



## Congresul Autorităților Locale din Moldova

Str. Columna 106A, Chișinău, Republic of Moldova (secretariat)

Tel: 22-35-09, Fax: 21-35-29, mob. 079588547, e-mail: info@calm.md, www.calm.md

PROIECT

### Avizul

## CALM asupra proiectului Strategiei de Descentralizare

**VSIA VLASTI MESTNYM SOVETAM!!!**  
**(Unica soluție pentru descentralizarea și dezvoltarea țării în opinia APL din Râșcani)**

### Context

În pregătirea acestui aviz CALM a efectuat în mai multe localități din Republica Moldova un șir de consultări cu participarea membrilor săi, precum și a autorităților locale ne-asociate. Consultările respective pe marginea strategiei au fost efectuate la inițiativa CALM în parteneriat cu Cancelaria de Stat și cu suportul programului SIDA/UNDP-UN WOMEN JILDP, fapt pentru care CALM își exprimă aprecierea față de toate persoanele care au susținut inițiativa în cauză. Consultările au avut loc în mai multe localități, inclusiv Chișinău, Cimișlia, Ialoveni, Cahul, Edineț, Briceni, Ocnița, Dondușeni, Râșcani, Soroca, Fălești, Stefan Voda, Căușeni, Nisporeni, Hâncești, etc.

Proiectul avizului a fost distribuit pentru opinii și comentarii tuturor autorităților locale din Republica Moldova care au acces la posta electronică, este plasat pe site-ul CALM și urmează a fi publicat în următorul număr al ziarului CALM. În general, Strategia și avizul au fost discutate într-o formă sau alta cu reprezentanții a circa 700 de autorități locale și au fost aduse la cunoștința tuturor APL din Moldova de nivelul I și de nivelul II.

Avizul urmează a fi discutat și aprobat de către Consiliul Administrativ al CALM la prima ședință plenară.

Prezentul aviz a fost elaborat în baza opiniilor participanților la consultări, a experților CALM, iar atelierele reprezintă opinia consolidată a participanților la ateliere, majorității autorităților publice locale din Republica Moldova și a experților CALM. De asemenea, la elaborarea prezentului aviz s-au luat în considerație o serie de documente elaborate de CALM pe parcursul ultimilor 2 ani: propunerile pentru programele de Guvernare AIE 1 și AIE 2, propunerile de modificare urgentă a legislației în vederea consolidării autonomiei locale, conceptul privind autonomia locală și promovarea intereselor APL în Republica Moldova, etc.

Reieșind din Avizul actual, CALM va întreprinde următoarele măsuri:

- Vom aduce Avizul la cunoștința tuturor factorilor de decizie – conducerii Parlamentului și Comisiilor parlamentare relevante, aparatului Guvernului și tuturor ministerelor, tuturor APL din țara, etc.
- Vom intensifica dialogul și vom explica poziția noastră referitor la Strategia și reforma descentralizării partenerilor principali de dezvoltare, precum Comitetul Regiunilor al UE, Consiliul European, Comisia Europeană, Parlamentul european, Guvernul Statelor Unite, Guvernul Germaniei, Guvernul Cehiei, Guvernul Poloniei, Guvernul Suediei, NALAS și alți donatori.
- Prin intermediul experților CALM pe lângă Consiliul European vom întreprinde măsuri de informare și asigurare a partenerilor externi cu studii, analize și concluzii obiective privind situația în domeniul democrației locale în Moldova.

- Vom monitoriza constant și minuțios procesul de implementare a strategiei, progresele sau regresele reale la capitolul consolidare a autonomiei locale și vom informa membrii, partenerii interni și externi referitor la toate evoluțiile referitor la acest proces;
- Ținând cont de rezultatele consultărilor, prevederile strategiei și solicitările membrilor CALM, vom elabora platforma/strategia APL cu viziunea și propunerile proprii privind toate problemele de interes ale APL în calitate de fundament pentru dialogul instituționalizat și permanent între Guvernarea locală și cea centrală.

### Considerații generale:

1. Din start menționăm că **majoritatea covârșitoare a reprezentanților APL conștientizează situația gravă în care se găsește administrația publică locală și necesitatea schimbării urgente a situației date prin asigurarea autorităților locale cu suficiente resurse și competențe reale.** De aceea, în principiu, elaborarea unei viziuni strategice privind descentralizarea, este în mare parte apreciată pozitiv și susținută. Totodată, printre APL persistă o doză de scepticism față de existența unui consens și a voinței politice reale din partea întregii clase politice de a avansa în domeniul dat, mai ales luând în considerație experiența anterioară și acțiunile reale ale guvernanților, inclusiv din ultimii ani. Aceasta deoarece Republica Moldova posedă o experiență mare și nereușită în ceea ce privește elaborarea și mai ales implementarea diverselor documente de politici (legi, programe guvernamentale și strategii), care nefiind implementate deloc sau în modul corespunzător, au diminuat încrederea în astfel de documente și chiar au compromis mai multe reforme importante și necesare. De aceea, considerăm că strategia fiind un document conceptual și teoretic prin sine însuși încă nu are o valoare practică. Mai mult decât atât, luând în considerație experiența precedentă negativă și dorind să evităm soarta multiplelor strategii adoptate pe parcursul anilor, dar rămase neimplementate, considerăm că o atenție deosebită în cadrul proiectului strategiei date urmează a fi acordat aspectelor practice, acțiunilor concrete și măsurabile, termenilor preciși și mecanismului foarte clar de implementare. În acest sens, urmează a se evita la maximum posibil teoretizarea excesivă a textului strategiei și operarea cu termene foarte generale care permit interpretări largi, târăgănări în procesul de implementare și nu asigură posibilitatea monitorizării efective a modului de implementare a acțiunilor din strategie.
2. **CALM de la bun început a avut o poziție foarte activă în domeniul consolidării autonomiei locale și descentralizării, pe parcursul ultimilor 2 ani elaborând mai multe documente de ordin conceptual (strategic), care conțin analize și recomandări pentru Guvernul actual în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, inclusiv care vizează măsuri și acțiuni concrete și necesare a fi întreprinse pe termen scurt, mediu și lung pentru a îmbunătăți situația.** Aceste documente au fost înaintate factorilor de decizie și publicate în ziarul și pe site-ul CALM. Propunerile și recomandările CALM se refereau la principalele aspecte problematice și deficitare abordate în strategie, inclusiv la cadrul instituțional, modul de etapizare și prioritizare, formularea problemelor și măsurilor pentru soluționarea lor, acțiunile urgente de îmbunătățire a situației, etc. Însă, constatăm că în mare parte documentele respective elaborate de CALM în calitate de viziune a APL asupra situației din administrația publică locală și modul de depășire a ei, nu au fost luate în considerație sau au fost tratate cu superficialitate atât de autorități, cât și de către autorii strategiei. De aceea **ÎN OPINIA CALM PROIECTUL STRATEGIEI ÎN CAUZA, LA MOMENTUL DAT, ESTE UN DOCUMENT DE POLITICI AL GUVERNULUI** elaborat cu consultarea autorităților publice locale și CALM, fiind formulat de experți străini/internaționali și fiind ajustat la voința politică venită din partea autorităților centrale. Cu alte cuvinte, în pofida faptului că autoritățile locale într-o formă sau alta, au participat la elaborarea acestui document, totuși nu putem vorbi despre faptul că acest document este în același timp și al administrației publice locale. Mai ales, aceasta se referă la partea strategiei ce vizează măsurile și acțiunile ce urmează a fi întreprinse. Sperăm că după ce comentariile și propunerile CALM vor fi luate în considerație și își vor găsi reflectarea în textul final

al proiectului Strategiei, acest document să devină mai apropiat de interesele și aspirațiile reale ale APL.

3. **La elaborarea proiectului strategiei pe larg a fost utilizată experiența străină, participând un număr considerabil de experți străini, ceea ce reprezintă un fapt pozitiv și necesar.** Totodată, considerăm că orice modele și concepte străine, oricât de bune și reușite ar fi ele în anumite contexte și în cadrul anumitor țări, nu pot fi preluate în mod mecanic și transpuse în condițiile Republicii Moldova, fără a lua în considerație experiența anterioară juridică și conceptuală, mentalitatea actorilor principali și alte condiții specifice. În acest sens, anume desconsiderarea acestui aspect, reprezintă una din cauzele importante ale insuccesului în implementarea mai multor legi și strategii din Republica Moldova, în pofida faptului că multe din ele au fost preluate din țări dezvoltate și aparent corespundeau tuturor standardelor.
4. Fără a nega importanța și necesitatea unei abordări strategice și conceptuale a problemelor descentralizării, totuși considerăm că **Administrația Publică Locală din Moldova, de ani de zile, așteaptă în primul rând acțiuni și măsuri foarte concrete și urgente de consolidare a autonomiei locale, care în mare parte sunt foarte bine cunoscute și necesită doar a fi realizate în practică.** Ele sunt destul de ușor de implementat și vizează astfel de domenii ca: proprietatea, achiziții publice, taxe locale, relații inter-bugetare etc. În acest context, ar fi absolut greșit de a lega realizarea și întreprinderea oricăror măsuri care ar îmbunătăți situația în domeniul APL cu adoptarea Strategiei. Credem că aceste măsuri pot fi realizate în paralel cu procesul de adoptare a strategiei sau chiar în situația când acest proces se târăgănează din diverse motive. Nu în zădar, **una din concluziile importante ale consultărilor realizate de către CALM este că în Republica Moldova este nevoie nu atât de o descentralizare, dar în primul rând de o consolidare a autonomiei locale, a multiplelor competențe și atribuții deja transferate către APL, de întărire a APL prin transferarea către ele în primul rând a unor surse de venit.** Iar strategia urmează a fi denumită: Strategia privind consolidarea autonomiei locale și descentralizare. Totodată, se constată că anume măsurile concrete ce ar putea îmbunătăți situația în APL și care vizează descentralizarea operațională și financiară, sunt în marea lor majoritate lăsate în Strategie pentru etapa a II.
5. **În varianta dată, o parte considerabilă din strategie este una foarte generală și teoretizată, cu folosirea unor formulări ambigue și ne-concrete, în special atunci când este vorba de măsuri sau acțiuni care urmează a fi întreprinse: sunt utilizate cuvintele de genul „revizuirea”, „analiza”, „examinarea”, evaluarea, etc. în loc de măsuri și noțiuni afirmative, practice și concrete.** Ceea ce în opinia noastră nu este specific unui document de politici publice, care trebuie să fie foarte laconic, cu obiective foarte clare și măsuri (acțiuni) concrete. Fără a nega necesitatea și importanța unor astfel de activități, totuși trebuie de menționat că astfel de studii și analize au fost realizate destul de multe pe parcursul ultimilor 10 ani de zile. Iar măsurile care trebuie să fie întreprinse pentru îmbunătățirea situației, în mare parte, sunt cunoscute pe larg și mai mult decât atât, de regulă, sunt la suprafață. Altfel, există riscul ca întreaga reformă să se împotmolească în discuții și studii repetate pe aceleași subiecte, însă fără careva relevanță practică. Cu atât mai mult că, rezultatele studiilor reprezintă o categorie absolut necunoscută, în rezultatul căreia putem ajunge la concluzii foarte confuze și contradictorii. De exemplu, modul cum este în prezent tratată situația cu impozitul pe persoanele fizice achitat la locul de domiciliu, de către unii actori importanți în rezultatul unor „studii” este destul de elocvent. De aceea, considerăm că în strategie urmează ca măsurile și acțiunile propuse să fie formulate într-o manieră mai clară și concretă. Aceasta deloc nu înseamnă că aceste măsuri nu vor necesita argumentări și fundamentări. Însă este cu totul altceva când în textul unui document de politici se indică măsurile concrete care urmează a fi întreprinse de către unii actori concreți și în termene concrete, iar studiile doar vor ajuta la clarificarea modalităților și formelor de realizare a lor. Cu totul altceva este atunci când în loc de măsuri și termene concrete ce urmează să conducă la îmbunătățirea situației, în documentul de politici



publice se indică că este necesar de realizat studii și evaluări. Iar apoi vom vedea: facem descentralizare sau nu, consolidăm, autonomia locală sau nu!

6. Drept consecință a celor menționate mai sus, a formulărilor destul de generale, constatăm că de fapt în **Strategie lipsesc în întregime indicatorii sau criteriile de performanță, de succes sau de evaluare**. Această scăpare, de rând cu altele, constituie una din cele mai importante lacune și este caracteristica tuturor documentelor de politici adoptate pe parcursul anilor în R. Moldova, dar care așa și au rămas fără relevanță practică. Credem că la acest capitol este necesar de a depune un efort comun pentru a redresa situația.
7. **Capitolul implementării reformei și strategiei de descentralizare se referă la un termen foarte îndelungat și chiar nedeterminat** - fără stabilirea țintelor și indicatorilor concreți pe ani - ceea ce provoacă anumite confuzii și întrebări privind utilitatea și scopul unui astfel de document. În afară de aceasta, modul de prioritizare a măsurilor și acțiunilor, de asemenea, trezește o serie de întrebări. Unele din acțiuni care sunt urgente pentru APL fiind plasate la etapa a II. În general, credem ca ținând cont de mai multe aspecte și situația reală care există, ar trebui ca strategia să prevadă mai multe etape în care să fie încadrate măsuri imediate, urgente, pe termen mediu și lung. Este evident că descentralizarea este un proces complex cu o durată în timp, de aceea din punct de vedere conceptual și din start strategia urmează să ofere o claritate în abordarea acestui aspect.
8. Strategia stabilește un cadru național de reformă. În **același timp, considerăm că cadrul sectorial nu este acoperit suficient de bine**. În pofida faptului că aspectul sectorial este extrem de important pentru reforma descentralizării sau chiar reprezintă singurul aspect practic ce ține de reforma reală. În acest sens, considerăm că strategia urmează să stabilească cel puțin la nivel de direcții și obiective specifice unele indicii pentru procesul de descentralizare sectorială.
9. În mod logic și rațional **strategia trebuie să fie corelată sau implementată împreună cu alte reforme importante din țara**. În primul rând cu reforma administrației publice centrale și cu cea de îmbunătățire a climatului de afaceri (inclusiv descentralizarea economică). Aceasta în condițiile în care capacitățile APC inclusiv și în ceea ce privește implementarea oricărei reforme din țara precum și a reformei APL în special, sunt extrem de scăzute. Totodată, din textul strategiei și măsurile propuse, o astfel de legătură nu este destul de clară.
10. **Constatăm că la capitolul monitorizare și implementare a Strategiei rolul CALM și APL nu este clar menționat**. În special observăm că CALM în calitate de unica asociație activă și reprezentativă a APL din ultimii ani nu este menționată deloc, în afara de Planul de Acțiuni la niște compartimente și într-un număr destul de limitat. În acest sens, considerăm că CALM urmează a fi menționat mult mai pronunțat și în mod separat în calitate de subiect activ atât în cadrul procesului de implementare, cât și în cel de monitorizare. Alături de Parlament, Guvern, APC.
11. În strategie este înaintat un principiu foarte important – **principiul subsidiarității în combinație cu considerente de eficiență** - ca unul dintre cele mai importante criterii pentru descentralizarea funcțiilor și competențelor. Dar totodată suntem fermi convinși ca acest principiu trebuie numaidecât să includă și eficiența comparativă în îndeplinirea funcțiilor și în capacitățile dintre APC și guvernarea locală. Trebuie să ținem cont ca marea majoritate, dacă nu toate serviciile prestate de către APC la moment actual, sunt foarte departe de așteptările populației. De aceea considerăm ca dacă vorbim despre principiul eficienței într-o manieră sau într-un sens separat de principiul subsidiarității, trebuie numaidecât să ținem cont de eficiența comparativă a APC/APL.

12. Deși vulnerabilitatea socială reprezintă o importanță și o preocupare deosebită a tuturor actorilor internaționali, naționali și locali din Republica Moldova, totuși constatăm că **vulnerabilitatea și egalitatea de gen ocupă un loc exagerat în Strategie**. Considerăm că impunerea acestei tematici atât de insistent ar putea duce chiar la o anumită reticență față de ea, ceea ce cu siguranță nu o dorește nimeni. În plus credem că trebuie de ținut cont de faptul că societatea moldovenească și populația în general, sunt atât de sărace că în categoria de persoane vulnerabile, comparativ cu nivelul de trai și înțelegerea acestei noțiuni în țările economic dezvoltate, poate fi inclusă majoritatea populației țării. Mai mult decât atât, resursele de acoperire a acestui domeniu binevenite atât în activitățile APC, cât și în activitățile APL, nu sunt deloc clare și chiar lipsesc.
13. Un aspect deosebit de important în contextul descentralizării și consolidării autonomiei locale, reprezintă **structura actuală administrativ-teritorială, fărâmițarea ei excesivă și modalitățile de consolidare a capacității administrative**. În opinia unei părți considerabile a APL, punctul de pornire pentru o descentralizare și fortificare a autorităților locale reprezintă optimizarea **structurii administrativ-teritoriale**. Structura actuală încorporează costuri enorme și se reflectă negativ asupra tuturor aspectelor importante pentru o descentralizare: modul de distribuire a competențelor, relațiile dintre APC și APL, inclusiv relațiile bugetare sunt bazate pe structura administrativ-teritorială existentă, capacitățile APL I și II și eficiența lor, etc. Pe de altă parte, alți reprezentanți ai APL consideră că în problema dată este necesară o abordare foarte atentă și flexibilă cu oferirea unor opțiuni de soluții. Prin urmare, trebuie să ținem cont de aceste fapte ca să nu ajungem la situația când trebuie să începem procesul descentralizării din nou ca urmare a schimbării structurii administrativ-teritoriale. Chiar dacă reforma administrativ-teritorială este una contradictorie, comprehensivă și complicată - trebuie să căutăm soluții pentru îmbunătățirea structurii administrativ-teritoriale, spre exemplu prin încercarea de a promova amalgamarea voluntară (inclusiv prin granturi din surse străine), diferite forme de cooperare inter-municipala și regionalizare în prestarea serviciilor, crearea mai multor poluri de creștere în țară inclusiv prin acordarea statutului de municipiu orașelor de reședință a raioanelor și includerea în orbita lor a comunităților rurale din împrejurimi, optimizarea serviciilor desconcentrate în teritoriu, revizuirea statutului și rolului autorităților raionale, etc.
14. În Strategie nu este reflectată și făcută o corectă legătură între procesul de descentralizare și cel de **dezvoltare regională**, care în opinia noastră este destul de centralizată. La momentul actual dezvoltarea regională întâmpină mai multe greutăți și critici. În opinia CALM unica soluție pentru îmbunătățirea sistemului de dezvoltare regională este descentralizarea dezvoltării regionale, conectarea ei strânsă la APL și ajustarea la structura actuală administrativ-teritorială. ADR-urile trebuie să obțină autonomie de la APC și să fie controlate în mare parte de către APL din regiunea respectivă. Astfel nu numai va fi atins scopul conectării dezvoltării regionale la sursă, dar de asemenea vor fi create premise pentru optimizarea structurii administrativ-teritoriale.
15. În strategie nu este asigurată în suficientă măsură continuitatea și legătura corespunzătoare între **experiența juridică din Republica Moldova, reformele anterioare și textul actual al strategiei**. În special, este extrem de superficial menționată legătura strategiei cu Legea privind descentralizarea administrativă, care de fapt este fundamentul (temeiul) juridic principal al strategiei. La fel și rezultatele (pozitive, dar mai ales cele negative) ale reformelor anterioare nu sunt luate în considerare. De asemenea, nu vedem legătura strategiei cu alte documente ale organizațiilor internaționale și naționale precum rapoartele Consiliului Europei, UE, IDIS, etc. în domeniul democrației locale, ceea ce constituie un element conceptual important pentru crearea fundamentului teoretic și practic al necesității reformei.

16. Considerăm că una dintre cele mai importante condiții și sarcini ale unei reforme și în special a unei reforme atât de multi-dimensionale și complexe precum este descentralizarea și reforma APL, este asigurarea înțelegerii și sprijinului din partea tuturor actorilor implicați nemijlocit în proces, dar în special din partea populației. În acest sens, **campania de informare, comunicare și explicare a problemelor APL și a necesităților reformei trebuie să fie punctul de pornire a reformei.** Element care în opinia noastră nu a primit suficientă atenție în cadrul procesului de elaborare a strategiei, precum și în textul actual.
17. Considerăm că un aspect important care urmează a fi menționat, reprezintă lipsa de continuitate, precum și *analiza insuficientă* a realizărilor și eșecurilor reformelor începând cu anii 1991, dar mai ales a celei din 1998-1999. Considerăm că fără luarea în considerare a acestor aspecte există riscul de repetare a eșecurilor și chiar de blocare a reformei, chiar în situația existenței unei voințe politice mai mari decât la timpul respectiv. Totodată, din perspectiva continuității, în strategie nu se vede o legătură foarte clară între Legea descentralizării și Strategie. Ceea ce este absolut greșit, deoarece anume legea respectivă, la capitolul principii, direcții, domenii de competență, descentralizare financiară și patrimonială, cadrul instituțional, etc. conține norme importante care constituie fundamentul legal direct pentru elaborarea strategiei, care urmează a fi luate în considerație.
18. **Descentralizarea financiară – este unul din cele mai importante elemente ale consolidării autonomiei locale, care însă este destul de timid și incert promovată în textul strategiei.** De fapt toată strategia în primul rând trebuie să vizeze descentralizarea financiară deoarece în mare sau chiar într-o măsură exclusivă descentralizarea în condițiile Republicii Moldova presupune nu atât transferul de competențe, cât de resurse financiare, economice și patrimoniale. Competențele sunt deja transferate la APL într-o manieră excesivă, în timp ce resursele financiare n-au fost transferate deloc. De aceea considerăm că descentralizarea financiară trebuie să fie într-o oarecare măsură separată mai clar în cadrul documentului și declarată foarte explicit în calitate de element prioritar al reformei. Vorbind despre descentralizare financiară în primul rând avem în vedere reconfigurarea sistemului actual de impozite de stat, a modului lor de colectare și repartizare, precum și distribuirea lor către APL. Aceasta vizând inclusiv revizuirea statutului unor astfel de impozite ca impozitul pe venitul persoanelor fizice, impozitul rutier, TVA și accize. Alte surse de venit în țară pur și simplu nu există și fără o astfel de partajare în zadar vorbim despre oarecare descentralizare și consolidare a autonomiei locale.
19. Un aspect deosebit de important și original, nereflectat în strategie, rezultă din sistemul actual și modul de supraveghere a activității din partea guvernului, altor autorități publice centrale și instituții. Sistem care absolut nu corespunde naturii și esenței relațiilor și funcționării administrației publice locale (autonomie și descentralizare), raporturilor sale cu alte structuri ale statului, statului de drept și altor norme fundamentale ale statului. În special vorbim de sistemul actual de **controale și inspecții asupra activității APL.** Acest sistem, care în mare parte este absolut contrar sensului normelor constituționale, de fapt consfințește amestecul în afacerile APL de către APC prin diferite forme și modalități: amestecul prin instrucțiuni, indicații, presiuni neformale și amestecul prin intermediul controalelor realizate de o mulțime de instituții statale. De fapt, acest sistem consfințește o situație gravă care există în Republica Moldova în toate domeniile – pe de o parte, ne-funcționalitatea sistemului juridic (legilor, justiției, organelor de drept), pe de altă parte, existența unui sistem de relații neformale și în afara oricăror legi. În cadrul acestui sistem, indicațiile, circularele, ordinele scrise sau nescrise, instrucțiunile, interesele sectoriale ale ministerelor, etc. au o valoare mai mare decât constituția și legea. Fapt care este confirmat de exemplu în domeniul finanțelor publice locale, unde bugetele sunt elaborate, modificate și



executate în afara cadrului legal: în baza unor documente nepublicate și fără forță juridică (note și scrisori), de sus în jos, dictatul autorităților financiare superioare.

De fapt, suntem în fața unei probleme de ordin fundamental în tot sistemul de administrație publică din Republica Moldova – **o desconsiderare totală a APL în calitate de autorități publice REPREZENTATIVE și DELIBERATIVE alese prin vot direct, o neîncredere totală în APL și păstrarea unei mentalități totalmente depășite TOTALITARISTE** care vine din sistemul sovietic autoritar și "administrativ de comandă". Lipsa de încredere în APL și dorința de a controla în întregime și până la mărunțișuri activitatea lor este prezentă practic în toate domeniile de activitate ale APL. De aici și numărul excesiv de controale și controloare asupra APL. De aceea, considerăm că la soluționarea problemei date urmează să fie luat ca bază principiul reprezentativității. Instituțiile APL – atât primarii, cât și consiliile locale sunt alese direct de populația pe care o reprezintă și care de fapt sunt principalii "controlori" ai lor, în timp ce toate instituțiile de control, inclusiv Guvernul și APC-urile nu sunt organe reprezentative (cu excepția doar a Parlamentului). În aceste condiții amestecul APC care nu sunt organe reprezentative în activitățile și controlul asupra APL, care sunt organe reprezentative, este un aspect foarte controversat și confuz. Mai ales atunci când este vorba de amestecul în competențele proprii ale APL. Totodată, în domeniul competențelor delegate, unde se admite un anumit grad de control asupra executării atribuțiilor respective, considerăm că competențele pot fi delegate doar numai cu acordul autorităților locale și cu acoperirea obligatorie și corespunzătoare cu resurse. De aceea, orice control asupra APL în materia competențelor delegate este admisibil, însă trebuie să fie strict reglementat. Totodată, controlul asupra exercitării competențelor proprii din partea APC în esență este inadmisibil, cu excepția controlului de legalitate exercitat pe cale judiciară conform regulilor generale. Altfel, se păstrează o arie largă pentru presiuni, control și influență excesivă, inclusiv politică, asupra APL din partea APC și a forțelor politice.

### **Propuneri referitor la cadrul de implementare, monitorizare și instituțional**

1. În opinia noastră setul de criterii în **Anexa 1** este propus într-un mod prea impunător. Cu toate că pot fi utile – ele nu acoperă toată gama întrebărilor și criteriilor care pot fi utilizate și în special un criteriu atât de important precum este eficiența comparativă APL/APC în prestarea serviciilor. În plus eficiența în general este un cuvânt foarte relativ și subiectiv și de aceea trebuie să fim atenți cu utilizarea conceptului de eficiența ca criteriu, fiindcă criteriile chiar și după definiție trebuie să fie cât mai obiective posibil. Propunem de scos aceasta anexă din Strategie.
2. Cu tot respectul fata de vulnerabilitatea socială, **vulnerabilitatea și egalitatea de gen ocupă un loc exagerat în strategie**. Propunem de scos anexe 2, 3, 4 și de introdus mai degrabă niște noțiuni ce țin de grupurile vulnerabile și egalitatea de gen în textul integral al Strategiei unde ele pot avea o conotație mai concretă și mai clară în contextul acțiunilor concrete propuse.
3. Considerăm absolut necesar ca în Strategie să fie reflectată o absolut altă **etapizare** de implementare a măsurilor. Propunem 3 etape – măsuri de urgență (până la sfârșitul 2011), etapa pe termen scurt (2012) și etapa pe termen mediu (2013-2015). Măsurile sau acțiunile trebuie să fie însoțite de ani concreți ca termeni de implementare. Printre măsurile de urgență sunt necesare măsurile ce țin de autonomie operațională și financiară ale APL și în primul rând aprobarea Legii privind finanțele publice locale. A doua etapă – trebuie să fie axată pe măsurile financiare, care cer o anumită pregătire și pe evaluarea competențelor existente excesive ale APL care reies din legislația sectorială. Etapa a 3-a se va solda cu descentralizarea sectorială pe fiecare sector, democratizarea APL și îmbunătățirea cadrului administrativ.

4. Consideram ca pe termen scurt în primul rând trebuie **sa fie asigurată continuitatea strategiei și legătura ei strânsă cu cadrul legal actual în vigoare. În special, fără a căuta diverse motive de amânare, urmează a fi pusă în plină aplicare Legea privind Descentralizarea Administrativă** și prevederile tuturor altor acte legislative să fie ajustate la Legea respectivă, Legea APL, inclusiv și Legea nouă a finanțelor publice locale. Aceasta deoarece, anume legea descentralizării administrative conține o serie de prevederi de ordin principial pentru procesul descentralizării din R. Moldova și constituie fundamentul juridic principal al apariției strategiei. Fapt care însă nu rezultă suficient de clar și explicit din textul actual, ceea ce generează diverse interpretări confuze și greșite din punct de vedere conceptual și strategic. Considerăm că o abordare absolut valabilă este de a vedea ce deja este/există la moment și numai după aceasta de a iniția perfecționarea cadrului normativ existent.
5. Consideram ca în partea strategiei ce se referă la implementare și **monitorizare, CALM** ca asociație reprezentativă a autorităților locale cu o pondere în populație și potențial economic (aproximativ 70%), urmează a fi menționată în mod special și separat ca agenție principală de monitorizare și evaluare din partea APL.
6. Denumirea Strategiei urmează să reflecte scopul, obiectivele și conținutul său. În acest sens, recomandăm schimbarea denumiri în **„Strategia consolidării autonomiei locale și descentralizării”**. Anume consolidarea autonomiei locale și în primul rând a autonomiei financiare în condițiile actuale reprezintă una din necesitățile și prioritățile urgente în raport cu descentralizarea în general care deja este una excesivă în sens de atribuții, competente, funcții, însă care este una foarte limitată în sens de resurse.
7. Considerăm că un astfel de document de o importanță și complexitate deosebită, urmează a fi aprobat printr-o decizie a Parlamentului. Reieșind din faptul că **Strategia** va fi aprobată de Parlament și va deveni o parte integrantă a cadrului legal ea trebuie să corespundă tuturor rigorilor stabilite pentru documente de politici și actele legislative - **ca text** ea trebuie să fie mai structurată, laconică, prescurtată, să conțină noțiuni practice în formă de teze/bullet points și în volum de până la 20 de pagini. În acest sens, fiind excluse pasajele teoretice și cu tentă doctrinară. De asemenea, urmează de a atrage atenție la terminologia folosită, în sensul accesibilității și clarității textului.
8. Consideram absolut necesară **corelarea concomitentă a reformei APL cu reforma APC, precum și reflectarea mult mai explicită a acestei necesități în textul strategiei**. Situația în domeniul reformei APC este destul de neclară, Strategia APC aprobată în 2005 fiind la momentul actual depășită. De aceea, reforma APC în mod normal trebuie să fie ajustată la reforma APL, inclusiv urmează a fi corelate foarte explicit ambele strategii. Fără optimizarea APC este foarte greu de conceput reforma APL și invers, în rezultatul reformei reale de descentralizare un număr mare de funcții și atribuții inclusiv a instituțiilor centrale pot și trebuie să fie reduse sau comasate. Necorelarea reformei APC cu cea a APL poate afecta serios aplicabilitatea viitoarei strategii și implementarea reformei în întregime.
9. **Cadrul instituțional al descentralizării prevăzut în textul proiectului** este destul de confuz, contradictoriu și pe de departe nu corespunde unei reforme atât de importante, complexe și profunde precum este reforma administrației publice (a celei locale și centrale), descentralizarea și consolidarea autonomiei locale. Pentru realizarea unei astfel de reforme deosebit de complexe cu siguranță este necesară existența (crearea, unor structuri specializate, cu o influență și putere de decizie interministerială suficientă pentru a coordona și implementa multiplele măsuri și activități care poartă un caracter inter-ramural (intersectorial). În același timp lipsa unei structuri (organ) respective și corespunzătoare, cu siguranță va conduce la târăgănarea la nesfârșit a procesului de reformă și implementare a strategiei, pregătindu-i de fapt soarta mulțimii de documente de acest



gen adoptate până în prezent. Iar dovadă în acest sens, fiind ultimii 2 ani pe parcursul cărora situația în domeniul APL nu s-a îmbunătățit deloc, ci dimpotrivă s-a înrăutățit. Aceasta în pofida faptului că ambele programe guvernamentale de activitate stipulau în calitate de priorități principale descentralizarea și consolidarea autonomiei locale.

Trebuie de menționat că lipsa unei structuri cu suficientă autoritate și capacitate instituțională se observă anume la nivel Guvernamental. Toata povara în implementarea reformei fiind pusă pe umerii Cancelariei de Stat (conducătorul căreia nu are nici statut de ministru) și care pe lângă descentralizare este responsabilă încă de cel puțin 10 direcții de activitate. Astfel, constatăm că conform textului strategiei, cu o astfel de reformă de importantă și complexă se va ocupa **PRINTRE ALTELE** de multiple funcții și atribuții, o subdiviziune (direcție) a instituției fără careva capacități, autoritate și putere de decizie reală la nivel de Guvern și administrație publică centrală. Ceea ce este inacceptabil în opinia noastră, deoarece o astfel de reformă nu poate fi realizată **PRINTRE ALTELE**. În aceste condiții nu este clar deloc cum poate fi coordonat mersul reformei și activitatea ministerelor sectoriale, care sunt actorii principali în delimitarea competențelor sectoriale. Considerăm că cel puțin coordonarea reformei trebuie să fie atribuită la nivel de viceprim-ministru (ideal de prim-ministru) cu secretariat sau chiar cu o agenție respectivă. Altfel, șansele de eșec sau de profanare repetată a reformei sunt foarte mari.

În aceeași ordine de idei, considerăm absolut greșită includerea Comisiei Paritare în categoria instituțiilor guvernamentale (ea fiind una mixtă: comună a Guvernului, APL și societății civile) și considerată în calitate de instituție de implementare (ea poate fi considerată doar ca instituție de luare a deciziilor, de monitorizare și de evaluare).

În afară de aceasta, la cadrul instituțional urmează foarte clar de reflectat instituțiile care vor fi implicate în realizarea descentralizării la nivel de Parlament și de Ministere, inclusiv, nou creată comisie parlamentară specială pentru descentralizare și consolidarea autonomiei locale. Plus, considerăm necesar indicarea în strategie a rolului și modului de interacțiune între toate structurile care formează cadrul instituțional al descentralizării.

Totodată, din cadrul instituțional al strategiei **lipsește cu desăvârșire unul din actorii principali ai procesului de descentralizare care, în mod normal și logic, urmează a fi implicat la toate etapele de implementare a reformei - Congresul Autorităților Locale din Moldova**, în calitate de unica asociație activă și reprezentativă a APL din ultimii ani. În acest sens, propunem menționarea expresă și separată în textul strategiei la capitolul cadrul instituțional - CALM în calitate de participant la elaborarea, implementarea și monitorizarea realizării strategiei. Iar pentru a evita anumite interpretări și învinuiri în monopolizare, ar putea fi utilizată la locul potrivit sintagma, CALM și alte asociații reprezentative ale APL.

10. Reieșind din condițiile actuale ale Moldovei și reieșind din considerentul ca la momentul actual impedimentul cel mai principal pentru consolidarea autonomiei locale și descentralizare îl reprezintă lipsa totală a resurselor financiare și transferul excesiv de atribuții către APL pe parcursul anilor, propunem ca reforma să fie axată pe două domenii (capitole/*sectoare*) – **1. Descentralizare financiară (care urmează a fi prioritară și să conțină măsuri urgente (imEDIATE), pe termen scurt, mediu și lung) și 2. Descentralizare administrativă** (care va cuprinde celelalte șase sectoare – funcții și competențe, patrimoniu, capacități administrative și instituționale, dezvoltarea locală și democrația și va include de asemenea, măsuri urgente (imEDIATE), pe termen mediu și lung).

## Propuneri pentru domeniile sectoriale

### 1. Descentralizarea serviciilor și competențelor

- ✓ Considerăm absolut necesar, prioritar și primordial de a asigura continuitatea și de a ajusta cadrul legislativ (în primul rând ce ține de legislația sectorială) la **Legea privind descentralizarea administrativă** și de adus toate funcțiile/competențele în concordanță cu aceasta lege ca prim pas. Numai după aceasta se poate de vorbit despre descentralizarea funcțiilor și competențelor de mai departe. Mai mult ca atât, această lege urmează a fi pusă la baza elaborării unui act normativ similar celui din domeniul economic și numit **Ghilotina în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale** - o măsură de urgență care pe termen scurt ar constitui o soluție eficientă în calea multiplelor confuzii și interpretări legislative din domeniul APL.
- ✓ Toate competențele delegate în conformitate cu Legea privind descentralizarea administrativă și în conformitate cu Carta europeană a autonomiei locale trebuie să satisfacă strict **două criterii – (i) acoperirea completă și explicită cu resurse financiare și (ii) agrearea cu APL prin intermediul CALM și altor structuri asociative reprezentative ale APL**. Altfel nici o competență nu poate fi delegată către APL și trebuie să fie prestată de APC în toate cazurile – fie prin structurile desconcentrate, fie prin intermediul agențiilor private, fie în alt mod.
- ✓ Considerăm ca este esențial ca **principiile de bază ale Descentralizării sectoriale și Strategiilor respectice** (inclusiv principiile, criteriile, modul de analiză și de luare a deciziilor), în calitate de element esențial al descentralizării trebuie să fie prezente și stipulate în mod expres în textul Strategiei generale a descentralizării. În special, principiile de bază și direcțiile descentralizării sunt importante pentru astfel de domenii ca educație, sănătate, protecție socială, ordine publică, etc., aceasta fiind de o importanță deosebită în lumina creării grupurilor de lucru sectoriale și alte structuri sectoriale, care urmează să se conducă de anumite reperi.
- ✓ Considerăm absolut greșită abordarea conform căreia, mai întâi trebuie de clarificat cu competențele și mai apoi de examinat posibilitatea acordării APL a resurselor financiare. O astfel de abordare care cu toate aparențele, este totuși profund dăunătoare sistemului de APL din Republica Moldova, a condus la tărgănarea și blocarea descentralizării financiare, servind drept argument pentru neimplementarea oricăror măsuri concrete care ar conduce la creșterea capacității financiare pentru APL. Considerăm că **în favoarea unor măsuri urgente în domeniul finanțelor locale și descentralizării financiare**, există o sumedenie de argumente menționate mai sus, cele mai principale fiind un număr extrem de mare al competențelor delegate impuse APL prin legislație sectorială și neacoperite financiar, lipsa totală a autonomiei locale din cauza lipsei autonomiei și resurselor financiare ale APL, serviciile de o calitate extrem de scăzută prestate de APC (și neînțelegerea de ce resursele financiare până la clarificarea competențelor trebuie să fie păstrate la APC, competențele cărora în urma descentralizării sunt la fel de neclare)

### 2. Descentralizarea financiară

Strategia la capitolul descentralizare financiară urmează a fi mult mai explicită și să stabilească expres măsurile reale, inclusiv cele urgente, de creștere a veniturilor bugetelor locale și descătușării APL pe termen scurt, mediu și lung.

✓ **Liberalizarea sistemului de taxe și impozite locale** prin transferul întregii competențe în acest domeniu APL. Sistemul actual al taxelor locale, de mai mulți ani este sub orice critică. Din multiplele taxe prevăzute de lege (circa 13) doar 2-3 au relevanță practică pentru majoritatea APL din Republica Moldova. Guvernul recent a liberalizat plafonarea taxelor locale, transferând acest drept APL. Însă, această măsură, ca și multe altele, este una parțială și fără finalitate, care nu a produs schimbări esențiale în cadrul sistemului, acesta fiind absolut rigid, injust și fără efecte semnificative pentru bugetele locale și capacitatea financiară a APL. În același timp, pe teritoriul oricărei unități administrativ-teritoriale sunt desfășurate diverse activități, inclusiv cele cu caracter și randament economic important, dar care ocolesc bugetele locale fără a contribui la soluționarea problemelor comunităților locale. De aceea, este necesar acordarea dreptului liber al APL de a stabili atât a plafonul, cât și în special a taxelor, pe care APL ar putea să le instituie în dependență de specificul fiecărei comunități locale, care diferă una de alta. Considerăm, că oferirea acestui drept pe de o parte, nicidecum nu va afecta stabilitatea sistemului financiar (deoarece vizează veniturile ce nu se iau în considerație la calculare de ex. a transferurilor), pe de altă parte va conduce la creșterea autorității APL și capacității lor financiare. De aceea, această măsură poate și urmează a fi realizată în cel mai scurt timp.

✓ **Partajarea impozitelor**

În Moldova exista o dezechilibru enorm dintre taxele care sunt percepute în bugetul de stat (APC) și în bugetele locale (APL). **Principalele impozite și taxe de stat indirecte sunt vărsate în bugetul de stat (TVA, accize, taxe vamale), iar la APL rămân niște taxe ne semnificative cu un grad de colectare a surselor financiare foarte scăzut.** Acest fapt nu corespunde deloc funcțiilor realizate și multiplelor atribuții delegate către APL. În acest sens, dacă într-adevăr vorbim despre descentralizare în stat și necesitatea dezvoltării locale (regionale), atunci unica cale este de a acorda accesul APL într-o formă sau alta la principalele taxe colectate la nivel de stat. **Principiul trebuie să fie simplu în acest sens: APL-urile urmează să beneficieze într-o anumită proporție mai mare sau mai mică, din activitățile economice și veniturile realizate - create în raza sa teritorială de activitate.** Astfel, fiind asigurată și legătura între bugetele locale și economia locală, care practic lipsește în prezent. De asemenea, fiind asigurată și elementul stimulatoriu pentru APL. De fapt aceste impozite și taxe de stat (TVA și accize) și acum sunt partajate sau împărțite cu APL prin intermediul fondului de susținere a teritoriului și transferuri (fiindcă ele reprezintă o parte majoră de venituri bugetare și în mod corespunzător a transferurilor). Numai că în cadrul sistemului actual lipsește transparența, obiectivitatea, predictibilitatea și imparțialitatea.

✓ **Transferuri generale și formula adecvată.** O formulă efectivă, eficiența și transparența de transferuri cu destinație generală este unul dintre elementele cheie ale reformei în domeniul financiar. Problema principală este elaborarea unei formule corespunzătoare. Cu regret în condițiile actuale ale Republicii Moldova unde influența factorilor subiectivi și politici este exagerat de puternică în cadrul sistemului actual de finanțe publice, este foarte greu de a stabili o formulă obiectivă care nu numai că trebuie să ia în considerație independența formării bugetelor, factorii economici și fiscali de scurtă durată, dar care încă trebuie să fi imparțială instituțional, fără dependență de interesele particulare, politice sau chiar private ale instituțiilor și demnitarilor de stat.

✓ **Sistemul actual al transferurilor urmează a fi reîntors în aria cadrului legal.**

Se constată că sistemul actual de formare a bugetelor se bazează în principal pe acte și indicații ale Ministerului Finanțelor care nu se încadrează în cerințele de formă și conținut stabilite pentru actele normative respective. De fapt, în prezent bugetele locale sunt elaborate în baza notelor metodologice care nu pot fi încadrate în careva categorii de acte normative și de aceea sunt pur și



simplicile ilegale: ele nu sunt aprobate în modul corespunzător prin acte administrative și nu sunt publicate pentru a deveni obligatorii și executorii. De fapt ele sunt ilegale și nu pot avea putere juridică pentru APL deoarece nu se încadrează regulilor stabilite prin lege privind elaborarea, aprobarea și publicarea actelor normative. Această situație care durează de ani de zile, denotă o stare de lucruri negativă în întregul sistem de administrație publică – prioritatea unor acte, instrucțiuni, indicații cu caracter intern asupra legilor și actelor normative cu putere juridică superioară. Acest fapt este absolut incompatibil cu principiile constituționale ale statului de drept și legalității. Mai mult ca atât, o astfel de practică și experiență de nihilism juridic este transmisă și preluată cu succes de către alte nivele de administrație publică. **Astfel, de fapt, suntem într-o situație total confuză - când însuși autoritățile publice centrale sunt cele care în mod direct și constant stimulează nihilismul legal și lipsa respectului față de lege.** În același timp, ele sunt cele care deținând funcții de control asupra APL (inclusiv cel financiar), prin diferite structuri ale sale exercită presiuni asupra APL și învinuindu-le în încălcarea diferitor acte normative. Adică, cel care nu respectă legea, mai exercită și controlul asupra altora cerându-le să o respecte. De aceea, considerăm că toată activitatea și actele autorităților publice centrale (în special ale Ministerului Finanțelor), pentru a avea putere juridică urmează să corespundă principiului legalității și să fie aprobate și publicate în modul prevăzut de lege.

- ✓ Asigurarea elaborării bugetelor sau procesul **bugetar trebuie sa fie efectuat de „jos în sus”**: începând cu APL și numai după aceasta de trecut la elaborarea bugetelor de nivel superior: raional, regional, de stat. Deși acest principiu de independență și autonomie financiară într-o formă sau alta este reflectat în legislație, nu este respectat deloc. De fapt, anume lipsa respectului față de lege și practicile extralegale (ilegale) existente în cadrul procesului bugetar, sunt evidente și caracterizează situația reală în domeniul finanțelor publice locale din Republica Moldova: dependență totală a APL I de celelalte nivele, proces bugetar ”de sus în jos”, elaborarea bugetelor de fapt are loc de către direcțiile financiare raionale, dependența bugetelor locale de bugetul de stat, etc. De aceea, printre măsurile primordiale și urgente necesare de a fi întreprinse este ruperea legăturii și dependenței între APL 1 și 2, prin stabilirea relațiilor bugetare directe între bugetul de stat și cel local, separarea clară a transferurilor pentru APL 1 și 2, eliminarea elementului de negociere și stabilirea cotelor fixe din veniturile de stat, acordarea APL a unor venituri reale și stabile, etc.
- ✓ Este necesară îmbunătățirea sau chiar schimbarea esențială a întregului sistem actual ineficient de **corelare și interacțiune între diferite instituții și organe din domeniul financiar-bugetar** (Ministerul Finanțelor, trezoreria, inspectoratul fiscal, direcția finanțe APL 2, contabilitatea și percepător fiscal APL(1)). În prezent se constată lipsa totală a unui mecanism eficient de conlucrare și interacțiune între APL 1 și instituțiile respective, dar în special între APL și inspectoratele fiscale în vederea colectării, acumulării, repartizării și informării despre toate tipurile de venituri locale și naționale. În acest sens, la nivel de APL lipsesc careva pârghii legale și materiale reale de a influența nivelul de colectare a impozitelor și taxelor.
- ✓ În condițiile actuale, APL nu dețin pârghii reale de a influența dezvoltarea locală și de a elabora politici locale economice și de atragere a investițiilor. În vederea dezvoltării locale reale sunt de la bun început necesare cel puțin trei elemente principale – surse financiare pentru dezvoltarea infrastructurii comunitare, crearea climatului adecvat de afaceri la nivel comunitar și național, precum și **dreptul real de a acorda agenților economici scutiri și facilități la impozite și taxe locale**. În acest sens, cadrul legal nu oferă APL posibilități și flexibilitate mare, toate pârghiile fiind deținute de către autoritățile centrale, deseori chiar în dauna APL. În special, scutirile și reducerile la impozite sunt acordate de APC (de exemplu impozitul pe bunurile imobile), fără ca apoi bugetelor locale să le fie compensate pierderile.

- ✓ Descentralizarea taxelor locale precum și introducerea taxelor locale noi trebuie să includă un element important de **liberalizare și diversificare a taxelor locale** – adică posibilitatea pentru APL de a introduce taxele locale luând în considerație condițiile, specificul, resursele și posibilitățile fiecărei comunități în parte. Aceasta va constitui un element important în asigurarea legăturii reale între diferite activități economice și patrimoniul local (economia locală), precum și venitul produs de ele, cu bugetul local. Totodată fiind asigurată și coparticiparea mult mai eficientă a economiei locale la soluționarea problemelor și necesităților comunităților respective. În acest sens, fiind foarte bine cunoscută situația actuală când lipsește o astfel de legătură între economia locală și bugetul local, iar importante activități economice și venituri trec pe lângă bugetele locale, chiar dacă sunt folosite resursele și infrastructura locală.

Un aspect separat și important în acest sens, reprezintă **eficientizarea taxelor de exploatare a resurselor naturale** (cariere, fondul forestier, bazinele acvatice, pădurea, apa minerala, etc.) precum și colectarea lor în bugetele locale. În prezent, marea majoritate a reprezentanților din APL ridică problema în cauză și peste tot se simte lipsa unor mecanisme funcționale de gestionare a resurselor naturale, care ar putea deveni o sursă importantă de venituri pentru multe comunități locale.

- ✓ Considerăm necesar de a revizui sistemul actual de venituri pentru utilizarea drumurilor. Conform experienței internaționale de a institui taxe locale speciale pentru transport și/sau de a partaja într-un alt mod impozitul rutier/**taxele rutiere**, ținând cont de starea extrem de proastă a drumurilor locale unde sunt plasați agenții economici care le utilizează și le deteriorează. Considerăm că o parte din impozitul rutier urmează să meargă direct către APL de nivelul I. Propunem repartizarea sau partajarea taxei rutiere după intensitatea transportului – inclusiv și la APL1.
- ✓ Cu scopul creării mecanismelor reale de influență asupra colectării impozitelor locale, precum și asupra administrării treburilor publice locale, considerăm necesar atribuirea către APL a **competențelor de aplicare a amenzilor și penalităților financiare** pentru neachitare sau neachitarea în termen a impozitelor sau pentru încălcarea regulilor din diverse domenii: amenajarea teritoriului, depozitarea deșeurilor, ordinea publică, etc. Astfel de măsuri și competențe ar fi în plină concordanță cu principiile autonomiei financiare.

### 3. Descentralizarea patrimonială

Descentralizarea patrimoniului este un capitol descris în Strategie în mod foarte general, comparativ cu altele și uneori este greu de presupus care anume măsuri și modalități concrete sunt preconizate și la ce anume rezultate urmează să conducă. De asemenea, considerăm că formularea problemelor și soluțiilor urmează a fi perfecționată și concretizată, deoarece în mare parte poartă un caracter destul de teoretizat, fiind preluate în mod sintetic și nu în cel mai reușit mod din studii.

În acest sens, propunem ca atât la capitolul probleme, cât și la cel ce vizează soluțiile, este necesară o abordare mult mai practică și concretă. În special, propunem următoarele:

- ✓ La capitolul probleme, urmează de menționat: statutul juridic nedefinit al mai multor categorii de bunuri de pe teritoriul comunităților locale (resurse naturale, terenurile ocupate de diferite instalații și rețele ingineresti, energetice etc.), competențe limitate ale APL în privința administrării bunurilor locale, administrarea bunurilor de pe teritoriul comunităților locale fără implicarea corespunzătoare a APL și fără vărsarea în bugetele locale a unor cote (de ex. fondul forestier); raporturile patrimoniale între APL și diverși agenți economici de stat cu capacitate financiară mare și care utilizează patrimoniul APL fără plată (de ex. MoldTelecom, Poșta Moldovei, etc.).

- ✓ La capitolul măsuri (acțiuni) concrete propunem indicarea expresă a necesității de implementare a actelor normative deja existente (de ex. Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor), dar nu numai elaborarea de instrumente juridice (formulare care este destul de vagă și imprecisă). De asemenea, propunem să fie menționate expres o serie de acte normative (legislative) care urmează a fi adoptate și/sau elaborate într-o perioadă scurtă de timp: Legea privind proprietatea UAT, regulamentul privind delimitarea domeniului public de cel privat, regulamentul privind registrul patrimoniului local etc.
- ✓ La capitolul dezvoltare locală propunem menționarea expresă a necesității elaborării de programe naționale de susținere a APL în ceea ce privește elaborarea de planuri strategice și urbanistice. De asemenea, crearea unor fonduri speciale pentru cofinanțarea acestor activități, cu indicarea expresă a termenelor și instituțiilor responsabile.
- ✓ Printre alte măsuri concrete la capitolul patrimoniu și dezvoltare locală se propune ca în vederea stimulării dezvoltării locale precum și naționale și în vederea consolidării terenurilor agricole trebuie îmbunătățite esențial **procedurile de creare a unui bun imobil** și de descentralizat la maximum (pana la APL1) competențele de înregistrare a bunului imobil.
- ✓ Un aspect important pentru APL și nereflectat în proiectul strategiei reprezintă procedurile actuale și costurile exagerate din domeniul înregistrării bunurilor imobile, ceea ce constituie un impediment foarte important în finalizarea procesului de formare și perfectare a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale. Datorită prețurilor exagerate pentru perfectarea documentelor pentru APL, ele nu sunt în stare să-și perfecteze dreptul de proprietate asupra patrimoniului propriu, iar în consecință nu pot beneficia în deplină măsură de dreptul de proprietate.  
**De aceea propunem ca întreaga procedură și sistemul existent de prețuri să fie revizuit cardinal în vederea reducerii sau minimalizării costurilor pentru înregistrarea bunurilor proprietate publică.**

- ✓ În același context trebuie de menționat, că în condițiile sistemului actual de evidență a patrimoniului (imobil) există lacune serioase legislative și conceptuale în ceea ce privește înregistrarea și evidența **altor bunuri decât terenul, construcțiile și încăperile**. În special, **în afara cadrului legal rămân o serie de bunuri precum rețelele și instalațiile inginerești, apeductele, gazoductele, obiectele sistemului electric și energetic, etc. Aceste bunuri au un statut juridic incert, generând diferite conflicte și fără ca să fie valorificate în interesul comunităților locale.**

Considerăm de asemenea, că o problemă ce urmează a fi menționată alături de altele este evaluarea imobilului și înregistrarea lui, care reprezintă un monopol al organelor cadastrale cu acces limitat la informație pentru APL și niște prețuri exagerate pentru ele. În același timp în cadrul APL se atestă capacități reduse privind evidența patrimoniului (capacități de măsurare, evidență și înregistrare) inclusiv și lipsa capacităților financiare pentru realizare lucrărilor de evaluare și înregistrare a patrimoniului local.

- ✓ Considerăm necesar **transferarea către APL I în întregime a dreptului de a decide în privința schimbării destinației terenurilor agricole** din intravilan, în condițiile legii, inclusiv și a dreptului de a beneficia de resursele financiare rezultate din aceste operațiuni.
- ✓ Este necesară **legalizarea proprietății**, precum sunt bunurile imobile construite neautorizat dar conform regulilor de construcție și a normelor urbanistice.
- ✓ Considerăm necesar **permiterea construirii capitale pe terenuri arendate** prin decizia consiliului local. La momentul actual acest drept lipsește.
- ✓ Considerăm necesar de a recunoaște dreptul de proprietate a APL și întreagă competență decizională în privința **resurselor naturale din teritoriu**, inclusiv: bazinele acvatice, fondul forestier,



cariere, terenuri. Totodată, este necesar de a recunoaște dreptul APL de a beneficia din patrimoniul care deși nu este în proprietate sa, totuși se află pe teritoriul său, este exploatat de către agenții economici, care utilizează potențialul local: servicii, apă, drumuri, etc. În acest sens, propunem principiul – orice activitatea economică sau un bun aflat pe teritoriul UAT și care este exploatat și generează venituri, urmează să contribuie într-o anumită cotă la bugetul local.

- ✓ **Patrimoniul agențiilor/Instituțiilor publice și private** care se afla pe teritoriu APL (cinematografe, poșta, telefonie, gazoducte, rețele electrice), dar în special **terenurile sub diferite utilități inginerești** (linii electrice, piloni, telefonie, gaz, etc.) trebuie să fie sub autoritatea APL, impozitate și să genereze într-o formă sau alta venituri la bugetul local.

#### 4. Dezvoltarea locală

- ✓ **Poluri de creștere, cooperarea inter-municipală și dezvoltare regională**

În condițiile în care reforma administrativ-teritorială este una complicată și controversată în sens de voință politică și susținere din partea APL, este absolut necesar de a găsi formule optime, flexibile și mai puțin sensibile de a consolida UAT. În acest sens, urmând a fi propusă o abordare evolutivă și cu mai multe opțiuni precum: consolidarea teritorială voluntară, cooperarea inter-municipală și regionalizarea în prestarea serviciilor, crearea fondurilor de stimulare a consolidării teritoriale și cooperării inter-municipale, crearea polurilor de creștere prin acordarea statutului de municipiu principalelor orașelor din Moldova (spre exemplu Ungheni, Orhei, Cahul, Edineț, Soroca, Florești, Drochia, etc.) cu atragere în aria sa a localităților rurale din împrejurimi sau perfecționarea sistemului și a structurilor de dezvoltare regională.

- ✓ De fapt descentralizarea în domeniul dezvoltării regionale nu este deloc menționată în strategie. În același timp considerăm ca acest element este unul foarte important pentru optimizarea capacităților APL și dezvoltarea locală. Descentralizarea structurilor de dezvoltare regională trebuie efectuată prin acordarea autonomiei sporite față de APC și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor către Consilii regionale (în calitatea de structuri decizionale) și ADRuri (structuri administrative și executive). Plus, rolul și structura consiliilor regionale urmează a fi revizuite în direcția întăririi lor instituționale și eficientizării activității lor.
- ✓ O altă abordare ce ține de regiunile de dezvoltare poate fi **crearea microregiunilor** compacte cu legături economice și culturale, care să nu fie neapărat legate de actualele granițe administrative între raioane. În acest sens, astfel de microregiuni ar include comunități din 2, 3 sau mai multe raioane. Scopurile și obiectivele unor astfel de formațiuni este similar conceptului regiunilor din UE însă la o scară mai mică.
- ✓ Considerăm important implicarea mai amplă în **promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor** și a altor regiuni virtuale formate de diferite structuri regionale. La momentul actual Moldova face parte din 3 euroregiuni care nu întotdeauna servesc scopurilor și aspirațiilor naționale și nu întotdeauna reflectă legăturile istorice sau culturale, fiind mai degrabă impuse de parteneri externi. Pentru Moldova reieșind din experiența internațională și în primul rând cea europeană precum și reieșind din aspirațiile naționale de aderarea la UE, spre exemplu următoarele regiuni ar putea prezenta interes și care ar putea fi promovate pe lângă UE – 1. Europa de sud-est (Moldova, România, Bulgaria, Turcia, Slovenia, Croația, Macedonia, Serbia, Bosnia, Muntenegru, Kosovo, Albania), 2. Europa de sud (Moldova, România, Bulgaria, Grecia, Turcia), 3. Europa de est (Moldova, România, Polonia, Cehia, Ungaria, Slovacia, Letonia, Lituania, Estonia), etc.

- ✓ Din cauza lipsei resurselor interne prioritatea primordială în dezvoltarea locală la momentul actual este **consolidarea capacităților APLurilor de atragere a fondurilor investiționale externe**. În acest sens pot fi luate în considerare mai multe opțiuni, precum dezvoltarea capacităților APL în domeniul dat, inclusiv instruirea cu suportul statului sau fondurilor externe în cadrul diferitor componente ale programelor internaționale, inclusiv a programelor precum JILD, FISM, GIZ, USAID, BERD, Banca Mondială, Agențiile de Dezvoltare Regională, etc.
- ✓ Luând în considerație că în special în comunitățile rurale agricultura este aproape singurul domeniu de afaceri și de dezvoltare, precum ca și un nucleu pentru formarea întreprinderilor și a sectorului privat (în domeniu de prelucrare a producției agricole) pentru dezvoltarea locală adecvată un element cheie ar fi **finalizarea procesului de privatizare**, inclusiv în primul rând a agriculturii și motivarea consolidării terenurilor (Programul național de consolidare a terenurilor). Privatizarea tuturor întreprinderilor rămase în proprietatea statului de asemenea ar constitui un impuls extrem de puternic pentru dezvoltarea locală și națională, precum și va arata investitorilor voința politică a Guvernului în reformarea climatului de afaceri.
- ✓ **Sistemul de achiziții publice** actual trezește multe confuzii și nedumeriri în rândul APL, fiind unul hiper-centralizat, ineficient și irațional. De asemenea, sistemul actual de evaluare a ofertelor și criteriile puse la baza lui (cel mai mic preț) sunt deja depășite și generează probleme serioase în practică. În rezultat, în loc ca resursele financiare publice să fie utilizate mai eficient și econom, în condițiile sistemului actual de achiziții se cheltuiește mult mai mulți bani publici, se irosește timpul și resursele umane ale APL, fără o creștere a calității produselor și serviciilor achiziționate. **În acest sens, propunem includerea acestui aspect în strategie și stabilirea drept obiective și acțiuni perfecționarea sistemului de achiziții publice în direcția descentralizării lui integrale și schimbării priorității în cadrul criteriilor de evaluare.** Oferind în același timp, o mai mare libertate și flexibilitate autorităților locale de a-și asuma răspunderea pentru efectuare achizițiilor de bunuri și lucrări în interesul public local. Descentralizarea ține de nivelul de aprobare în funcție de plafoane la volum de achiziții (a se vedea în acest sens propunerile CALM pentru programul de Guvernare și cele de modificare urgentă a cadrului legal). Perfecționarea ține de ponderea calitativă în evaluarea ofertelor, care trebuie să fie ridicată esențial. Spre exemplu la instituțiile ONU ponderea criteriilor calitative în evaluarea ofertelor este 70%, dar în Comisia Europeană – chiar 80%.

## 5. Capacitatea administrativă

### ✓ **Serviciile desconcentrate și reprezentanții Guvernului în teritoriu**

- În Strategie nu este clară soarta serviciilor desconcentrate și anume legătura între serviciile desconcentrate și APL I și II. Lipsește viziunea asupra coordonării serviciilor desconcentrate și serviciilor prestate de APL, care este unul dintre elementele esențiale pentru implementarea reformei. La moment una dintre problemele principale pe plan administrativ este statutul incert al relațiilor APL de nivelul 1 cu serviciile desconcentrate și amestecul serviciilor desconcentrate în activitatea APL. Dialogul și coordonarea între serviciile desconcentrate și APL 1 și 2 este un factor cheie de succes al reformei și trebuie să fie detaliat în Strategie, mai ales că acest aspect este foarte strâns legat cu esența și competențele APL2. Mai mult decât atât, multe competențe ale APL2 se suprapun cu servicii descentralizate.
- ✓ În același context, constatăm că în textul actual al strategiei nu este clar definit și prevăzut statutul și rolul autorităților publice locale de nivelul II. În acest sens, nu s-a făcut o analiză a realizării de facto (reale) a competențelor APL2 și a naturii lor. Nu este clar la moment cu ce se ocupă APL2 în

afară de intermedierea financiară și care este valoarea adăugată de la activitățile respective. Nu este clar care este diferența reală dintre APL2 și serviciile desconcentrate, în situația când majoritatea serviciilor (subdiviziunilor) al APL 2, după natura lor, nu sunt altceva decât servicii desconcentrate: educația, protecția socială, finanțe, etc. Mai mult ca atât la o privire mai generală asupra APL 2 și a serviciilor prestate de către ele, se observă o anumită ruptură între ele și APL 1, care de regulă, în realitate nu primesc servicii și asistență necesare din partea APL2. În același timp serviciile desconcentrate administrate direct de către APC și reprezentantul oficiului cancelariei de stat, nu se subordonează de loc autorităților raionale, deseori chiar ignorându-le din diverse motive, inclusiv politice. Această situație este foarte confuză, incertă și anormală. În acest sens, probabil ar merita atenția mai multe opțiuni, printre care prima ar fi de a continua procesul de descentralizare prin întărirea APL2 și transferarea în subordinea lor a unor servicii care în prezent au statut de servicii desconcentrate (inspecția în construcție, cadastru, etc.) sau transformare APL 2 în servicii desconcentrate, iar poziția de Președinte de raion, în reprezentantul Guvernului în teritoriu. Astfel, va fi evitată dublarea, contradicțiile și conflictele actuale între reprezentanții Cancelariei și președinții de raioane.

- ✓ Deși des menționată pe bună dreptate problema optimizării administrativ-teritoriale drept o necesitate vitală pentru creșterea capacității administrative, totuși în această privință este necesară o abordare foarte atentă, flexibilă și graduală. Dacă, la moment, nu putem vorbi despre reforma administrativ-teritorială, pe scară largă este absolut necesar de a crea **condițiile pentru optimizarea, consolidarea și eficientizarea administrativă** pe baza criteriului voluntar. În acest sens, sunt vizate folosirea tuturor formelor și modalităților posibile precum: cooperarea inter-municipală, amalgamarea voluntară a comunităților (cu posibila motivare prin fonduri și granturi din sursele externe), crearea polurilor de creștere/municipiilor/micro-regiunilor, descentralizarea dezvoltării regionale, cooperarea internațională, etc. Considerăm că trebuie de creat premisele legislative și normative, cadrul instituțional, mecanisme, canalele de schimb de experiență, dialogul cu donatorii în ceea ce privește asigurarea fondurilor respective pentru stimularea și asistența tehnică, etc. În afara de aceasta, se impune în mod obligatoriu o campanie publică largă de informare și explicare în vederea creșterii înțelegerii și susținerii populației în domeniul dat. Aspect, care fiind de o importanță deosebită, ținând cont de experiența negativă a reformelor anterioare și care la prima vedere este neglijat atât în procesul elaborării strategiei, cât și în textul ei actual.

## 6. Capacitatea instituțională

- ✓ Considerăm că după autonomia financiară, o sarcină de primă importanță pentru descentralizare și consolidarea autonomiei locale este **descentralizarea operațională** sau liberalizarea totală și necondiționată a politicii de cadre din cadrul APL, inclusiv: drept la stabilirea regimului de angajare a personalului de către APL și de stabilire a salariilor, inclusiv a remunerației pentru aleșii locali. Adică, este necesar asigurarea dreptului APL sub propria responsabilitate de a elabora și promova o politică proprie de cadre și care să nu fie influențată de alte nivele de administrație. Autoritățile centrale ar urma să fie în drept doar să stabilească un regim general al funcționarilor locali, salarizării, garanțiilor sociale, etc., dar cu posibilitatea pentru APL de a face derogări în direcția acordării de facilități, suplimente și stimulente. Aceasta trebuie de făcut în regim de urgență chiar până la aprobarea strategiei pentru ca aleșii locali să se simtă ca persoane într-adevăr responsabile care lucrează în folosul și sunt apreciate de comunități și nu ca funcționari numiți și total dependenți de nivelul central. Adică responsabili nu față de comunitate dar de autoritățile centrale. Considerăm că structura, statele de personal și salariile reprezintă o competență exclusivă a APL și nu pot fi îngrădite și condiționate în orice formă de către APC. Aceste prevederi ale actelor normative naționale și internaționale în vigoare de mulți ani dar nerespectate, urmează a fi puse în valoare în regim de urgență. Problemele menționate în Strategie la capitolul de capacitate instituțională (lipsa performanței funcționale datorată limitărilor de personal și practicilor



defectuoase în managementul resurselor umane, utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului...) se referă la fel și probabil și în măsura mai mare la APC. La APL ele sunt condiționate de lipsa totală de autonomie instituțională și de salariile cât de cât atractive pentru angajarea personalului calificat. În condițiile actuale în mod normal este foarte greu de găsit persoane care vor să lucreze pentru salariile mizere cu responsabilități enorme în APL.

De asemenea, în acest context, propunem ca să fie realizată o distincție clară între funcționarii publici din cadrul APC și cei din cadrul APL. Cei din cadrul APL, în afară de statutul funcționarului public garantat, beneficiind de drepturi, remunerații, facilități, garanții, etc. suplimentare în dependență de performanța probată și posibilitățile APL în cadrul cărora activează.

- ✓ Un alt aspect important este revizuirea bazei legislative/normative ce tine de **statutul alesului local** (inclusiv ceea ce privește salarizarea, pensionarea, garanțiile sociale etc. etc.) în direcția creșterii statutului social și autorității, fiind ajustat la statutul deputatului Parlamentului RM. În afară de aceasta, se propune ca remunerația conducătorilor APL (dar și a funcționarilor) să fie corelată la rezultatele activității sale. În acest sens, legea stabilind anumite garanții și cuantumuri minimale, iar autoritățile locale (deliberative și executive), fiind în drept să decidă privind ridicare lor și stimulării activității reușite. În prezent, statutul alesului local, dar în special al primarilor, președinților de raioane și funcționarilor publici din APL, este la un nivel foarte jos, datorită condițiilor de muncă, chiar comparativ cu angajații subdiviziunilor din subordine. Ceea ce este un nonsens și afectează grav autoritatea APL în societate.
- ✓ **Realizarea unei delimitări mai clare între autoritățile locale deliberative de cele executive.** În prezent, în cadrul APL există un dezechilibru evident în ceea ce privește capacitatea instituțională și funcțională, între autoritățile locale deliberative (consiliile locale (raionale)) și cele executive, cele deliberative neavând o structură proprie care să le asigure activitatea. În acest sens, ele sunt într-o dependență totală de structurile executive (primar și primărie, sau președinte de raion și aparatul său). În același timp, nici autoritățile locale executive din punct de vedere organizatoric și funcțional, nu au capacități suficiente de a asigura funcționalitatea consiliilor locale. În aceste condiții apar diverse situații de conflict și ingerință în activitatea uneia sau altei puteri locale. Plus la aceasta, se adaugă statutul incert al secretarului consiliului local, care pe de o parte este în subordinea consiliului (care-l aprobă și care este de fapt angajatorul său). Pe de altă parte, el activează și sub autoritatea primarului (președintelui raionului), exercitând o mulțime de atribuții tehnice și nespecifice reprezentantului puterii deliberative locale. De aceea, propunem ca în mod gradual și etapizat să fie asigurată delimitarea între puterile locale deliberative și executive prin creare unor structuri separate ale consiliilor locale (raionale) – secretariat (aparat) conduse de secretarul consiliului. La rândul său, la nivel de putere executivă locală să fie instituită funcția de secretar al primăriei.
- ✓ Este absolut esențială **explicarea detaliată pentru populație a funcțiilor și responsabilităților primarului și consiliului în raport cu APC și APL2.** La moment există o confuzie enormă în localități și comune ce țin de delimitarea responsabilităților dintre APL 1, 2 și APC (serviciile desconcentrate). și primarului îi este cerut să îndeplinească toate atribuțiile engros fiind în mai multe cazuri și măturător, și medic, și polițist, și cerșetor, etc. De aceea este importantă o campanie largă națională de informare despre funcțiile și competențele diferitor servicii și demnitari.
- ✓ Sistemul și regimul actual de muncă în cadrul APL, precum și modul de finanțare a funcționarilor, trezește mari îngrijorări și suspiciuni privind compatibilitatea lui cu cadrul legal în vigoare, dar în special cu legislația muncii. În acest sens, de ex. se constată **neacoperirea financiară a cheltuielilor**

**legate cu perioada de concedii** ale lucrătorilor din primărie (primar, secretar, cadastru, etc.). În localități rurale cu 3-4 angajați în Primărie, lipsa a unuia dintre ei se simte foarte mult în termeni de povară a responsabilităților care cad asupra altor lucrători. În același timp, APL I i se interzice angajarea temporară pentru substituirea în funcție pentru perioada de concediu. În aceste condiții, o persoană îndeplinește multiple atribuții suplimentar, însă fără ca i se achite plata corespunzătoare. În afară de caracterul profund ilegal al acestei situații, ea generează și cazuri de absurd. APL nu pot angaja lăcătuși, electricieni, dereticitoare, dactilografe, alt personal auxiliar pentru realizare lucrărilor respective. Deoarece, statele tip nu prevăd astfel de funcții, iar direcțiile financiare și Ministerul de finanțe interzic expres orice mărire de state de personal în cadrul APL.

În aceste condiții orice efort de stimulare și atragere a unui personal calificat în APL este practic imposibil, iar în consecință este imposibilă și creșterea capacităților funcționale ale APL. De aceea, considerăm că numai **liberalizarea completă a competențelor APL în ceea ce privește organizarea și funcționarea structurilor sale, inclusiv în domeniul politicii de cadre, poate schimba situația dată. Acest fapt urmează a fi menționat expres în strategie în calitate de măsură urgentă.**

- ✓ Lipsa de cadre și specialiști la nivel local se agravează pe zi ce trece. În pofida volumului de lucru în continuă creștere, din cadrul APL pleacă cei mai buni specialiști care au mai rămas. În afară de aceasta, de mai mulți ani în APL lipsesc: juriști, economiști, arhitecți, etc. În acest sens, se propune în calitate de proiecte pilot, instituirea unor servicii comune inter-municipale care să presteze astfel de servicii pentru mai multe primării.

#### 7. Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen

Considerăm necesar de subliniat în Strategie că la capitolul democrației și esența guvernării locale la momentul actual este vorba de **revitalizarea sau recrearea administrației publice locale în Moldova**, care în condițiile actuale este una neoperațională, supusă verticalei de putere hiper-centralizate cu un dictat total din partea APC – construcție foarte favorabilă pentru instaurarea oricărui regim autoritar în țară. Din acest punct de vedere, consolidarea autonomiei locale și descentralizarea, în afara de faptul că sunt esențiale pentru îmbunătățirea calității serviciilor, sunt absolut necesare pentru consolidarea democrației fragile din Republica Moldova. De aceea considerăm că toate măsurile propuse în actuala strategie trebuie să fie privite de asemenea și prin prisma democratizării și a drepturilor politice și civice ale omului (în special măsurile din domeniile descentralizării financiare, capacităților administrative, instituționale și patrimoniale). În special:

- ✓ Considerăm absolut necesar optimizarea și **clarificarea rolului și componenței ale Consiliilor locale**, optimizarea numărului de consilieri locali – precum și eficientizarea lucrărilor Consiliilor prin asigurarea posibilităților de a angaja un secretariat separat în caz de necesitate.
- ✓ Susținem absolut necesitatea de depolitizare a APL și alegerilor locale prin trecere la nivel local de la alegeri pe listele de partid la **alegeri pe circumscripții nominale sau alte modalități prin care să fie votate persoanele concrete** (primari, consilieri).
- ✓ În asigurarea transparenței, responsabilității și procesului participativ considerăm că sunt extrem de necesare **măsurile constante de sensibilizare și conștientizarea tuturor membrilor societății în luarea deciziilor și** respectarea lor nu numai la nivel local sau deciziilor luate de APL de nivelul 1, dar a tuturor deciziilor ce țin de interesele și drepturile comunităților locale luate de către APL 2 și APC. De aceea ar fi foarte util de a obliga autoritățile publice care iau decizii ce afectează drepturile și interesele comunităților locale și APL respective (crearea sau schimbarea competențelor și surselor de finanțare), în primul rând de a consulta în prealabile APL și asociațiile lor. Iar în al doilea,

de a pregăti un scurt memorandum pentru populație în formă clară și explicită cu clarificarea raționalului și responsabililor de competențe ca urmare a schimbărilor respective.

- ✓ În sensul ridicării reprezentativității la nivelul II, separării reale dintre puterile executive și deliberative la nivel raional, precum și în scopul diminuării amestecului factorului politic în administrarea APL II, precum și în eventualitatea păstrării, consolidării și transformării APL 2 în autorități locale veritabile (cu o separare clară de serviciile desconcentrate), considerăm că **Președintele raionului trebuie să fie ales direct de popor.**
  - ✓ Recomandările la capitolul de **vulnerabilitate și egalitate de gen** trezesc doar întrebări în privința surselor pentru măsurile prevăzute într-o țară atât de săracă, unde nivelul de impozitare este deja foarte exagerat în special în raport cu calitatea foarte proastă a serviciilor publice și unde APL-urile se sufocă din cauza presiunii competențelor neacoperite cu resurse financiare.
  - ✓ Considerăm că mai multe **definiții ale grupurilor vulnerabile și în special** ale grupurilor discriminate sunt destul de confuze și contradictorii. În special:  
 „Clasificarea grupurilor vulnerabile conform probelor generate în baza criteriilor relevante include următoarele: 1. Sărăcia: a) persoanele în etate, b) gospodăriile mari, c) copiii; 2. Vârsta (subiect de excludere de la participare, stigmatizare, șomaj): a) persoanele în etate, b) **tinerii?????**; 3. Dezabilitate (subiect de excludere, stigmatizare, participare inadecvată): a) persoane cu dezabilități mentale, b) copiii cu dezabilități, c) vârstnicii cu dezabilități; 4. Limba/etnia (acces inadecvat la educație, stigmatizare): a) romii, b) **bulgarii???????**, c) **ucrainenii???????**, d) **găgăuzii???????**, e) moldovenii din Transnistria. 5. Religia (dificultăți la înregistrare, serviciile religioase, stigmatizare): a) **musulmanii???????**, b) **creștinii ne-ortodocși???????**, c) **evreii???????**.....”
- Confuziile cresc și prin faptul că aceste categorii în mod automat sunt considerate și descrise ca categorii discriminate. Este absolut neclar cine atunci sunt grupurile nevulnerabile și nediscriminate – bărbați de naționalitatea româna sau moldovenească fără dezabilități în vârstă de 30-35 de ani cu un venit lunar mai mare de USD 1000? Care reprezintă 0.01 procent al populației?????
- ✓ **Noțiunea LGBTI (minoritatea sexuale)** propunem să fie scos din textul Strategiei ca fiind una foarte contradictorie în condițiile Republicii Moldova și care poate genera discuții aprinse și nedorite pentru un astfel de document care și așa va genera discuții în societate.
  - ✓ Credem că în mod incomplet este reflectată egalitatea de gen și în special **nu sunt deloc măcar menționate problemele cu care se confruntă bărbații și în special** diferența de opt ani în lungimea vieții dintre bărbați și femei, fapt care ne demonstrează foarte multe lucruri referitor la problemele reale.