



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Institutul pentru
Politici și Reforme
Europene



Eastern Europe Studies Centre



Ghid pentru APL și OSC

Promovarea Abordării Teritoriale a Dezvoltării Locale

Autori: Iulian Rusu
Victoria Nemerenco

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova”, care este implementat de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, în calitate de partener principal, în consorțiu cu Fundația Konrad Adenauer (KAS, Germania), Centrul pentru Studii Est-Europene (CSEE, Lituania) și Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE). Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene și Fundației Konrad Adenauer.

Cuprins

1. CE ESTE ABORDARE TERITORIALĂ A DEZVOLTĂRII LOCALE?.....	3
2. OBIECTIVELE ABORDĂRII TERITORIALE A DEZVOLTĂRII LOCALE (ATDL) ȘI DE CE ACEASTA TREBUIE IMPLEMENTATĂ.....	6
3. COMPONENTELE DEFINITORII ALE ATDL.....	8
3.1. POLITICI NAȚIONALE DE SUSȚINERE A ATDL (IV).....	8
3.1.1. DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ.....	9
3.1.2. POLITICI NAȚIONALE DE SUSȚINERE A DEZVOLTĂRII URBANE CU ROL CONSOLIDAT PENTRU APL-URI	11
3.1.3. POLITICI NAȚIONALE DE SUSȚINERE A DEZVOLTĂRII RURALE CU ROL CONSOLIDAT PENTRU APL-URI	15
3.2. SCHIMBĂRI DE POLITICĂ REGIONALĂ PENTRU A SPRIJINI DEZVOLTAREA LOCALĂ	17
3.2.1. DEZVOLTAREA COOPERĂRII INTERGUVERNAMENTALE EFICIENTE	17
3.2.2. DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII DE CONDUCERE ȘI ADMINISTRARE LA NIVEL LOCAL	20
3.2.3. PROMOVAREA ACTIVISMULUI CIVIC ȘI A PARTENERIATELOR DINTRE MEDIUL PUBLIC ȘI PRIVAT (PPP)	22
3.3. DEZVOLTAREA ECONOMICĂ LOCALĂ.....	23
3.3.1. EXTINDEREA DOMENIULUI DE ACȚIUNE A AUTORITĂȚILOR LOCALE PENTRU PROMOVAREA DEZVOLTĂRII LOCALE	23
3.3.2. ÎMBUNĂTĂȚIREA PLANIFICĂRII DEZVOLTĂRII LOCALE	24
3.3.3. DIVERSIFICAREA FINANȚĂRII DEZVOLTĂRII LOCALE.....	25
3.3.4. CONSTRUIREA CAPACITĂȚII DE IMPLEMENTARE LOCALĂ.....	26
3.4. DEZVOLTAREA TERITORIALĂ ȘI PARTENERIATELE	28

1. Ce este Abordare Teritorială a Dezvoltării Locale?

Dezvoltarea teritorială este o dezvoltare locală coordonată spațial, care favorizează interacțiunea actorilor care operează la diferite nivele de planificare și administrare a dezvoltării.

Este o politică națională multidimensională pe care guvernele ar putea să o adopte, iar partenerii de dezvoltare ar putea dori să sprijine și să o promoveze, pentru a folosi întregul potențial al dezvoltării locale pentru creșterea economică națională și coeziunea socială, dar și pentru a asigura dezvoltarea sustenabilă prin reformele de descentralizare.

Pe baza definiției de mai sus a dezvoltării teritoriale, putem evidenția caracteristicile ce definesc o politică de „Abordare teritorială a dezvoltării locale” (ATDL).

Primul pilon pe care se sprijină un ATDL este compus din:

- a) Înțelegerea dezvoltării locale drept un fenomen ce poate fi promovat din **interior**, de însuși autoritățile locale și abilitarea acestora cu autonomia necesară pentru a implica actorii locali și a mobiliza și a utiliza resursele locale disponibile;
- b) Înțelegerea naturii **integrate** a dezvoltării locale și consolidarea instituțiilor de planificare și gestionare strategică socială/economică și spațială/de mediu, instituțiilor care sunt necesare pentru a depăși fragmentarea sectorială a intervențiilor de dezvoltare de către autoritățile administrației publice centrale și locale;
- c) Înțelegerea naturii **multidimensionale** a dezvoltării locale și gestionarea riscurilor generate de localizarea excesivă, prin susținerea unor mecanisme eficiente pentru consultarea, negocierea și colaborarea cu mai multe părți interesate, implicând mai multe autorități publice locale, regionale și centrale.
- d) Înțelegerea dezvoltării locale prin **localizarea politicilor și programelor naționale** de dezvoltare și promovarea atât a reformelor de descentralizare, cât și a noilor priorități naționale de dezvoltare urbană și rurală, care sunt esențiale pentru a facilita crearea unei dezvoltări locale și teritoriale durabile.

Caseta nr. 1

Cadrul național de politici în domeniul dezvoltării regionale (SNDR 2016-2020) și descentralizării (SND 2012-2018) conștientizează necesitățile care vin din partea APL-urilor pentru un ATDL veritabil, precum și caracterul multidimensional și integrat, necesar pentru a putea asigura o dezvoltare locală durabilă. Este disponibil și un mecanism de coordonare a politicilor și programelor naționale prin intermediul SNDR, inclusiv prin cadrul legislativ și instituțional existent - Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională și MADRM.

Cu toate acestea, aspectele cheie care necesită efort semnificativ țin de localizarea politicilor și asigurarea caracterului lor multidimensional pentru a putea atinge obiectivele ATDL. Precondiții pentru a asigura implementarea acestor elemente ale ATDL se regăsesc atât la nivel național cât și la nivel regional și local. **Capacitatea locală** de identificare a priorităților este esențială, care ulterior poate oferi suportul necesar pentru **localizarea politicilor** și asigurarea caracterului **integrat și multidimensional** al intervențiilor în domeniul ATDL.

Al doilea pilon este o înțelegere a avantajelor comparative pe care autoritățile locale le au, pentru promovarea dezvoltării locale așa cum s-a definit mai sus, față de alți actori publici, privați și comunitari din localitate.

Aceste avantaje includ:

- (i) un **mandat larg** pentru bunăstarea economică și socială a comunității locale, care depășește funcțiile de furnizare a serviciilor ce reies din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă,
- (ii) o **legitimitate** oferită de comunități administrației pentru ca aceasta să-și asume responsabilitatea pentru coordonare și integrarea în activități a mai multor actori din localitate,
- (iii) o **capacitate de reglementare** și capacitatea de a **influența dezvoltarea locală** prin decizii și prin alte măsuri de reglementare;
- (iv) potențialul de a **răspunde** mai mult la solicitările locale, dat fiind avantajele de luare a deciziilor la nivel local, fără coordonare cu autoritățile publice centrale;
- (v) un grad ridicat de **stabilitate** ca o trăsătură permanentă a mediului instituțional local.

Cu toate acestea, aceste avantaje comparative sunt, în mare măsură, doar potențiale, deoarece realizarea lor deplină depinde de cadrul constituțional și legal în care funcționează autoritățile locale, de gradul real de autonomie de care se bucură și de relațiile de responsabilitate care le leagă de Guvern și autoritățile publice centrale, precum și pentru locuitorii din autoritățile publice locale respective.

Caseta nr. 2

Articolul 109 din Constituția Republicii Moldova recunoaște autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, precum și alegerile locale și consultarea cetățenilor din comunități pe subiecte de interes deosebit.

Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală recunoaște **mandatul** și **legitimitatea** autorităților publice locale (APL), prin intermediul unor alegeri periodice odată la patru ani, **competența** autorităților publice locale să ia decizii în aspecte ce țin de dezvoltarea comunității (articolul 14 și articolul 43 din Legea nr. 436/2006).

De asemenea, aspectele de **stabilitate** și **răspundere** sunt asigurate de Legea nr. 436/2006.

Cu toate acestea, din perspectiva Republicii Moldova, capacitatea de a influența dezvoltarea locală este constrânsă de două elemente cheie: **fragmentarea excesivă**, cu 898 APL de nivelul 1 și 35 de nivelul 2 la o populație de mai puțin de 3 milioane locuitori și în consecință lipsă efectivă de **capacitate** dar și de **resurse** pentru a putea valorifica pilonul al doilea al ATDL-ului.

Studiile în domeniu arată că APL-urile nu reușesc să mobilizeze suficiente resurse proprii pentru a putea gestiona eficient serviciile locale și a dispune de administrație capabilă să promoveze dezvoltarea locală. Personalul din majoritatea APL de nivelul 1 este între 4 și 6 persoane, ceea ce este nici pe departe suficient pentru a putea promova un ATDL eficient.

Un ultim aspect care trebuie menționat înainte de a articula o definiție cuprinzătoare a ATDL este că o astfel de abordare ar trebui considerată o politică națională multidimensională care reprezintă de fapt „legătura lipsă” între reformele descentralizării și rezultatele dezvoltării locale. Adesea, este greu de măsurat eforturile depuse pentru a asigura pe de o parte descentralizarea administrativă, iar pe de altă, asigurarea dezvoltării locale. De fapt, pentru ca reformele de descentralizare să conducă la impact pozitiv pentru dezvoltarea locală, trebuie să apară o serie de schimbări politice complementare și instituționale atât la nivel național, cât și local. Dacă, așa cum s-a întâmplat în multe țări în curs de descentralizare, reformele de descentralizare sunt conduse doar drept o activitate cu impact politic imediat și nu sunt concepute ca parte a unei politici naționale mai largi pentru a sprijini dezvoltarea locală autentică (care este menționată în această notă drept ATDL), este puțin probabil ca acestea să conducă automat la rezultate palpabile pentru dezvoltarea locală.

În concluzie, rezumarea celor de mai sus duce la o definiție cuprinzătoare a abordării teritoriale a dezvoltării locale (ATDL) ca politică națională care:

1. recunoaște că dezvoltarea locală nu este numai endogenă (exploatînd resursele specifice locului) și incrementală (suplimentînd eforturile naționale de dezvoltare), ci și multidimensională (necesită interacțiuni cu mai multe nivele de guvernare și administrație) și integrată spațial (necesită coordonarea intervențiilor sectoriale printr-un cadru de dezvoltare spațială locală) și
2. recunoaște că responsabilitatea principală pentru planificarea, finanțarea și gestionarea dezvoltării locale revine autorităților locale, împuternicite cu un grad semnificativ de autonomie locală (drept de inițiativă și imunitate față de controlul de oportunitate) care operează în cadrul unui sistem eficient de relații dintre autoritățile publice bazat pe responsabilitate.

2. Obiectivele Abordării Teritoriale a Dezvoltării Locale (ATDL) și de ce aceasta trebuie implementată

Există 4 factori principali care solicită promovarea dezvoltării locale:

1. Existența dezvoltării teritoriale inegale
2. Limitele politicilor naționale cunoscute de compensare a disparităților locale prin transferuri de la bugetul național la bugetele locale
3. Potențialul de a elimina disparitățile locale prin promovarea dezvoltării teritoriale
4. Potențialul de a implementa Obiectivele Dezvoltării Durabile (ODD)¹

Acești patru factori care susțin promovarea dezvoltării locale dispun fiecare de o serie de argumente care susțin ATDL. Mai jos, ne vom referi la fiecare dintre ele.

Argumentul nr. 1: Soluționarea disparităților locale legate de dezvoltarea spațială urmăresc:

- (i) stimularea cererii interne și a piețelor interne;
- (ii) sprijinirea apariției strategiilor integrate de dezvoltare locală de „jos în sus”;
- (iii) abilitarea orașelor să devină poli de creștere și actori importanți pe piețele interne și internaționale;
- (iv) încurajarea coproducerii de bunuri și co-livrării de servicii publice cu actori din comunitățile alăturate și cu mediul de afaceri.

Caseta nr. 3 - Soluții pentru disparitățile locale

Disparitățile locale sunt generate de mulți factori, însă din perspectiva ATDL esențiale sunt capacitățile APL-urilor să interacționeze cu alți actori pentru a valorifica oportunitățile existente cel mai eficient posibil. Astfel, disparitățile locale pot fi soluționate prin:

1. Inventarierea resurselor disponibile în localitate
2. Evaluarea oportunităților de afaceri pentru mediul privat
3. Setarea priorităților de dezvoltare locală
4. Implicarea actorilor cointeresați, inclusiv alte APL-uri în cazul comunităților mici, a OSC-urilor, mediului de afaceri, donatorilor internaționali în structurarea intervenției integrate de dezvoltare locală, utilizând instrumentele locale disponibile.
5. Crearea de coaliții cu APL-uri mai mari, care dispun de potențial de creștere economică și sursă de afaceri și locuri de muncă pentru APL-urile alăturate
6. Analiza de potențial de comerț cu regiunile alăturate dar și în afara țării.

Argumentul nr. 2: Politicile tradiționale de „sus în jos” duc la:

- (i) cheltuielile publice costisitoare, care de regulă acoperă doar consumul, concentrate pe un sector, fără a fi coordonate, susținând regiunile cu cele mai mari disparități;
- (ii) reformele de descentralizare realizate necoordonat sau chiar acțiuni de centralizare excesivă;
- (iii) sprijinirea unui set fragmentat de inițiative de dezvoltare „excesiv de localizate” fără o strategie teritorială generală;
- (iv) tratarea autorităților locale doar ca implementatori ai politicilor naționale.

¹ <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals.html>

Este deci o responsabilitate colectivă a factorilor de decizie și a practicienilor să caute alternative credibile care să favorizeze dezvoltarea și cooperarea eficientă. În acest context, un ATDL ar putea fi privit ca o opțiune atractivă care poate da în timp rezultate durabile.

3. Componentele definitorii ale ATDL

ATDL este bazat pe patru componente: (1) dezvoltare teritorială, (2) mecanisme îmbunătățite de gestionare a dezvoltării locale, (3) instituții și capacități îmbunătățite la nivel regional, (4) politici naționale îmbunătățite de susținere a dezvoltării teritoriale.

Figura nr. 1

Componentele definitorii ale ATDL			
I. Dezvoltarea teritorială			
Prestarea serviciilor publice locale	Managementul local de mediu	Dezvoltarea economică locală	
↑↑			
II. Mecanisme îmbunătățite de gestionare a dezvoltării locale			
Extinderea domeniului de dezvoltare locală	Îmbunătățirea planificării dezvoltării locale	Diversificarea instrumentelor de finanțare a dezvoltării locale	Instituții și capacități consolidate pentru implementarea dezvoltării locale
↑↑			
III. Instituții și capacități regionale consolidate			
Cooperarea interguvernamentală eficientă	Dezvoltarea conducerii și administrării la nivel local	Implicarea activă a cetățenilor și implementarea PPP-urilor	
↑↑			
IV. Politici la nivel național de susținere a ATDL			
Descentralizarea administrativă	Politici naționale de dezvoltare urbană cu rol consolidat al APL-urilor	Politici naționale de dezvoltare rurală cu rol consolidat al APL-urilor	

Cele patru componente ale ATDL au drept rezultat final prestarea serviciilor publice locale calitative, o dezvoltare economică locală continuă și gestionare eficientă a resurselor de mediu.

Mai jos vom analiza fiecare componentă a ATDL și vom prezenta instrumentele ce pot fi utilizate de APL-uri și de OSC-uri pentru a promova ATDL în procesul bugetar.

3.1. Politici naționale de susținere a ATDL (IV)

Există trei elemente cheie definitorii ale politicii la nivel național de susținere a ATDL:

1. Descentralizarea administrativă
2. Politici naționale de susținere a dezvoltării urbane cu rol consolidat pentru APL-uri
3. Politici naționale de susținere a dezvoltării rurale cu rol consolidat pentru APL-uri

3.1.1. Descentralizarea administrativă

Reformele descentralizării schimbă guvernanta și administrația publică a unei țări și o transformă într-un sistem pe mai multe niveluri în care responsabilitățile de planificare, finanțare și implementare a dezvoltării sunt împărțite între autoritățile naționale și cele locale.

Obiectivele generale ale descentralizării pot include dezvoltarea, democratizarea, eficiența furnizării serviciilor, reducerea sărăciei sau reducerea conflictelor.

Reformele descentralizării în lumea reală sunt determinate de politică, nu de dezvoltare. Cu toate acestea, reformele descentralizării pot deschide noi modalități de a promova obiectivele de dezvoltare.

Factorii cheie care mediază reformele descentralizării și rezultatele dezvoltării locale, sunt:

- (1) domeniul de aplicare al responsabilității autorităților locale pentru dezvoltarea locală, și
- (2) nivelul de autonomie și mecanismele de responsabilizare care modelează comportamentul lor.

Reformele de descentralizare care se extind și promovează atât autonomia cât și responsabilitatea autorităților locale sunt, așadar, miezul unei politici ATDL.

Autonomia este despre „puterea de inițiativă” a autorităților locale și „imunitatea” împotriva controalelor de oportunitate (spre deosebire de controalele de legalitate). Se referă la abilitatea APL de a lua orice acțiune (adopta orice politică și pune în aplicare orice program sau măsură de reglementare) care corespunde nevoilor și priorităților locale, cu singura limitare a legalității actelor lor.

Se estimează că descentralizarea va promova dezvoltarea prin două procese distincte:

- (a) Îmbunătățirea eficienței de alocare a resurselor și de producere în sectorul public dintr-o localitate, și
- (b) mobilizarea și implicarea la nivel național cu resursele suplimentare din comunitățile locale și sectorul privat. Autonomia este esențială pentru ambele.

Caseta nr. 4 - Experiența descentralizării în Republica Moldova

Descentralizarea administrativă a fost promovată în Republica Moldova cu precădere din anul 2010, fapt ce a rezultat în adoptarea SND pentru anii 2012-2018. Printre schimbări majore, care s-au promovat prin intermediul SND sunt: descentralizarea financiară și fiscală (Legea nr. 267/2013, adoptarea Plaurilor Urbanistice Generale (PUG-urilor) și a strategiilor de dezvoltare locală în unele localități, descentralizarea gestionării proprietății, inclusiv schimbarea destinației terenurilor (Legea nr. 24/2016), defalcarea resurselor din fondul rutier către APL-uri (Legea nr. 24/2017).

Cu toate acestea, procesul de descentralizare nu a atins rezultatele scontate, marea majoritate a APL-urilor fiind în continuare dependente de defalcările de la bugetul public național. Printre elementele lipsă ale procesului de descentralizare se numără reforma administrativ teritorială, care ar urma să includă și promovarea amalgamării, inclusiv a celei benevole, consolidarea unui volum suficient de resurse pentru a genera oportunități de formare a polilor de creștere în rândurile orașelor și comunelor mai numeroase și disponibilitatea unor resurse suficiente pentru a putea fi investite în administrație și a crește calitatea și capacitatea resurselor umane din APL-uri.

Autoritățile locale nu vor fi capabile să mobilizeze resurse financiare și alte resurse locale suplimentare dacă nu ar fi capabili să-și dezvolte propriile politici, programe și proiecte ca răspuns la prioritățile proprietarilor acestor resurse suplimentare. Așadar, lipsa de autonomie:

- (a) Reduce domeniul de câștig potențial al eficienței în cheltuielile publice,
- (b) Împiedică mobilizarea suplimentară a resurselor pentru dezvoltarea „locală”, și
- (c) Duce în final la faptul că statul renunță la beneficiile potențiale ale dezvoltării locale.

Prin urmare, îmbunătățirea autonomiei și a răspunderii autorităților locale, prin căi care pot fi construite de analiza economiei politice a reformelor de descentralizare, este esențială pentru a facilita o abordare teritorială a dezvoltării locale pe care guvernele naționale descentralizate ar putea să o adopte și partenerii lor de dezvoltare pot dori să susțină.

Cum pot contribui APL-urile în procesul de implementare a descentralizării administrative?

APL-urile se pot implica plenar în procesul de dezvoltare, monitorizare și implementare a politicilor în domeniul descentralizării. Deși procesul este complex și necesită efort semnificativ dar și consolidat din partea mai multor APL-uri, procesul de descentralizare poate avea efectele sale pozitive.

Caseta nr. 5 - Acțiunile pe care le pot promova APL-urile în domeniul descentralizării

1. **Verificarea calității de APL** care poate beneficia de pe urma descentralizării. La moment [Legea nr. 435/2006](#) stabilește că APL-urile cu capacitate administrativă pot beneficia de pe urma descentralizării, dacă dispun de **suficientă capacitate administrativă**. Capacitate administrativă suficientă se consideră atunci când APL-ul consumă până la 30% din resursele proprii pentru a acoperi costurile administrative. Astfel, în baza evaluărilor curente, în jur de 10-12 APL-uri se conformează acestei cerințe.
2. **Consolidarea veniturilor proprii** prin intermediul administrației locale pentru a putea obține statutul de APL cu capacitate administrativă suficientă. Acest aspect implică un exercițiu de revizuire a mecanismelor de colectare a resurselor financiare și aplicarea disciplinei fiscale. Printre altele, soluțiile la nivel național de consolidare a disciplinei fiscale vor contribui și la creșterea capacității administrative a APL-ului, întrucât sursele de venituri proprii sunt deseori cuplate în procesul de colectare cu impozitele care sunt partajate prin defalcări de la bugetul național.
3. **Promovarea proceselor de descentralizare** în cadrul [Comisiei Paritare pentru descentralizare](#), în primul rând de către APL-urile care corespund cerințelor de capacitate administrativă suficientă. Printre domeniile de descentralizare care ar putea fi de interes sporit pentru APL-urile cu suficientă capacitate administrativă sunt:
 - a) Descentralizarea gestionării, controlului și sancționării pentru nerespectarea reglementărilor de [utilizare a drumurilor publice](#) din cadrul APL-urilor (lucrări neautorizate pe carosabil, preluarea sau îngrădirea neautorizată a drumurilor publice, depășirea greutății maxim admisibile, nerespectarea cerințelor de transportare a greutăților, inclusiv neacoperirea cu prelată), stabilirea punctelor de control mobile al greutății maxim admisibile, emiterea actelor prescriptive obligatorii și a sancțiunilor stabilite de APL pentru încălcarea acestor prevederi;
 - b) **Descentralizarea prestării unor servicii publice** (gestionarea gărilor și altor noduri de transport, emiterea autorizațiilor și actelor confirmative în numele unor autorități publice centrale de specialitate – ANSA etc.);
 - c) Descentralizarea procesului de emitere [a actelor permissive în domeniul construcțiilor](#) (revenirea la funcțiile conexe procesului de emitere a autorizațiilor de construire și a certificatelor de

urbanism cu implicarea APL-urilor existente înainte de anul 2017);

d) Descentralizarea politicilor de **stimulare a activității economice** (crearea de incubatoare de afaceri, inclusiv în domeniul TIC, centre de oficii pentru antreprenori începători etc.)

e) Descentralizarea fiscală prin valorificarea avantajelor specifice pe care le au anumite APL-uri (peisagistice, resurse naturale, turistice etc.) prin oferirea posibilității de a stabili taxe locale noi, altele decât cele specificate în [Codul Fiscal](#).

Caseta nr. 6 - Acțiunile pe care le pot promova OSC-urile în domeniul descentralizării

1. **Promovarea evaluării** APL-urilor la capitolul capacitate administrativă suficientă pentru a beneficia de pe urma descentralizării administrative.
2. Conlucrarea cu APL-urile pentru a **consolida veniturile proprii** prin intermediul administrației locale pentru a putea obține statutul de APL cu capacitate administrativă suficientă. Acest aspect implică un exercițiu de revizuire a mecanismelor de colectare a resurselor financiare și aplicarea disciplinei fiscale. Printre altele, soluțiile la nivel național de consolidare a disciplinei fiscale vor contribui și la creșterea capacității administrative a APL-ului, întrucât sursele de venituri proprii sunt deseori cuplate în procesul de colectare cu impozitele care sunt partajate prin defalcări de la bugetul național.
3. **Promovarea proceselor de descentralizare** în cadrul Comisiei Paritare pentru descentralizare. Printre domeniile de descentralizare care ar putea fi de interes sporit pentru APL-urile cu suficientă capacitate administrativă sunt:
 - a) Descentralizarea gestionării, controlului și sancționării pentru nerespectarea reglementărilor de **utilizare a drumurilor publice** din cadrul APL-urilor (lucrări neautorizate pe carosabil, preluarea sau îngrădirea neautorizată a drumurilor publice, depășirea greutății maxim admisibile, nerespectarea cerințelor de transportare a greutăților, inclusiv neacoperirea cu prelată), stabilirea punctelor de control mobile al greutății maxim admisibile, emiterea actelor prescriptive obligatorii și a sancțiunilor stabilite de APL pentru încălcarea acestor prevederi;
 - b) **Descentralizarea prestării unor servicii publice** (gestionarea gărilor și altor noduri de transport, emiterea autorizațiilor și actelor confirmative în numele unor autorități publice centrale de specialitate – ANSA etc.);
 - c) Descentralizarea procesului de emitere a **actelor permissive în domeniul construcțiilor** (revenirea la funcțiile conexe procesului de emitere a autorizațiilor de construire și a certificatelor de urbanism cu implicarea APL-urilor existente înainte de anul 2017);
 - d) Descentralizarea politicilor de **stimulare a activității economice** (crearea de incubatoare de afaceri, inclusiv în domeniul TIC, centre de oficii pentru antreprenori începători etc.)
 - e) Descentralizarea fiscală prin valorificarea avantajelor specifice pe care le au anumite APL-uri (peisagistice, resurse naturale, turistice etc.) prin oferirea posibilității de a stabili taxe locale noi, altele decât cele specificate în Codul Fiscal.

3.1.2. Politici naționale de susținere a dezvoltării urbane cu rol consolidat pentru APL-uri

Descentralizarea nu este singura politică națională necesară pentru o abordare teritorială eficientă a dezvoltării locale. Îmbunătățirea autonomiei și responsabilității autorităților locale este o condiție necesară, dar o mare parte a efectului asupra dezvoltării locale va depinde și de adoptarea politicilor naționale de dezvoltare urbană și rurală potrivite.

O politică națională de dezvoltare urbană, în concordanță cu noua arhitectură instituțională creată de reformele de descentralizare și de abilitare a autorităților locale cu acces la

resursele tehnice și financiare ale programelor naționale legate de mediul urban, este un factor potențial major pentru a se asigura că reformele de descentralizare se transformă în rezultate de dezvoltare teritorială.

Prin intermediul programelor multisectoriale, concepute și implementate în comun de administrațiile centrale și locale, o politică urbană națională ar trebui apoi să abordeze problemele-cheie ridicate de procesul de urbanizare. Aceste probleme includ:

a) Necesitatea dezvoltării unui sistem de așezare urbană mai echilibrat. Infrastructura și alte investiții finanțate în cadrul programelor naționale de dezvoltare urbană vor trebui să fie vizate atât în zonele metropolitane, cât și în nodurile urbane secundare (orașele mijlocii și mici) cu cel mai mare potențial de creștere și de promovare a dezvoltării zonelor rurale/regionale din împrejurime.

Caseta nr. 7 - Prioritățile pe termen mediu în domeniul promovării urbanismului

La momentul actual domeniul de reglementare al urbanismului se bazează pe [Legea nr. 835/1996](#) privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului și [Legea nr. 721/1996](#) privind calitatea în construcții. O serie de acte normative subordonate Legii sunt de asemenea în vigoare. Cu toate acestea, domeniul de reglementare al urbanismului este în mare parte depășit și în multe privințe nu corespunde necesităților de urbanism, în special în contextul supra-aglomerării unor municipii din Moldova precum Chișinău și Bălți.

Cadrul normativ actual nu prevede mecanisme de promovare a poliilor de creștere, deși sunt menționate în câteva documente de planificare strategică, precum [SNDR 2016-2020](#). Conceptul de poli de creștere poate fi promovat în contextul unei noi organizări administrativ teritoriale, care oferă APL-urilor mai mari (cu statut de orașe) o autonomie mai mare și care poate oferi în termen mediu posibilități de activitate economică și implicare în procese economice mai complexe APL-urile mai mici din regiunile alăturate, inclusiv locuitorii din aceste APL-uri.

OSC-urile se pot implica de asemenea în procesul de promovare a politicilor echilibrate de dezvoltare urbană, prin cercetarea oportunităților de creștere economică a unor regiuni mai mari, cu implicarea centrală a localităților urbane și coparticiparea localităților mai mici, ce pot contribui cu resurse naturale și umane la o dezvoltare armonioasă a regiunii. Domeniile de urbanism presupun aspecte de planificare, prestare a serviciilor, emiterea autorizațiilor, aplicarea instrumentelor TIC în prestarea serviciilor. Astfel, studii de fezabilitate, propunerii de cooptare a mediului privat, public și asociativ în procese de dezvoltare economică sunt esențiale la nivel de localități urbane mai mici, cu potențial de creștere.

b) Consolidarea planificării spațiale. Acest lucru va solicita autorităților naționale să ofere cadrul legal și de reglementare, și de multe ori sprijin tehnic și financiar autorităților locale pentru pregătirea cadrelor strategice de dezvoltare spațială, a controlului asupra utilizării terenului și a planurilor de gestiune și a instituțiilor.

Caseta nr. 8 - Domeniile pe care le pot promova APL-urile în contextul planificării spațiale

APL-urile se pot implica în promovarea noului [Cod al Urbanismului și Construcțiilor](#) și discutarea prevederilor subordonate Legii, inclusiv standardele de calitate în construcții și de planificare urbană. De asemenea, planificarea spațială la nivel de APL-uri mai mari, cu implicarea APL-urilor mai mici din regiune, în baza abordării de formare a poliilor de creștere, oferă cadrul de planificare

spațială necesară pentru a pune în funcțiunile procesele de creștere economică accelerată a localităților mai mari, identificate drept poli de creștere.

Planificarea spațială va trebui să fie cuplată cu instrumentele de finanțare, pe care le vom analiza mai jos, care să asigure cadrul inițial de finanțare necesar pentru a oferi oportunitățile unei planificări spațiale echilibrate și cu impact de durată, inclusiv cu suficiente surse de întreținere după ce resursele financiare au fost consumate. Sursele de finanțare pentru întreținere vor trebui să fie identificate la etapa de elaborare a planurilor spațiale (de amenajare a teritoriului), inclusiv din fonduri naționale și externe.

Astfel, APL-urile se pot implica în procesul de consultări publice pe domeniul Codului Urbanismului și Construcțiilor, precum și pe elaborarea, aprobarea și implementarea standardelor de urbanism, care se aprobă la nivel de autorități administrative centrale de specialitate ([MEI](#) și [MADRM](#)).

OSC-urile se pot implica prin promovarea planurilor de urbanism și de planificare spațială pentru localitățile de unde provin, cu luarea în calcul a priorităților de dezvoltare a polilor de creștere și astfel valorificarea cât mai eficientă și sustenabilă a resurselor naturale și a resurselor umane disponibile în APL-urile din localitățile mai mari și din cele mai mici din împrejurimi.

Resursele umane care să gestioneze eficient procesele de planificare spațială sunt esențiale. Astfel, procesul de implementare al noilor planuri de urbanism și de planificare spațială vor necesita resurse la nivelul central, inclusiv instruiți și programe de studii pentru a putea acoperi golurile de resurse umane cu care se confruntă APL-urile la moment, în special cele mici. O abordare sistemică a acestui aspect este absolut necesară, inclusiv garantarea unei remunerații adecvate pentru angajații din cadrul APL-urilor. Mobilizarea resurselor date nu va fi posibilă în contextul Republicii Moldova fără o amplă reformă teritorial-administrativă.

c) Necesitatea de a investi în teren, infrastructură, locuințe și servicii. Acest lucru va solicita autorităților naționale să ofere mediului juridic și de reglementare care să permită investițiile directe și accesul la facilități și instrumente dedicate pentru finanțarea proiectelor urbane, care sunt esențiale pentru ca autoritățile locale să își pună în aplicare planurile de dezvoltare locală spațială și socio-economică și, cel mai important, pentru a îmbunătăți condițiile cartierelor.

Caseta nr. 9 - Sursele de investiții în planificarea spațială, infrastructură, locuințe și servicii

Sarcina APL-urilor este implicarea activă în procesul de planificare a utilizării resurselor financiare disponibile. Necesități financiare sunt multiple, multe din ele fiind pur de ordin social sau de consum, altele însă fiind de ordin investițional, care pot genera în termen mediu, cu condiția aplicării eficiente a disciplinei fiscale, a unor resurse financiare adiționale la nivel local.

Astfel, APL-urile se pot concentra pe promovarea, în baza planurilor deja elaborate și aprobate, având studiile de fezabilitate disponibile, a investițiilor în domenii de infrastructură generatoare de activitate economică și profit, și în consecință, încasări mai mari la nivelul APL-urilor.

Rolul central în acest exercițiu îl au APL-urile mai mari, care au reușit deja să aprobe un plan de dezvoltare a regiunii, cu implicarea APL-urilor mai mici. Fiecare domeniu de infrastructură va necesita o analiză separată pe surse de investiții.

Spre exemplu, pe domeniul drumurilor, competențele sunt divizate între APL-urile de nivelul II, care gestionează drumurile de interes raional, APL-urile de nivelul I, care gestionează drumurile de nivel comunal și străzile, și Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor.

Pentru a finanța proiecte inițiale cu potențial sporit de amplificare, inițierea din partea APL-urilor și

a OSC-urilor a proiectelor de [crowdfunding](#) este o soluție de atragere relativ rapidă de surse de capital din localitate, inclusiv cu implicarea membrilor comunității aflați în afara localității sau țării.

Caseta nr. 10 - Gestionarea locuințelor

Domeniul locuințelor și serviciilor locale sunt în nemijlocita responsabilitate a APL-urilor de nivelul I. O serie de servicii, care sunt prestate de autoritățile publice centrale, sunt la moment prestate deconcentrat prin oficiile teritoriale ale [Agenției Servicii Publice](#).

Investițiile în domeniul locuințelor sunt legate nu doar de domeniul resurselor financiare disponibile. Fiind un domeniu în principal de ordin privat, modul de gestionare a locuințelor necesită întâi de toate reglementări ajustate la realitățile curente pentru gestionarea condominiurilor. [Legea 913/200](#) condominiului în fondul locativ, precum și cadrul de politici privind gestionarea apartamentelor privatizate și a fondului locativ în gestionarea APL-urilor nu oferă posibilitate de gestionare eficientă a acestor spații, iar infrastructura nu are decât să sufere în continuare.

APL-urile se pot implica plenar în procese de promovare a [Legii 276/2018 cu privire la condominiu](#), care nu a fost promulgată de Președinte și a fost transmisă pentru re-examinare în Parlament. Aceste reglementări sunt esențiale pentru a gestionare eficientă a locuințelor din localități de înșiși proprietarii din condominii. Resurse suplimentare sunt disponibile pentru a fi alocate în domenii de eficiență energetică, inclusiv prin intermediul [Agenției pentru Eficiență Energetică](#) și a partenerilor de dezvoltare. APL-urile mari, precum municipiul Chișinău, Bălți, Cahul, pot prevedea instrumente de stimulare a gestionării eficiente de către locatari a condominiilor, inclusiv prin intermediul co-finanțării proiectelor de eficiență energetică (repararea, izolarea clădirilor, schimbarea ușilor și ferestrelor etc.), cu condiția că sunt create asociațiile de proprietari în condominiu (APC) și activitățile de întreținere a locuințelor sunt ulterior preluate de acestea din urmă.

OSC-urile se pot implica prin promovarea proiectelor de gestionare eficientă a locuințelor, inclusiv prin consolidarea capacităților APC-urilor în gestionarea independentă a condominiilor, inclusiv modul de adoptare a deciziilor, organizarea spațiilor din gestiune, întreținerea rețelelor și creșterea nivelului de eficiență energetică.

Caseta nr. 11 - Gestionarea serviciilor locale

În baza Legii 436/2006 APL-urile sunt responsabile de prestarea unui spectru larg de servicii locale. Acestea presupun serviciile de salubritate, iluminatul public, transportul local, evacuarea și gestionarea gunoierului menajer, alimentarea cu apă, canalizare și tratarea apelor reziduale, întreținerea spațiilor publice și a infrastructurii de drumuri. Toate aceste servicii sunt esențiale pentru bunăstarea localității, menținerea unei satisfacții pentru locuitori și implementarea eficientă a resurselor financiare parvenite de la locuitori sub formă de impozite și taxe. Majoritatea acestor servicii dispun de un cadru de reglementare la nivel național. Cu toate acestea multe dintre servicii locale necesită o încadrare de reglementare actualizată, iar altele sunt în genere lipsite de o reglementare adecvată.

Legea cadru care reglementează serviciile publice este [Legea nr. 1402/2002](#) serviciilor publice de gospodărie comunală. Această Lege stabilește principiile de prestare a serviciilor publice, inclusiv obligațiile autorităților publice locale, modul de prestare a serviciilor, beneficiile și responsabilitățile utilizatorilor de servicii.

Adițional, unele servicii dispun de cadru de reglementare specializat, precum ar fi domeniul (1)

gestionării deșeurilor - [Legea nr. 209/2016](#) privind deșeurile, (2) alimentarea cu apă și canalizare - [Legea nr. 303/2013](#) privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, (3) transporturi - [Codul nr. 150/2014](#) Transporturilor Rutiere.

În același timp, servicii precum [salubritatea](#), [iluminatul public stradal](#), gestionarea drumurilor locale, precum și [gestionarea locuințelor](#) nu dispun de reglementari speciale suficiente.

Astfel, APL-urile se pot implica la nivel de elaborare și promovare de politici publice în domeniul prestării serviciilor, prin discutarea problemelor cu care se confruntă în prestarea eficientă a serviciilor publice date, inclusiv particularizarea prestării serviciilor în dependență de numărul de beneficiari de care dispune localitatea. Dat fiind natura socială a serviciilor, precum și a naturii de interes public deosebit, prestarea serviciilor publice, în special a celor care necesită rețele și infrastructură costisitoare, sunt posibile doar atunci când un număr suficient de beneficiari este disponibil pentru a atinge economiile de scară și a asigura profitabilitatea serviciilor.

OSC-urile se pot implica de asemenea în promovarea eficienței prestării acestor servicii, inclusiv să promoveze gestionarea corporativă eficientă a întreprinderilor municipale care au fost încredințate cu prestarea unor astfel de servicii. Deși un cadru general cu privire la [întreprinderile de stat și municipale](#) este disponibil, multiple aspecte de eficiență în gestionarea întreprinderilor sunt necesare, precum auditul extern, aplicarea regulilor de achiziții publice, transparența tranzacțiilor și controlul public asupra activității întreprinderilor municipale din gestiune.

d) Nevoia de a investi în managementul local al mediului. Acest lucru va solicita autorităților naționale să ofere cadrul legal și de reglementare, investițiile directe și sprijinul tehnic și financiar cu care autoritățile locale trebuie să abordeze problemele de mediu asociate atât cu urbanizarea rapidă, cât și cu schimbările climatice. Astfel de probleme apar cel mai des în urma utilizărilor conflictuale ale terenurilor, eroziunii și expunerii terenurilor la inundații, poluarea aerului și a apei, precum și a sistemelor de gestionare a deșeurilor solide inadecvate și a celor reziduale.

e) Necesitatea dezvoltării economiei urbane și generarea de locuri de muncă. Acest lucru va necesita instituirea unor mecanisme de consultare și sprijin pe mai multe niveluri pentru a ajuta autoritățile locale să formuleze și să pună în aplicare strategii pentru dezvoltarea economică locală și să creeze locuri de muncă, inclusiv să analizeze și dezvolte lanțurile valorice, precum și măsurile adecvate pentru a sprijini un sector specific, care este deseori în economia nedeclarată/tenebră.

3.1.3. Politici naționale de susținere a dezvoltării rurale cu rol consolidat pentru APL-uri

Strategiile naționale de dezvoltare rurală au fost mai dificil de realizat în practică, din cauza rezistențelor birocratice centrale mai puternice și a capacității politice și administrative mai scăzute a autorităților locale rurale.

Deoarece dezvoltarea rurală a primit un loc central în agendele naționale de dezvoltare, caracteristicile sale multidimensionale și nevoia de interconectări sectoriale puternice în orice strategie care vizează promovarea acestora au fost recunoscute imediat.

Dezvoltarea rurală este în același timp preocupată de creșterea economică, buna guvernare, justiția socială și furnizarea de servicii de bază. Strategiile de promovare a dezvoltării rurale trebuie să depășească creșterea agricolă și îmbunătățirea productivității și să abordeze importanța crescândă a activităților non-agricole și a legăturilor urbane-rurale puternice. Intervențiile necesare în cadrul unei politici și strategii naționale de dezvoltare rurală pot varia de la îmbunătățirea conectivității spațiale și construirea infrastructurii productive până la sprijinirea adaptării la schimbările climatice, de la furnizarea serviciilor de sănătate până la încurajarea educației de bază și a formării profesionale, de la definirea drepturilor de proprietate și sporirea securității alimentare.

Dependența continuă de programe sectoriale de sus în jos duce în mod obișnuit la intervenții fragmentate, mai puțin eficiente pentru dezvoltarea rurală. Dar chiar și atunci când acest lucru poate fi corectat prin eforturile de coordonare intersectorială la nivel central, determinate de lideri naționali excepțional de puternici, strategiile naționale de dezvoltare rurală care nu se bazează pe autoritățile locale împuternicite ca unități cheie de planificare și implementare, pot de asemenea eșua pe un alt teritoriu. Acestea îngreunează mai mult guvernul național să recunoască și să susțină în mod flexibil inițiative locale pe teritorii cu o perspectivă de creștere mai mare și mai imediată, prin conectarea la economiile naționale și globale.

Acest lucru indică clar necesitatea unei noi generații de politici naționale de dezvoltare rurală care să sprijine abordarea teritorială a dezvoltării locale prin promovarea rolului autorităților locale autonome și responsabile ca unități cheie de planificare și implementare a strategiilor naționale de dezvoltare rurală. În acest sens, este deosebit de importantă delegarea contractuală, mecanismele dedicate de asistență tehnică și financiară și aranjamente eficiente de supraveghere.

Caseta nr. 12 - Promovarea politicilor de dezvoltare rurală

[Legea nr. 276/2016](#) cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală ([SNDAR](#)) pentru anii 2016-2020 și [Planul de Acțiuni](#) pentru anii 2018-2020, precum și [Regulamentul](#) privind condițiile, ordinea și procedura de acordare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural oferă un set de acțiuni la nivel de implementare pentru MADRM, AIPA, ANSA și alte autorități publice centrale. Domeniul SNDAR este în principal destinat pentru zonele rurale și necesită un efort consolidat, inclusiv planificare eficientă a utilizării resurselor financiare disponibile.

Valorificarea fondurilor disponibile

APL-urile rurale își pot consolida eforturile pentru a valorifica oportunitățile din cadrul SNDAR și a veni cu soluții și a prezenta potențialul lor de implementare. Astfel, **inventarierea potențialului** APL-urilor, care vor avea nevoie de o coordonare a eforturilor, urmat de **prezentarea oportunităților** de investiție, inclusiv cu suport financiar din partea AIPA și a altor agenții, cuplat cu reglementarea locală prielnică investițiilor disponibile, ar putea contribui semnificativ la creșterea economică și dezvoltarea rurală necesară.

OSC-urile se pot asocia pentru a promova investițiile potențial disponibile și exercita controlul civil asupra exercițiului de investiții, inclusiv excluderea conflictelor de interese și favorizarea întreprinderilor mici și mijlocii, și nu a întreprinderilor mari consacrate, în valorificarea fondurilor

disponibile.

Promovarea susținerii afacerilor cu profitabilitate sporită

APL-urile își pot stabili drept prioritate crearea condițiilor prielnice de dezvoltare pentru antreprenorii din sectorul agricol care promovează rate de profitabilitate sporită și produse ecologice. Datorită efortului considerabil, acestea necesită coordonare cu alte APL-uri din regiune, implicarea partenerilor de dezvoltare și structura suportului pentru a corespunde cerințelor de [ajutor de stat](#).

OSC-urile se pot implica plenar în promovarea subvenționării pentru sectoare ale agriculturii cu potențial sporit de profitabilitate, în baza unor studii de piață, în special acelea unde Republica Moldova poate valorifica comerțul liber și aprofundat (UE), precum și pentru sectoare ale agriculturii cu certificare de produse ecologice.

3.2. Schimbări de politică regională pentru a sprijini dezvoltarea locală

3.2.1. Dezvoltarea cooperării interguvernamentale eficiente

Apariția autorităților regionale autonome și responsabile schimbă arhitectura sistemului regional de guvernare și administrație publică și ridică probleme cu totul noi de cooperare interguvernamentală. Se cere ca relațiile ierarhice între nivelurile unei administrații centrale unice să fie înlocuite cu parteneriate negociate între administrații locale, regionale și centrale, precum și între diferite administrații locale care operează la aceleași sau la diferite nivele de unitate administrativ-teritorială.

Mecanismele eficiente de coordonare a politicilor interguvernamentale și de dezvoltare a unor astfel de parteneriate negociate sunt de obicei dificil de stabilit din cauza:

- (i) lipsei unei distincții clare constituționale și/ sau legale între autoritățile centrale de stat și cele locale, și
- (ii) constrângerile de capacitate și lipsa investițiilor în administrarea autorităților locale.

Nevoia de consultare și coordonare între autoritățile locale puțin dezvoltate și agențiile administrației centrale, este adesea foarte clar recunoscută (și uneori chiar supra-accentuată), dar o astfel de recunoaștere a dus adesea la „soluții” care sfârșesc prin negarea autonomiei locale și prin reproducerea controalelor ierarhice, în loc să construiască platforme pentru negocieri și cooperări autentice interguvernamentale.

Un exemplu este încălcarea frecventă, în conceperea noii arhitecturi de guvernare subnațională, a „principiului non-subordonării” (adică: nici o autoritate locală nu ar trebui subordonată unei alte autorități locale, în timp ce toate ar trebui să fie supuse supravegherii statului) și reproducerea între nivelurile autorităților locale ale acelorași relații ierarhice care prevalează printre nivelurile administrației centrale (cum este cazul, de exemplu, atunci când planurile și bugetele unei comune au nevoie de aprobarea unei autorități raionale).

O altă practică comună este punerea atât a unităților sub-naționale ale administrației centrale, cât și a unităților administrative ale autorităților locale puțin dezvoltate sub controlul unui guvernator raional sau local numit de Guvern, care acționează simultan ca putere executivă a autorității locale și administrator al subdiviziunilor locale ale administrației centrale. Un astfel de aranjament, răspândit în țările în curs de „descentralizare”, a fost adesea justificat de lipsa capacității locale și există cu siguranță adevărul în acest argument. Cu toate acestea, nu se face prea mult pentru a facilita consolidarea capacității locale, inclusiv transferul resurselor umane de la administrațiile centrale la administrațiile locale și consolidarea responsabilității acestora către consiliile locale alese. În schimb, și indiferent de recunoașterea puterilor lor de decizie politică, există tendința de a reduce consiliile locale la organele consultative ale administrației centrale care operează în localitate.

Cu toate acestea, în localitățile în care autoritățile locale se bucură de un minim de autonomie și capacitate administrativă, au fost instituite mecanisme pentru a îmbunătăți coordonarea politicilor cu administrația centrală și pentru a facilita acțiunile comune ale autorităților locale.

Oferirea cadrului de reglementare și sprijin tehnic pentru dezvoltarea și instituționalizarea acestor mecanisme de negociere și cooperare interguvernamentală este o caracteristică esențială a unei abordări teritoriale a dezvoltării locale, care înțelege natura deschisă și multi-scalară a dezvoltării locale.

Cadrul legislativ actual prevede câteva elemente cheie de interacțiune între nivelele administrației publice locale. Astfel, Legea nr. [436/2006](#) privind administrația publică locală și Legea nr. [764/2001](#) privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova stabilesc existența a două nivele de administrație publică locală - raion și oraș, comună, sat.

Adițional, domeniul de dezvoltare regională, care presupune consolidarea eforturilor la nivel de regiuni de dezvoltare, și care este reglementat de Legea nr. [438/2006](#) privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, presupune interacțiunea dintre autoritățile publice locale de nivelul I și II în stabilirea priorităților de dezvoltare regională. Scopul principal al politicilor de dezvoltare regională este asigurarea unei dezvoltări socio-economice echilibrate, cu susținerea zonelor defavorizate.

Instituțional, există Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) și Consiliile Regionale pentru Dezvoltare (CDR), la moment fiind create 4 ADR și 4 CDR. Sunt în proces de lucru formarea ADR și CDR Chișinău.

Din punct de vedere al organizării administrativ teritoriale sunt 35 de unități administrativ teritoriale de nivelul II și 898 unități administrativ teritoriale de nivelul I.

Actualmente, unicul instrument de coordonare a eforturilor de dezvoltare la nivelul autorităților locale de nivelul I și nivelul II sunt regiunile de dezvoltare, având ADR-uri și CDR-uri. Cu toate acestea, la nivel de regiune de dezvoltare, inițiativele care sunt susținute țin de proiectele care au impact asupra unui areal mai mare și nu se focusează pe o anumită localitate. Fondul Național de Dezvoltare Regională (FNDR) finanțează proiectele și programele selectate și incluse în Documentul Unic de Program (DUP). Deseori însă DUP

conține mai multe proiecte decât este în stare să fie finanțate de către FNDR. Aprobarea proiectelor și programelor și includerea lor în DUP nu înseamnă neapărat că acestea vor fi finanțate din resursele FNDR.

O altă provocare ține de modul în care funcționează CDR-urile. Componenta lor poate ajunge la peste 50 persoane, ceea ce afectează semnificativ modul de luare a deciziilor. Mai mult, dat fiind diferențierea neclară dintre dezvoltarea regională și dezvoltarea locală, multe autorități publice locale insistă pe proiecte care nu sunt de impact regional, ci mai degrabă local sau intra-local. Astfel, inițiativele de finanțare a unui drum care leagă trei localități alăturate nu poate avea un impact regional. Din păcate practica arată că astfel de cazuri există și sunt frecvente.

Coordonarea eforturilor de dezvoltare teritorială ar urma să se concentreze cel puțin pe 3 nivele:

1. Dezvoltarea regională, unde sunt discutate inițiative care oferă beneficiu întregii regiuni, oricare ar fi domeniul inițiativei
2. Dezvoltare intra-locală, unde sunt incluse interesele unui grup redus de localități alăturate
3. Dezvoltare locală, care presupune coordonarea eforturilor dintre localități în stabilirea priorităților lor proprii și discutarea lor.

Mecanisme eficiente de a promova coordonarea eforturilor dintre cele trei nivele (localitate, raion, regiune) de dezvoltare ar putea urma structurile de mai jos:

1. Stabilirea poziției localității pe domenii de dezvoltare disponibile și de interes sporit;
2. Coordonarea eforturilor și stabilirea intereselor comune între un număr redus de localități învecinate, cu participarea sectoarelor asociative, de afaceri și de administrare locală;
3. Coordonarea eforturilor de dezvoltare la nivel de raion, utilizând cadrul instituțional existent (Consiliul raional, structurile desconcentrate etc.) și cu implicarea sectorului asociativ și al mediului de afaceri;
4. Coordonarea proiectelor regionale, de importanță deosebită pentru mai multe raioane, la nivelul CDR-urilor.

Sunt potențial 8 domenii de dezvoltare care pot fi atinse prin aceste mecanisme de coordonare:

1. Dezvoltare durabilă
2. Calitatea vieții
3. Cercetare și dezvoltare
4. Inovare
5. Productivitate
6. Economie bazată pe servicii
7. Dezvoltarea talentelor
8. Creștere economică

Caseta nr. 13 – Promovarea cooperării de către cetățeni între APL-urile de nivelul I și II, și regiunile de dezvoltare

Participarea cetățenilor în acest proces este esențială de la primul nivel întrucât oferă imboldul necesar inițial pentru schimbare. Implicarea cetățenilor este esențială pentru a:

1. Definire intereselor și oportunităților de dezvoltare
2. Promovarea eficienței în utilizarea resurselor financiare disponibile, inclusiv între localități
3. Susținerea inițiativelor de cooperare inter-municipală (CIM) sub diferite forme organizaționale pentru a facilita cele 8 domenii de dezvoltare
4. Fortificarea poziției autorității locale sau a grupului de autorități locale în procesul de stabilire a priorităților la nivel de raion și ulterior la nivel de regiune de dezvoltare.

Cîteva exemple unde acest exercițiu ar putea oferi o perspectivă și crește eficiența utilizării fondurilor publice:

1. Prestarea serviciilor de educație preșcolară:
 - a. Fuziunea grădinițelor cu calculul costului per copil;
 - b. Transfer de fonduri de la un APL la al alte APL-uri pentru transferul funcției
 - c. Organizarea transportului comun pentru copii;
 - d. Gestionarea comună a infrastructurii utilizate, inclusiv creșterea eficienței utilizării spațiilor disponibile (eficiență energetică, panouri solare, ferestre energetice eficiente etc.);
 - e. Utilizarea spațiilor disponibile pentru alte necesități locale (evenimente culturale, de agrement etc.) cu implicarea mediului de afaceri local;
2. Prestarea serviciilor de acces la apă potabilă și canalizare
3. Prestarea serviciilor de salubritate, evacuare și procesare a gunoierului menajer
4. Gestionarea drumurilor locale
5. Valorificarea resurselor imobile disponibile în localitate
 - a. Inventarierea activelor și a costurilor de întreținere;
 - b. Atragerea investițiilor locale și regionale;
 - c. Evaluarea resurselor umane disponibile pentru afaceri.

3.2.2. Dezvoltarea capacității de conducere și administrare la nivel local

Conducerea puternică și administrarea capabilă sunt două aspecte care determină capacitatea unei autorități locale. Ambele sunt esențiale pentru promovarea dezvoltării teritoriale și ar trebui astfel abordate de programele de consolidare a capacității autorităților locale.

Apariția unor lideri locali autentici depinde foarte mult de:

- (i) spațiul care le este de fapt disponibil pentru luarea deciziilor autonome (întinderea puterilor lor de inițiativă și imunitatea de la controalele de oportunitate),
- (ii) de măsura în care procesul de alegere/ selecție a acestora facilitează atragerea talentului politic către administrația locală, și

(iii) de imboldurile politice existente în cadrul partidelor politice.

O administrație locală capabilă respectă realizarea eficienței cheltuielilor din sectorul public, care reprezintă esența reformelor de descentralizare și este centrală pentru îmbunătățirile ciclului de management al dezvoltării locale, pe care ATDL o are drept scop. În contextul unor constrângeri severe atât în disponibilitatea forței de muncă calificate, cât și în capacitatea de a o atrage în sectorul public local, dezvoltarea administrațiilor locale capabile necesită un grad ridicat de flexibilitate pe piața muncii, inclusiv capacitatea de a muta funcționarii publici de la sectorul public central la cel local, introducerea sistemelor de plată bazate pe performanță, contractarea furnizorilor de servicii externe și furnizarea de competențe esențiale pe piața forței de muncă deschise.

Toate acestea sunt obligate să facă față rezistențelor birocrăției Guvernului și muncii organizate și adesea ridică probleme politice sensibile care întârzie sau compromit reformele pieței muncii. De asemenea, problemele de personal și rezistențele la schimbările în rolurile și prerogativele personalului administrației centrale au fost, de obicei, în spatele eșecului unor încercări de a delega funcțiile administrației centrale în cele locale. Dezvoltarea administrațiilor locale capabile necesită, de asemenea, instruire și re-instruire a personalului local. Proiectarea programelor care fac acest lucru într-o manieră eficientă din punct de vedere al costurilor a fost în mod obișnuit dificilă, iar exemple de cheltuieli irositoare pentru formarea funcționarilor publici abundă atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare.

Mai general, se subliniază faptul că „consolidarea capacităților” (fie pentru a consolida abilitățile de conducere, fie pentru a dezvolta o administrație capabilă) este mult mai mult decât „formare” și că consolidarea capacității înseamnă simultan (i) îmbunătățirea abilităților individuale, (ii) îmbunătățirea instituțională setări (organizații și proceduri) în cadrul cărora aceste abilități pot fi implementate în mod eficient și (iii) creează o politică și un cadru legal care să permită ambele îmbunătățiri. Doar atât de mult poate fi cerut de la un primar în modul de conducere dacă mediul politic și instituțional în care își desfășoară activitatea nu oferă un spațiu semnificativ pentru inițiativa autonomă. În mod similar, este greu să te aștepti la o performanță eficientă din partea personalului administrației locale atunci când își desfășoară activitatea în cadrul unor instituții disfuncționale.

Cu toate acestea, având în vedere orice mediu de politică și cadru legal, un spațiu limitat, poate fi găsit loc aproape întotdeauna pentru îmbunătățiri fie în instituții, fie în abilitățile individuale ale administrației locale. Deși, în cele din urmă, reforma durabilă necesită o procedură coordonată pe cele trei fronturi de consolidare a capacității (politică, instituțională și individuală), oportunități pentru îmbunătățiri parțiale pot fi găsite separat pe oricare dintre cele trei fronturi. Poziția de la care autoritățile locale și asociațiile lor se angajează într-un dialog politic cu Guvernul pentru aprofundarea procesului de reformă a descentralizării s-ar consolida foarte mult dacă autoritățile locale ar profita la maximum de orice spațiu de care dispun deja pentru a îmbunătăți capacitățile instituționale și individuale locale în administrația locală.

3.2.3. Promovarea activismului civic și a parteneriatelor dintre mediul public și privat (PPP)

Mobilizarea resurselor specifice localității, inclusiv capitalul social, este esențială pentru o dezvoltare locală autentică. Apelul autorităților locale către comunitățile lor și către sectorul privat local pentru a promova implicarea civică și parteneriatele public-private pentru furnizarea îmbunătățită a serviciilor și promovarea dezvoltării economice este într-adevăr o componentă esențială, sau un element de bază, al unei ATDL.

Autoritățile locale trebuie apoi să interacționeze cu societățile locale într-un mod care să depășească „participarea” în sensul căutării de contribuții publice în elaborarea politicilor publice locale și care să permită auditul social al performanței administrației locale. Aceștia trebuie să caute și să faciliteze „cetățenia activă”, inclusiv acțiunea colectivă pentru coproducția reală a serviciilor și să se angajeze cu sectorul privat în formularea și implementarea strategiilor de dezvoltare economică locală.

Interesul pentru acțiunea colectivă și coproducția serviciilor de către utilizatori nu este nouă, însă, conceperea unor aranjamente de succes și durabile, s-a dovedit, probabil, dificilă din cauza lipsei de dorință a oamenilor de a suporta costurile acțiunii colective atunci când beneficiile nu sunt clar percepute și/ sau trebuie împărtășite cu cei care nu se implică.

Pentru a fi eficiente și durabile, aceste aranjamente trebuie percepute mai degrabă ca aranjamente concentrate pe soluționarea problemelor, decât forme largi de organizare care servesc ca vehicule de influență politică și trebuie să utilizeze cu atenție capitalul instituțional existent, mai degrabă decât să impună aranjamente organizaționale standard promovate de finanțatori externi sau de autoritățile naționale și locale sub presiunea finanțatorilor externi.

Domeniul de aplicare a PPP pentru furnizarea de servicii publice și investițiile în infrastructură ar putea fi clar extins în practică, dacă se acordă sprijin național și extern adecvat autorităților locale pentru a reduce riscurile percepute și pentru a aborda problemele legate de capacitatea de management. Dar domeniul de aplicare al parteneriatului public-privat la nivel local ar putea fi lărgit și de o autoritate locală pro-activă, dispusă și capabilă să angajeze sectorul privat local, dincolo de livrarea de bunuri publice, într-un proces de planificare, co-finanțare și implementare a unei strategii locale de dezvoltare economică. Dovezile recente arată că, chiar și în cazul în care autoritățile locale au resurse foarte limitate pentru investiții (în atragerea investițiilor interioare, furnizarea infrastructurii, sprijinirea firmelor locale și dezvoltarea resurselor umane locale), angajarea lor cu părțile interesate locale și comunitare într-un proces de planificare strategică sfârșește prin deschiderea de noi posibilități și permite noi inițiative pentru dezvoltarea economică locală.

3.3. Dezvoltarea economică locală

3.3.1. Extinderea domeniului de acțiune a autorităților locale pentru promovarea dezvoltării locale

În ceea ce privește domeniul de aplicare sectorial, intervențiile de dezvoltare locală pot fi preocupate de:

- (a) furnizarea de servicii de asistență socială și dezvoltare umană,
- (b) promovarea activității economice și crearea de locuri de muncă, și
- (c) gestionarea terenurilor și a altor resurse naturale și protecția mediului.

Descentralizarea fiscală explică modul de redistribuire a competențelor: capacitatea autorităților locale ar trebui să dezvolte funcții de autorități locale care, la rândul lor, ar trebui să formeze finanțele autorităților locale. De asemenea, descentralizarea fiscală a format consecutivitatea capacități-funcții-resurse drept fundamentul oricărui proces inter-guvernamental de „reatribuire funcțională”. Este dificil să se argumenteze împotriva logicii conexiunii capacitate-funcții-resurse și, într-adevăr, ar trebui să ghideze reatribuirea funcțiilor și resurselor Guvernului către autoritățile subnaționale prin măsuri de descentralizare fiscală și administrativă.

Cu toate acestea, dacă autoritățile locale sunt recunoscute ca actori politici și nu doar ca agenți ai statului din localitate, în perspectiva pur administrativă a majorității recomandărilor bazate pe teoria descentralizării fiscale standard lipsesc două puncte importante:

1. Relația dintre capacitate, funcții și resurse este mai degrabă circulară decât liniară, cu implicația că, în condiții contextuale adecvate, transferurile de resurse pot iniția crearea capacității și procesele de reasignare funcțională. Acesta este cazul în care disponibilitatea unui minim de resurse programabile la nivel local este o condiție prealabilă pentru autoritățile locale să întreprindă un proces de planificare a dezvoltării, programare și bugetare și să dezvolte capacități pentru gestionarea cheltuielilor publice locale. Este, de asemenea, cazul în care resursele sunt transferate de agențiile specializate către autorități locale prin contracte de implementare al căror scop, pe lângă furnizarea îmbunătățită a anumitor servicii, poate fi și acela de a construi capacitatea locală în pregătirea unui eventual transfer a acestor responsabilități de furnizare a serviciilor.
2. Ceea ce ar trebui sau ar putea face autoritățile locale este să nu se limiteze la funcții specifice dictate de politica națională de descentralizare fiscală. Autoritățile locale pot fi capabile să facă mult mai mult decât să îndeplinească numai sarcini specifice sau delegate. De fapt, acestea pot avea un spațiu considerabil pentru manevră în elaborarea, finanțarea și implementarea programelor și proiectelor care nu fac parte dintr-un set de funcții atribuite în mod explicit și totuși răspund la o cerere locală și îmbunătățesc bunăstarea comunității locale.

O caracteristică critică a ciclului îmbunătățit de gestionare a dezvoltării locale asociat cu o politică eficientă a ATDL este, prin urmare, abilitarea autorităților locale să acționeze pe

deplin. În toate cele trei domenii substanțiale/ sectoriale ale dezvoltării locale menționate mai sus, (furnizarea serviciilor sociale, promovarea activității economice, managementul mediului).

Autoritățile locale ar trebui să poată:

- a) Să contribuie la adaptarea și implementarea politicilor/ programelor centrale în localitatea lor și la îmbunătățirea eficienței de alocare și de generare de resurse naționale și
- b) Să-și dezvolte propriile politici și programe locale ca răspuns la prioritățile localităților lor și să mobilizeze și să utilizeze resurse locale suplimentare.

Acest lucru ridică imediat problema autonomiei, deoarece autoritățile locale nu vor putea îndeplini eficient nici una dintre cele două sarcini de mai sus, fără un grad semnificativ de autonomie locală.

3.3.2. Îmbunătățirea planificării dezvoltării locale

Reformele descentralizării schimbă guvernanta și administrația publică a unei țări și o transformă într-un sistem pe mai multe niveluri, cu noi entități responsabile de elaborarea și implementarea politicilor la diferite niveluri ale organizației spațiale a statului. În consecință, responsabilitățile sectorului public în ceea ce privește planificarea, finanțarea și implementarea dezvoltării nu mai sunt atribuite exclusiv administrației naționale, ci trebuie împărțite în mod eficient între unitățile naționale și subnaționale de guvernare și administrația publică.

În cazul în care reformele de descentralizare bazate pe politică se opresc din crearea de autorități locale cu o autonomie semnificativă, planificarea dezvoltării locale se reduce la ajustarea la localitate a politicilor, programelor și proiectelor administrației centrale, în timp ce devine dificil să dezvoltăm pe deplin cererile locale și să mobilizăm resurse financiare și non-financiare ale părților interesate locale.

Aspectele cheie ale dezvoltării unui sistem de planificare subnațional eficient sunt:

- a) Identificarea scărilor teritoriale relevante de planificare integrată, socio-economică și spațială-de mediu. Aceasta necesită o diferențiere între planificarea zonelor regionale, metropolitane, urbane, rurale și alte domenii și poate solicita noi aranjamente instituționale inter-jurisdicționale pentru planificarea, finanțarea și implementarea integrată a dezvoltării locale.
- b) Consolidarea instituțiilor de planificare a dezvoltării locale, recunoscând natura politică (și nu pur tehnică) a planificării dezvoltării locale și construirea capacității de elaborare a politicilor locale a mai multor părți interesate. Acest lucru necesită organizații și proceduri

pentru deliberări politice locale bazate pe dovezi și participarea oamenilor, precum și capacitatea administrațiilor locale de planificare și evaluare a programelor și proiectelor.

c) Alegerea instrumentelor adecvate de planificare a dezvoltării locale (planuri strategice spațiale și socio-economice, programe de investiții „rulante” multianuale și bugete anuale de capital și recurente). Acest lucru necesită accentuarea abordărilor strategice asupra abordărilor cuprinzătoare și a practicului asupra sofisticării tehnice, pentru a face planurile locale atât:

(i) să reflecte o agendă locală, cât și

(ii) să fie ajustate la organizație și capacitatea de a furniza, la departamentele administrației locale și private și parteneri din sectorul comunitar (care variază dramatic între țări și jurisdicții sub-naționale).

d) Proiectarea unui proces de planificare transparentă, eficient din punct de vedere al costurilor și sincronizat al dezvoltării locale.

e) Dezvoltarea unui sistem eficient de susținere a planificării dezvoltării locale, unul care oferă asistență tehnică și servicii de facilitare bazate pe cerere și care, respectând autonomia locală, desfășoară un control critic al legalității și activități externe de monitorizare a performanței, pentru a ajuta autoritățile locale să îmbunătățească calitatea de planificare și să interacționeze mai bine cu sistemul național de planificare.

3.3.3. Diversificarea finanțării dezvoltării locale

Disponibilitatea unei game diversificate de instrumente de finanțare a dezvoltării locale este esențială pentru gestionarea îmbunătățită a dezvoltării locale și este în centrul unei politici ATDL. Aceste instrumente pot fi clasificate în mod convenabil ca:

(a) venituri din surse proprii;

(b) transferuri;

(c) investiții;

(d) acces la piața internă și internațională de capital, și

(e) acorduri de finanțare cu parteneri de dezvoltare.

O politică ATDL ar putea să abordeze mai multe probleme legate de finanțarea dezvoltării locale:

a) Împuternicirea autorităților locale cu unele surse de venit proprii semnificative (atât fiscale, cât și neimpozabile) și cu capacitatea de a defini baza și rata impozitelor locale adecvate. În multe cazuri, cea mai adecvată și productivă taxă locală, care merită atenție națională și sprijin extern, este un impozit pe proprietate, care la rândul său poate necesita introducerea sau îmbunătățirea unui sistem cadastral cu o tehnologie adecvată condițiilor și capacităților locale.

b) Un sistem bine conceput de transferuri fiscale interguvernamentale (atât subvenții trimestriale necondiționate, cât și facilități specifice unui scop setat). În această categorie, o importanță deosebită o constituie subvențiile anuale pe bază de formulă care, în multe țări descentralizate și cele mai puțin dezvoltate, furnizează principala sursă de fonduri programabile la nivel local, și care au fost adesea pilotate și/ sau completate de facilitățile „Fondului de Dezvoltare Locală” din resursele externe. Stabilizarea și creșterea acestor transferuri, oferind în același timp stimulente pentru combaterea prejudecății politice locale către fragmentarea extremă și concentrarea exclusivă în proiectele de infrastructură la scară mică, va reprezenta o provocare pentru o politică efectivă ATDL în ceea ce privește acest instrument de finanțare. Mai general, proiectarea transferurilor interguvernamentale și echilibrul între instrumentele necondiționate și condiționate, pe baza cărora s-a acumulat o experiență considerabilă în ultimele trei decenii ale reformelor de descentralizare, vor trebui să sprijine atât o extindere a autonomiei, cât și o consolidare a răspunderii autorităților locale.

c) Configurarea unor spații specifice pentru investiții pentru a răspunde nevoilor pregătirii și finanțării investițiilor locale. Dacă finanțarea în regim de plată este singura opțiune, investițiile mai mari, mai strategice și mai viabile pot fi respinse în favoarea celor mai mici, mai puțin atractive, dar imediat accesibile. Sau implementarea lor poate fi împărțită în mai multe tranșe anuale mici, crescând costurile și întârziind beneficiile. Acest lucru ar putea fi evitat prin crearea unor facilități dedicate pentru a finanța investițiile de dimensiuni mai mari și cu impact mai strategic a autorităților locale.

d) Facilitarea accesului autorităților locale la piețele de capital. Emiterea de obligațiuni pentru finanțarea investițiilor este o opțiune solidă pentru autoritățile locale. În ultimul deceniu, agențiile de ajutoare internaționale au activat pentru a ajuta autoritățile locale să acceseze piețele de capital interne și internaționale pentru a-și finanța nevoile de investiții, în special în sectoare precum aprovizionarea cu apă și canalizare.

e) Dezvoltarea unor aranjamente eficiente de finanțare. În cazul în care devierea către autoritățile locale a unor funcții specifice este dificilă prin echitate inter-jurisdicțională sau alte considerente de politică națională sau când această deviere nu este imediat posibilă din cauza limitărilor de capacitate, acordurile contractuale de delegare ar putea oferi o soluție eficientă. În cadrul acestor aranjamente, o agenție națională ar rămâne responsabilă pentru stabilirea obiectivelor, finanțarea și monitorizarea furnizării unui anumit serviciu, dar ar „contracta” pentru sarcinile detaliate de planificare și implementare autoritatea locală. O provocare a unei politici ATDL ar fi apoi susținerea pilotării și replicării aranjamentelor contractuale adecvate de delegare și a finanțării contractelor aferente, ca parte a subiectului mai larg privind reasignările funcționale și reforma descentralizării fiscale.

3.3.4. Construirea capacității de implementare locală

Un ciclu îmbunătățit de gestionare a dezvoltării locale depinde, de asemenea, de posibilitatea autorităților locale să achiziționeze infrastructuri și servicii locale prin modalități

care permit mobilizarea și asocierea resurselor și capacităților locale la implementarea intervențiilor dezvoltarea locală. Acest lucru poate necesita atât:

- (a) îmbunătățirea cadrului de reglementare a achizițiilor publice la nivel local, cât și
- (b) consolidarea capacității de achiziții eficiente în rândul mai multor actori implicați în punerea în aplicare a intervențiilor în domeniul dezvoltării locale.

a) Îmbunătățirea cadrului de reglementare. Abordările rigide care reproduc regulile și reglementările administrației centrale pot funcționa împotriva mobilizării resurselor locale și, în același timp, pot crea de fapt stimulente puternice pentru a evita regulile. De exemplu, regulile destinate să introducă proceduri de achiziții publice competitive deschise, dacă nu sunt adaptate la condițiile localității (în special dacă sunt mici și izolate), pot împiedica de fapt eforturi legitime de a utiliza capitalul social local, de a consolida cooperarea public-privată la nivel local și de a ajuta la dezvoltarea industriei construcțiilor locale.

b) Creșterea capacității locale de implementare. Dincolo de cadrul legal al achizițiilor locale, un ciclu îmbunătățit de gestionare a dezvoltării locale depinde în mod critic de capacitățile de implementare ale actorilor implicați. Acestea includ capacitatea autorităților locale de a gestiona procesul de achiziții publice, capacitatea tehnicienilor și antreprenorilor locali de a furniza servicii și lucrări de calitate și capacitatea organizațiilor societății civile, a firmelor din sectorul privat și a comunităților locale de a participa și de a monitoriza infrastructurile și procesele de livrare a serviciilor.

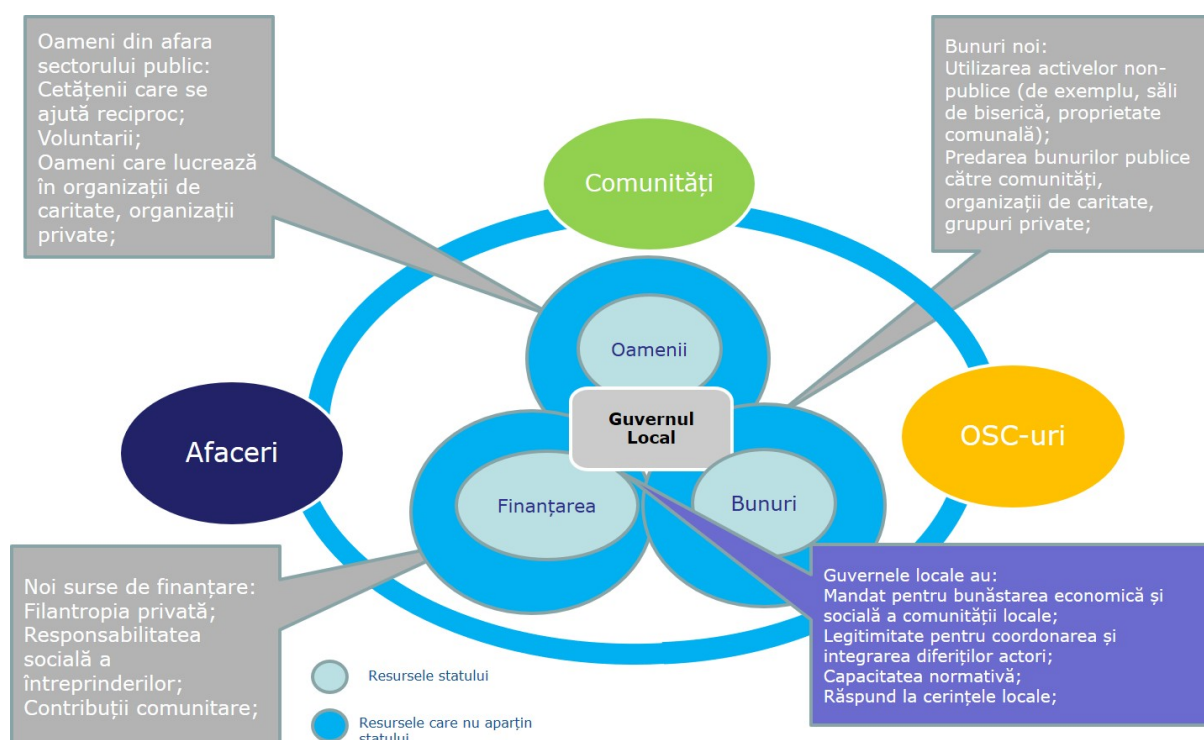
Capacitatea autorităților locale de a gestiona achizițiile locale de infrastructură și servicii este, în general, o funcție a dimensiunii și a nivelului de dezvoltare al unei jurisdicții și este deosebit de scăzută în autorități locale mici din mediul rural. Eforturile pentru consolidarea acestei capacități sunt costisitoare, iar aranjamentele instituționale pentru cooperarea inter-jurisdicțională și delegarea funcției de achiziții ar trebui să fie analizate pentru a optimiza impactul programelor de creare a capacității de achiziții în administrațiile autorităților locale.

Dezvoltarea capacității furnizorilor de servicii tehnice din sectorul privat (ingineri, planificatori, tehnicieni IT etc.) se confruntă cu constrângeri diferite. Autoritățile locale ar putea utiliza serviciile private, dar în multe țări apariția unei industrii de consultanță privată care ar putea satisface în mod durabil nevoile infrastructurii locale și furniza serviciile, necesită politici naționale inovatoare pentru creșterea și stabilizarea dimensiunii acestora și pentru a face transparentă funcționarea și piața serviciilor către autoritățile locale. Considerații similare se aplică industriei contractante locale, a căror dezvoltare este limitată de volumul redus de lucrări disponibile anual într-o singură zonă. În acest sens, preferința politică puternică a autorităților locale pentru „cumpărarea locală” poate funcționa de fapt împotriva intereselor celor mai capabile firme de construcții locale penalizate de segmentarea extremă a pieței. Industria serviciilor de construcții ar fi de fapt ajutată de dezvoltarea piețelor regionale unde ar putea concura anual pentru mai multe contracte, până când nivelul lor de capacitate le va lansa pe piața națională.

În cele din urmă, capacitatea comunității de supraveghere a implementării poate avea un impact pozitiv asupra calității, actualității și rentabilității furnizării infrastructurii și serviciilor

locale. Totuși, aceasta necesită definirea unor reguli clare de implicare a comunităților în cauză în procesul de achiziții. Când acest lucru nu se întâmplă, consecințele pot include posibilitatea grupurilor comunitare de a extrage ilicit concesiile de la contractori (sub formă de scurgeri de materiale și / sau muncă suplimentară nedocumentată) care poate fi eventual recuperată prin reducerea calității sau prin creșterea costurilor plătite de autoritatea locală.

3.4. Dezvoltarea teritorială și parteneriatele



Pentru a încuraja dezvoltarea locală, sunt câteva tipuri de parteneriate care ar trebui create:

1. **Asociații între autoritățile locale (AAL);**
2. **Parteneriate între autoritățile locale și organizațiile societății civile.**

- **AAL**

AAL sunt capabili să construiască și să mobilizeze capital social, să faciliteze cetățenia activă și să aducă resurse private și comunitare suplimentare care să contribuie la îmbunătățirea furnizării serviciilor locale și a dezvoltării economice locale. Mai mult, acestea își pot asuma diverse roluri de natură politică și tehnică, servind ca:

- a) centre de documentare și informare;
- b) unitate pentru schimbul de experiențe între membrii APL-urilor cu privire la problemele și practicile acestora;
- c) grupurile de lobby pentru interesele autorităților locale în fața autorităților centrale;

- d) furnizorii de o gamă diversificată de servicii de consultanță politică, juridică și tehnică pentru membrii lor.

Asociațiile între autoritățile locale (AAL) deci au un rol semnificativ în:

- (i) susținerea impulsul reformelor de descentralizare și
- (ii) consolidarea capacității membrilor lor de a adopta bune practici de guvernare locală și de a promova dezvoltarea teritorială.

AAL din toată lumea au lucrat în scopul consolidării capacității autorităților locale și a dezvoltării teritoriale, după cum ilustrează exemplele următoare.

- a) Asociația guvernelor locale din Uganda pledează pentru îmbunătățirea alocării bugetare către autoritățile locale din 2001/2002, concentrându-se pe aspecte precum dezvoltarea diferitelor formule de alocare a subvențiilor sectoriale, strategii locale de îmbunătățire a veniturilor, eliberarea la timp a fondurilor și capacitatea autorităților de a păstra solduri necheltuite, astfel încât să plătească furnizorii de servicii - mai ales atunci când fondurile ajung cu întârziere și/ sau spre sfârșitul anului financiar. În ceea ce privește capacitatea, a pregătit autoritățile alese în elaborarea statutelor pentru promovarea dezvoltării economice locale și reglementarea problemelor de mediu aflate sub sfera lor de responsabilitate.
- b) Asociația municipalităților din Mali face lobby pentru includerea comunelor ca actori de dezvoltare în acordul de pace. Acest lucru este crucial, în condițiile în care pacea se bazează foarte mult pe procesele de descentralizare și incluziune eficiente (fiscale) ca parte a „re-fundamentării” statului malian. Obiectivul principal al asociației este de a evidenția importanța politică a comunelor ca actori de dezvoltare, în cazul în care sunt înzestrate cu resursele necesare, și ca unități pentru realizarea păcii în țară.
- c) Asociația municipalităților urbane și rurale din El Salvador (COMURES) a fost încorporată în sistemele de transferuri fiscale și primește anual un buget de aproximativ 500 000 USD de la guvernul național, cu mandatul exclusiv de a desfășura activități de consolidare a capacității în rândul membrilor săi.
- d) Asociația guvernelor din Rwanda a evoluat de la o organizație dependentă de donatori, cu sprijin limitat din partea membrilor săi (în 2008) la o organizație profesională solidă, recunoscută de guvern ca interlocutor de politici și care se bucură de independență financiară prin contribuțiile membrilor. Acesta oferă următoarele servicii: recrutare de personal pentru autoritățile locale prin evaluare sofisticată și obiectivă, aliniată la legile naționale; gestionarea terenurilor; formularea de planuri și strategii pentru economia locală; dezvoltarea și promovarea parteneriatelor dintre mediul public-privat.

Parteneriate între autoritățile locale și organizațiile societății civile

Acesta este un al doilea tip de parteneriate care trebuie promovate pentru a obține rezultate în ceea ce privește abilitarea autorităților locale și încurajarea dezvoltării teritoriale. Interacțiunile constructive între autoritățile locale, pe de o parte, și comunitățile, actorii societății civile și cetățenii, pe de altă parte, sunt cruciale pentru a dezlănțui potențialul

teritoriilor, a mobiliza resurse locale suplimentare și, de asemenea, pentru a asigura responsabilizarea de sus în jos a autorităților publice locale față de zonele lor- ceea ce conferă substanță conceptului de democrație locală.

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978
+373 22 788 986
+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md



bugetulmeu.md