltarea unui sistem instituțional și juridic de management al resurselor umane la nivelul APL, astfel încât să se asigure autoritatea deplină a autorităților APL alese asupra executivului lor, recrutarea transparentă și nondiscriminatorie a funcționarilor, motivarea reală, stabilitatea în funcție, reducerea influenței politice asupra acestora, care să contribuie direct la îmbunătățirea competențelor personale și profesionale ale angajaților din APL.						
6.1.	Perfecționarea sistemului de instruire care să asigure creșterea capacității profesionale a resursei umane, atât pentru aleșii locali cât și pentru funcționarii publici locali, în special în domeniile: planificare strategică participativă; management de proiect; management financiar-bugetar modern; organizarea și asigurarea serviciilor comunale și	Etapa I și Etapa II	Cancelaria de Stat împreună cu Academia de Administrație Publică, în cooperare cu Asociațiile Autorităților Locale (CALM, etc)	Strategie de îmbunătățire a sistemului de instruire; Noi programe de instruire		

	sectoriale, IT, limbi străine.					
6.2.	Asigurarea autonomiei locale atât în ce privește structura instituțională cât și politica de personal, neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structura executivă locală sau raională.	Etapa I	Cancelaria de Stat, Ministere	Studiu. Normative și instrucțiuni modificate Propuneri legislative	Adoptarea propunerilor de modificare a cadrului legislativ și normativ de către Guvern/Parlament	Studiu, evaluare de impact 50,000 USD
6.3.	Dezvoltarea cadrului și practicilor privind managementul resurselor umane care să asigure accesul liber și nediscriminatoriu prin concurs transparent, motivarea, stimulare, stabilitatea în funcție și posibilitățile de avansare în carieră pentru funcționarii publici, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat și organizațiile reprezentative ale administrației locale (CALM și 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 performanță, inclusiv prin prisma dimensiunii de gen	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu organizațiile reprezentative ale administrației locale (CALM și altele) și cu Academia de Administrație 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 instituțional și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării.

7.1.	Îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul administrației publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali. Scăderea barierelor de orice fel la candidaturile independente; Reducerea numărului de consilieri locali atât la nivelul I al administrației publice locale, cât și la nivelul II; Identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea întăririi legăturii cu alegătorii/cetățenii, eficientizarea consiliilor locale și scăderea costurilor lor de funcționare Identificarea unor modalități de îmbunătățire a reprezentării minorităților și grupurilor vulnerabile în funcțiile locale alese	Etapa I	Cancelaria de Stat în parteneriat cu UNDP/JLDP, partidele politice și organizațiile reprezentative ale administrației locale (CALM și altele)	Studiu care va prezenta alternative, luând în considerare experiența internațională Elaborare propuneri legislative pornind de la recomandările studiului	Adoptare propuneri legislative de către Guvern/Parlament	
7.2.	Clarificarea regimului controlului de legalitate și a sistemului de audit, cu respectarea strictă a autonomiei locale.					
7.3.	Lărgirea participării cetățenești, inclusiv prin prisma echilibrului de	Etapa I/II	Cancelaria de Stat în parteneriat cu	Elaborarea studiului	Adoptare propuneri legislative de către	

	gen și extinderea/generalizarea metodelor de consultare în vederea consolidării democratice la nivelul administrației publice locale		organizațiile reprezentative ale administrației publice locale (CALM și altele), partide politice, ONG-uri	Elaborare propuneri legislative	Guvern/Parlament	

Glosar de termeni

În prezentul document de politici sunt utilizate următoarele noțiuni și 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 întâi (municipalități) - autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale.

autorități ale APL de nivelul al doilea - autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și 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 și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local.

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

competențe - ansamblul de drepturi și 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 și pentru care APL dețin libertatea decizională cu condiția respectării normelor și 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 și/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 și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.

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

proprietate publică - totalitate a bunurilor domeniului public și 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 și modificarea dreptului de proprietate al statului și/sau al unităților administrativ-teritoriale.

Disparitate/disparități - lipsă de echivalență, de legătură între elemente, nepotrivire.

descentralizare – transferul definitiv de autoritate din punct de vedere al elaborării deciziilor, al managementului financiar și 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 și resursele financiare.