MEMORANDUM DE ÎNȚELEGERE
între
CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA
și
AGENȚIA ELVEȚIANĂ PENTRU DEZVOLTARE ȘI COOPERARE
privind prima faza a Proiectului

"Mă Implic – Proiect de implicare civică în guvernarea locală"

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, reprezentând Guvernul Republicii Moldova, şi Agenţia Elveţiană pentru Dezvoltare şi Cooperare, reprezentând Consiliul Federal al Confederaţiei Elveţiene, acţionând prin intermediul Oficiului Elveţian de Cooperare/Reprezentanţa Ambasadei Confederaţiei Elveţiene în Republica Moldova (denumite în continuare Părţi), dispuse să coopereze în domeniul guvernării locale în Republica Moldova, au convenit asupra următoarelor:

Preambul

În efortul de a consolida relaţiile de prietenie existente între cele două Ţări,

Înţelegând faptul că respectarea principiilor democratice şi a drepturilor fundamentale ale omului – după cum sunt stabilite în special în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului - inspiră politicile interne şi externe ale celor două Părţi şi constituie un element esenţial bazat pe principiul egalităţii cu obiectivele prezentului Memorandum de Înţelegere (Memorandum),

În conformitate cu şi în vederea aplicării Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Confederaţiei Elveţiene privind Asistenţa Umanitară şi Cooperarea Tehnică din data de 20 septembrie 2001,

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova şi Agenţia Elveţiană pentru Dezvoltare şi Cooperare (SDC) sunt abilitate să reprezinte Guvernele lor în chestiunile referitoare la punerea în aplicare a prezentului Memorandum.

Articolul 1 Obiective

(1) Scopul principal al prezentului Memorandum este de a asigura condiţiile adecvate pentru implementarea cu succes a primei faze a Proiectului „Mă Implic - Proiect de implicare civică în guvernarea locală", în perioada 01.11.2019 - 31.10.2023.

(2) Obiectivul general al Proiectului: Populaţia rurală din Moldova dispune de acces echitabil la prestarea serviciilor publice de calitate.

(3) Proiectul îşi propune să obţină următoarele rezultate:

a) Autorităţile publice locale (APL) din localităţile partenere selectate gestionează prestarea serviciilor în mod participativ, eficient, inclusiv şi durabil.

b) Oamenii sunt implicaţi în procesul decizional la nivel local şi în monitorizarea prestării serviciilor în localităţile selectate.

c) Politicile publice, precum şi mediul juridic şi financiar, sunt favorabile pentru prestarea serviciilor de calitate şi reforma decentralizării.

(4) Agenţia de Implementare a Proiectului este Skat Consulting Ltd (Skat) din Elveţia, cu suportul sub-contractat al ONG-ului DESPRO din Ucraina, Ximpulse GmbH din Elveţia şi DPI Development Partnership International GmbH din Elveţia. Skat a fost mandatat de SDC să implementeze prima fază a Proiectului în

urma unui proces deschis de selectare a ofertelor. În scopul implementării proiectului, Skat a înființat o Unitate de Facilitare a Proiectului (PFU) cu statut juridic al unei organizații non-comerciale cu sediul în Moldova *(Fundatia Centrul Moldo-Elvetian pentru Cooperare SKAT)*. Proiectul va mobiliza la nivel maxim posibil expertiza locală, dar și cea elvețiană și internațională acolo unde va fi necesar.

(5) Proiectul este unul de referință în cadrul portofoliului de guvernare locală din Strategia de Cooperare a Elveției pentru Republica Moldova 2018-21. Acesta va acorda o atenție sporită susținerii APL-urilor în prestarea serviciilor publice de bună calitate și la prețuri accesibile, precum și susținerii populației locale (în special din zonele rurale) și a societății civile pentru a responsabiliza autoritățile.

Concluziile etapei pregătitoare și analiza experienței regionale ale SDC[1] arată că o atenție sporită acordată serviciilor municipale reprezintă un vector puternic pentru obținerea unor realizări durabile în guvernarea locală eficientă și responsabilă, și în managementul public. Utilizarea îmbunătățirii unor servicii comunale concrete în calitate de punct de pornire va consolida capacitățile APL-urilor, dovedind că acestea sunt capabile să producă progrese vizibile în prestarea serviciilor și în investiții.

(6) Coordonarea generală a Proiectului la nivel național revine Cancelariei de Stat, în timp ce Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, și Ministerul Finanțelor vor juca un rol esențial în ghidarea proceselor legate de prestarea serviciilor publice la nivel regional și local și descentralizarea fiscală. Autoritățile locale vor ajusta Proiectul în comunitățile respective și vor implica membrii comunității, partenerii din sectorul privat, reprezentanții diasporei și ONG-urile relevante în implementarea și cofinanțarea activităților concrete. Beneficiarii finali ai Proiectului vor fi oamenii care locuiesc în mediul rural și membrii familiilor acestora.

Articolul 2 Contribuția din partea Elveției

(1) SDC va contribui cu un maxim total de 5'946'608 franci elvețieni (CHF) pentru implementarea Proiectului, conform Documentului de Proiect (Anexa A), și în acest sens a încheiat un acord cu Skat Consulting Ltd în calitate de partener de implementare în conformitate cu reglementările SDC. Eliberarea fondurilor elvețiene către Skat se va face în baza progreselor înregistrate de Proiect, a cheltuielilor efectuate și a necesităților reale.

(2) Pentru implementarea Proiectului, Confederația Elvețiană, prin intermediul SDC, va oferi:

a) Facilitare a dialogului și a cooperării dintre Proiect implementator și Cancelaria de Stat;
b) Facilitarea schimbului între Proiect implementator, alte proiecte relevante finanțate de SDC și proiecte finanțate de alți donatori - în vederea identificării unor sinergii și a domenii de cooperare, evitând suprapunerile, sporind eficiența cooperării pentru dezvoltare și impactul;
c) Facilitarea politicilor care influențează domeniile relevante pentru Proiect.

Articolul 3 Contribuția din partea Moldovei

Guvernul Republicii Moldova, prin intermediul Cancelariei de Stat, va întreprinde următoarele acțiuni:
a) Va conduce procesul de reformare și coordonare în domeniul guvernării locale și descentralizării, conform Programului de Activitate al Guvernului;
b) Va ghida elaborarea cadrului legal/de reglementare care contribuie la schimbări durabile în domeniile guvernării locale și a dezvoltării economice și sociale locale;
c) Va promova rămânerea în vigoare și/sau îmbunătățirea cadrului instituțional relevant, precum și dezvoltarea și menținerea de către autoritățile publice centrale a unei cooperări constructive și transparente cu APL la nivel raional și municipal;
d) Va facilita colaborarea cu autoritățile relevante la nivel național și local;
e) Va contribui la distribuirea pe larg a produselor privind diverse soluții inovatoare elaborate în cadrul Proiectului;
f) Va convoca și coordona ședințele Consiliului Coordonator (CC) în scopul realizării unui management al Proiectului la cel mai înalt nivel și pentru supravegherea desfășurării corespunzătoare a mersului acestuia, conform Termenilor de Referință pentru CC, care sunt parte integrantă a prezentului Memorandum (Anexa B);

[1] Proiectul DESPRO în Ucraina, Programul "Îmbunătățirea Sistemului de Auto-administrare Locală" în Armenia, Proiectul "Promovarea dezvoltării regionale și locale" în Georgia, "Proiectul de administrare municipală de mediu și economică" în Bosnia și Herțegovina, etc.

g) Va oferi suport pentru a facilita obținerea vizelor și permisiunilor necesare experților care lucrează în cadrul Proiectului;
h) Va asigura scutirea de la plata impozitelor, taxelor vamale, altor plăți obligatorii pentru toate echipamentele, serviciile, vehiculele și materialele finanțate pe baza de grant și alte facilități, după cum este prevăzut în Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Confederației Elvețiene privind Asistența Umanitară și Cooperarea Tehnică, la care se face referință în Preambulul prezentului Memorandum. Scutirea se aplică inclusiv pentru administrațiile locale (nivelurile II și I), alte instituții subcontractate în cadrul Proiectului și/sau alte contribuții terțe la activitățile Proiectului.

Articolul 4 Condiții pentru suspendare

(1) Condiții pentru suspendarea contribuției Elvețiene
În cazul în care angajamentele asumate de către Cancelaria de Stat, care reprezintă Guvernul Republicii Moldova în conformitate cu Articolul 3 nu sunt îndeplinite în termenul stabilit pentru finalizarea sarcinilor, SDC poate suspenda Proiectul cu efect imediat. Într-un astfel de caz, SDC poate denunța prezentul Memorandum prin prezentarea unui preaviz de o lună sau cu un alt termen considerat de către SDC mai potrivit (această perioadă nu va fi mai mică decât termenul stabilit la Articolul 10).

(2) Condiții pentru suspendarea contribuției Moldovenești
În cazul în care angajamentele asumate de către SDC, conform Articolului 2, nu sunt îndeplinite în termenul stabilit pentru finalizarea sarcinilor, Cancelaria de Stat poate suspenda Proiectul. În acest caz, Cancelaria de Stat poate denunța prezentul Memorandum prin prezentarea unui preaviz de o lună sau cu un alt termen considerat de către Cancelaria de Stat mai potrivit (această perioadă nu va fi mai mică decât termenul stabilit la Articolul 10).

Articolul 5 Clauza anticorupție

În cadrul prezentului Memorandum, Părțile nu vor propune în mod direct, sau indirect, beneficii de orice natură. Acestea nu vor accepta nici o propunere de acest gen. Orice comportament corupt sau ilegal semnifică o încălcare substanțială a prezentului acord și justifică denunțarea acestuia, precum și/sau recurgerea la măsuri corective în conformitate cu legislația aplicabilă.

Articolul 6 Achizițiile bunurilor și serviciilor

(1) Achizițiile bunurilor și serviciilor care vor fi finanțate din veniturile fondurilor elvețiene se vor efectua în conformitate cu procedurile și regulile elvețiene de achiziții. Bunurile achiziționate vor fi livrate direct instituțiilor beneficiare, în conformitate cu contractele semnate și normele de achiziții corespunzătoare.

(2) Pe durata Proiectului, mărfurile achiziționate din fonduri SDC care vor fi utilizate în Proiect vor rămâne la dispoziția nerestricționată a Proiectului și nu vor fi preluate de la instituțiile beneficiare fără aprobarea scrisă prealabilă a SDC și a partenerilor de implementare

(3) Instituțiile beneficiare vor păstra un inventar adecvat al bunurilor respective. Inventarul va fi actualizat trimestrial, cu indicarea stării, a persoanei responsabile și a locației fiecărui obiect separat.

(4) În cazul când, din orice motiv, Proiectul necesită a fi sistat, Părțile vor decide în scris cu privire la utilizarea bunurilor achiziționate cu contribuția elvețiană.

(5) La sfârșitul Proiectului, ambele Părți vor conveni în formă scrisă asupra dreptului de proprietate și utilizare a bunurilor achiziționate, precum și asupra celor care încă nu au fost predate în perioada implementării proiectului privind proprietatea și utilizarea bunurilor achiziționate și care nu au fost încă predate în timpul Proiectului.

Articolul 7 Raportare și alte proceduri de implementare

(1) Părțile vor organiza reuniuni periodice ale CC (cel puțin de două ori pe an) pentru a monitoriza și evalua implementarea Proiectului, precum și eficiența, eficacitatea și impactul asistenței livrate. La sfârșitul etapei de Proiect, în cadrul Reuniunii finale de revizuire se vor examina rezultatele obținute de Proiect.

(2) Cancelaria de Stat va coopera şi acorda asistenţă SDC la pregătirea auditurilor, monitorizări şi evaluări ale impactului Proiectului. Costurile acestor activităţi vor fi finanţate din fondurile elveţiene.

(3) Cancelaria de stat va furniza către SDC toate informaţiile cu privire la Proiect pe care SDC le poate solicita în mod rezonabil şi va permite reprezentanţilor elveţieni să viziteze Proiectul şi să inspecteze proprietăţile, bunurile, înregistrările şi documentele.

(4) Indiferent de termenii de raportare stabiliţi de comun acord, Părţile se vor informa reciproc imediat, în cazul dacă intervine o situaţie care rezultă în imposibilitatea de realizare a Proiectului în modul stabilit.

Articolul 8 Distribuirea acestui Memorandum de Înţelegere

Părţile se angajează să distribuie copii ale prezentului Memorandum tuturor autorităţilor şi altor instituţii implicate în Proiectul de cooperare sau care necesită a fi informaţi cu privire la conţinutul acestuia.

Articolul 9 Anexe

Documentul de Proiect (anexa A) şi Termenii de Referinţă ale Comitetului de Conducere pentru Proiectul „Mă Implic - Proiect de implicare civică în guvernarea locală" (Anexa B) fac parte integrantă a prezentului Memorandum.

Articolul 10 Dispoziţii finale

(1) Prezentul Memorandum va intra în vigoare la 04.03.2020, va include retroactiv perioada de la 01.11.2019 până la 31.10.2023 şi va rămâne valabil până când ambele Părţi îşi vor îndeplini toate obligaţiunile în conformitate cu dispoziţiile acestuia.

(2) Oricare dintre Părţi are dreptul să denunţe prezentul Memorandum printr-un preaviz în scris de o luna.
(3) În cazul în care vor surveni evenimente rezultate din forţa majoră (calamitate naturală etc.), care împiedică executarea Memorandumului, oricare dintre Părţi îl va putea denunţa, cu efect din momentul în care acesta devine imposibil de realizat.

(4) Prezentul Memorandum poate fi modificat prin schimb de note la cererea oricăreia dintre Părţi. Modificările vor intra în vigoare în conformitate cu prevederile prezentului articol.

(5) Diferendele privind interpretarea sau aplicarea dispoziţiilor prezentului Memorandum se vor soluţiona prin negocieri diplomatice între Părţi.

Prezentul Memorandum este formulat în două exemplare originale, în română şi engleză, ambele texte fiind în mod egal autentice. În cazul diferenţelor de interpretare, drept referinţă va servi versiunea în limba engleză a prezentului Memorandum.

Din numele Cancelariei de Stat a Republicii Moldova

Liliana Iaconi
Secretar General al Guvernului

Chişinău
Locul

04.03.2020
Data

Din numele Agenţiei Elveţiene pentru dezvoltare şi Cooperare Cooperation

Caroline Tissot
Director pentru Cooperare

Chişinău
Locul

04.03.2020
Data

Anexa A
la Memorandumul de Înțelegere
semnat la 04.03. 2020

Document de Proiect

Mă Implic – Proiect de implicare civică în guvernarea locală

Etapa I: 01.11.2019 – 31.10.2023

LISTA DE ABREVIERI

ApaSan	Proiectul Elveţiei de apă şi sanitaţie în Moldova, finanţat de SDC şi implementat de Skat Consulting Ltd.
CALM	Congresul Autorităţilor Locale din Moldova
CC	Consolidarea capacităţilor
CE	Consiliul Europei
OSC	Organizaţie a societăţii civile
DESPRO	Proiectul de Susţinere a Decentralizării în Ucraina, finanţat de SDC şi implementat de Skat Consulting Ltd.
PE	Parteneriatul Estic
IC-AC	Implicarea Cetăţenilor şi Abilitarea Comunităţilor, proiect finanţat de SDC
UE	Uniunea Europeană
FEN	Fondul Ecologic Naţional
FNDR	Fondul Naţional de Dezvoltare Regională
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit Agenţia de Cooperare Internaţională a Germaniei
GM	Guvernul Moldovei
CIM	Cooperare inter-municipală
APL	Autoritatea Publică Locală (APL 1: Primării de sate/oraşe, APL 2: Raioane)
GL	Guvernarea locală
Mă Implic	Mă implic – Proiect de implicare civică în guvernarea locală, finanţat de SDC şi implementat de Skat Consulting Ltd.
MiDL	Proiectul privind Migraţia şi Dezvoltarea Locală, proiect finanţat de SDC
MSPL	Modernizarea Serviciilor Publice Locale în Republica Moldova, proiect finanţat de GIZ
MADRM	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului
MF	Ministerul Finanţelor
MMR	Monitorizare şi Măsurarea Rezultatelor/Evaluare
O&M	Operare/Exploatare şi Întreţinere
CAP	Cercetare a acţiunii participative
UIP	Unitatea de Implementare a Proiectului
PPP	Parteneriat Public-Privat
ProDoc	Document de Proiect/Program
SCO-M	Biroul de Cooperare al Elveţiei în Republica Moldova
Skat	Skat Consulting Ltd.
SDC	Agenţia Elveţiană pentru Dezvoltare şi Cooperare
PS	Prestator de servicii
GDS	Gestiunea deşeurilor solide
AT	Asistenţă tehnică
RAT	Reforma administrativ-teritorială
LE	Lider de Echipă
USAID	Agenţia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internaţională
PNUD	Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare
BM	Banca Mondială
ACA	Asociaţie a Consumatorilor de Apă
AAS	Aprovizionarea cu Apă şi Sanitaţie
PAA	Plan anual de activitate

SUMAR

Edificarea unui sistem democratic şi eficient de guvernare locală este o provocare serioasă pentru Republica Moldova încă de la declararea independenţei în 1991. Autorităţile publice locale (APL)[1] sunt responsabile de prestarea serviciilor publice către populaţie. Totuşi, din cauza gradului înalt de fragmentare a autorităţilor locale, deficitului de resurse umane, bazei fiscale limitate, accesului netransparent la fondurile regionale şi naţionale de investiţii capitale, precum şi din cauza lipsei îndrumărilor de la nivelul central, APL-urile sunt adesea incapabile să-şi realizeze mandatul şi să satisfacă necesităţile populaţiei într-un mod participativ, eficient, incluziv şi sustenabil. Astfel, abilităţile şi motivaţia APL-urilor de a îmbunătăţi situaţia sunt constrânse.

Capacitatea cetăţenilor de a responsabiliza APL-urile la fel este slabă. Cetăţenii manifestă reticenţă faţă de implicarea în activităţile publice. Motivele reticenţei au la bază cultura civică subdezvoltată (moştenită de la fosta Uniune Sovietică), nivelul scăzut de coeziune socială, necunoaşterea drepturilor, în special de către persoanele vulnerabile,[2] lipsa de înţelegere a posibilităţilor de a cere servicii mai bune, precum şi neîncrederea în potenţialul APL-urilor de a îmbunătăţi situaţia. Restabilirea legăturilor dintre populaţie şi autorităţile publice locale este o activitate iminentă de dezvoltare dar şi o misiune foarte dificilă.

Deşi Planul de acţiuni al Strategiei Naţionale de Descentralizare includea activităţi până în anul 2018 şi încă nu a fost elaborat un nou plan de acţiuni, există o posibilitate de a avansa în domeniul guvernării locale, aşa cum consolidarea autonomiei locale şi descentralizarea este una din priorităţile Guvernului Republicii Moldova.[3] Tendinţe pozitive sunt observate şi la nivel local unde diverse proiecte/programe susţin activităţi ce implică activism civic sporit.

Scopul proiectului **„Mă Implic"** este de a crea condiţii ca populaţia din mediul rural (sate şi comune) din Republica Moldova să aibă acces echitabil la servicii publice de calitate. Urmărind acest scop, proiectul tinde să obţină următoarele rezultate:

La nivel local

APL-urile din 30 de localităţi partenere vor gestiona prestarea de servicii într-un mod participativ, eficient, incluziv şi sustenabil **(rezultatul 1)** prin

- Identificarea necesităţilor strategice ale APL-urilor pentru o mai bună planificare, bugetare şi gestiune a serviciilor de gospodărire comunală şi soluţiilor care răspund acestora (componenta 1.1),
- Identificarea necesităţilor pentru dezvoltarea organizaţională a Prestatorilor de Servicii în domeniul operării/exploatării şi întreţinerii eficiente a serviciilor de gospodărire comunală şi soluţiilor care răspund acestora sunt definite (componenta 1.2),
- Oferire de suport APL-urilor şi PS pentru implementarea planurilor de îmbunătăţire a serviciilor şi planurilor O&Î prin mobilizarea resurselor şi cofinanţare (componenta 1.3);

Populaţia, inclusiv grupurile vulnerabile, este mai implicată în luarea deciziilor la nivel local şi în monitorizarea prestării serviciilor în localităţile vizate **(rezultatul 2)** prin

- Îmbunătăţirea cadrului de politici locale şi instituirea proceselor/practicilor de implicare a cetăţenilor în domeniul prestării serviciilor de gospodărire comunală (componenta 2.1),
- Implicarea utilizatorilor de servicii (clienţilor) în organizarea şi prestarea serviciilor de gospodărire comunală (componenta 2.2);

---

[1] Autorităţile locale în Moldova sunt stabilite pe două niveluri: nivelul unu (APL 1) constă din 896 de unităţi administrativ-teritoriale (sate, comune şi oraşe) şi reprezintă cel mai mic nivel de guvernare, incluzând atât un Consiliu ales, cât şi autoritatea executivă – primarii. Nivelul doi (APL 2) constă din 32 de raioane. Două cele mai mari oraşe din Moldova (Chişinău şi Bălţi) se bucură de statutul de autoritate locală de nivelul doi, şi Găgăuzia este un teritoriu cu statut special. Jumătate din localităţile existente au mai puţin de 5000 de locuitori şi 30% au mai puţin de 1500 de locuitori.
În textul documentului când spunem APL ne referim la APL 1, dacă nu este specificat altceva.

[2] Persoanele vulnerabile sunt definite ca: bărbaţi şi femei, viziunile cărora de obicei nu sunt luate în consideraţie/auzite şi care au acces limitat la serviciile publice, cum ar fi cele de apă şi canalizare, din următoarele motive: (I) sărăcie, (II) gen, (III) dizabilitate, (IV) vârstă, (V) amplasare geografică, (VI) Romi.

[3] A se vedea Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/2019_govt_activity_program.docx

La nivel național

Cadrul de politici, legal și financiar este adecvat pentru prestarea serviciilor publice de calitate și pentru reforma de descentralizare (**rezultatul 3**) prin

- Susținerea autorităților naționale în procesul de consolidare a dialogului de politici informat și proces informat de elaborare a politicilor legate de prestarea serviciilor comunale (componenta 3.1),
- Consolidarea capacităților CALM de a-și reprezenta membrii, a se implica în dialogul de politici și a oferi servicii suport membrilor săi (componenta 3.2),
- Cancelaria de Stat asigură coordonarea Reformei APL și reformei de descentralizare (componenta 3.3).

Sustenabilitatea proiectului va fi asigurată prin: consolidarea capacităților, asistență tehnică și schimb de experiență; activități multilaterale pe diferite nivele; valorificarea sistemelor existente în țară; abordare flexibilă în consolidarea capacităților și față de reforma descentralizării; susținerea coordonării și dialogului între partenerii vizați, și valorificarea potențialului.

Aspectele transversale strategice abordate în proiect sunt egalitatea de gen, incluziunea și combaterea corupției.

Proiectul va fi **implementat** de către Skat (Elveția) cu susținerea ONG DESPRO (Ucraina), Ximpulse GmBH (Elveția) și DPI Development Partnership International GmbH (Elveția).

Prima etapă a proiectului se va realiza în perioada **2019-2023** cu un buget total de **5 896 658 CHF.**

1 CONTEXT

1.1 Contextul General

Aspecte de dezvoltare

Republica Moldova este supusă unor tranziţii multiple în calea creării unui stat democratic în care să fie respectată supremaţia legii; creării unei economii de piaţă viabile şi asigurării unei distribuţii echitabile a bunăstării; şi în calea stabilirii unui sistem de guvernare capabil să gestioneze efectiv dezvoltarea şi să presteze eficient servicii către cetăţenii săi. Republica Moldova se află printre cele mai sărace ţări din Europa cu un nivel înalt de sărăcie în mediul rural. Contextul de dezvoltare al ţării mai este agravat şi de emigrarea masivă şi depopulare, precum şi de conflictul „îngheţat" din regiunea Transnistreană.

Reforma sistemului de guvernare e una din precondiţiile cheie în scopul asigurării dezvoltării eficiente a ţării. În timp ce obiectivele şi priorităţile Strategiei Naţionale de Dezvoltare „Moldova 2020" au fost în mare parte axate pe promovarea creşterii economice şi reducerea sărăciei,[4] acum ele sunt redefinite în Strategia Naţională de Dezvoltare (SND) „Moldova 2030"[5] elaborată în strânsă coordonare cu Scopurile de Dezvoltare Durabilă (SDD). Printre cele zece priorităţi prevăzute în Nota de Concept a SND se află şi „asigurarea unei guvernări mai eficiente, responsabile, transparente şi incluzive" (prioritatea nr. 9) care are implicaţii atât pentru sistemul naţional de administraţie publică, cât şi pentru guvernarea locală.

Orientarea europeană

După semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (UE) în anul 2014, Guvernul Republicii Moldova (GM) şi-a asumat apropierea de Europa. Mai mult decât atât, într-un anumit moment Republica Moldova a devenit una din cele mai performante ţări ale Parteneriatului Estic (PE), beneficiind de regimul liberalizat de vize şi Acordul de Comerţ Liber, Profund şi Cuprinzător (DCFTA). Totuşi relaţiile cu UE s-au înrăutăţit din cauza schimbărilor în sistemul electoral naţional şi al restricţiilor impuse în procesele democraţiei în Republica Moldova, cum ar fi anularea arbitrară a rezultatelor alegerilor Primarului General al municipiului Chişinău în 2018 – ambele aflate printre preocupările exprimate de Comisia de la Veneţia, organul consultativ al Consiliului Europei (CE)[6], UE şi alte organizaţii internaţionale.

Implementarea reformei de descentralizare va facilita integrarea europeană a ţării şi accesul la fondurile UE. Guvernele precedente ale Moldovei au proclamat Reforma de descentralizare şi Reforma administraţiei publice locale ca bazate pe principiile europene. Totuşi, ritmul lent de implementare al reformelor şi netransparenţa în luarea deciziilor au fost criticate foarte mult atât în ţară, cât şi la nivel internaţional. Raportul recent de monitorizare al Congresului Autorităţilor Locale şi Regionale al CE privind starea democraţiei locale în Moldova creează preocupări serioase din motivul lipsei progresului şi se referă, în particular, la absenţa dialogului de politici cu autorităţile publice locale (APL) şi la un număr sporit de urmăriri penale contra primarilor şi altor funcţionari aleşi din Moldova.[7]

---

[4] Priorităţile principale includ: (1) Stabilirea legăturii între sistemul educaţional şi cerinţele pieţei muncii, în scopul sporirii productivităţii forţei de muncă şi creşterii ratei de angajare în câmpul muncii per economie (SDD 4, 8); (2) Creşterea investiţiilor publice în infrastructura drumurilor naţionale şi locale pentru a reduce costurile de transport şi a accelera accesul (SDD 9, 11); (3) Reducerea costului de finanţare prin creşterea competitivităţii în sectorul financiar şi dezvoltarea instrumentelor de gestiune a riscului (SDD 8); (4) Îmbunătăţirea climatului de afaceri, promovarea politicii competitive, optimizarea cadrului de reglementare şi aplicarea tehnologiilor informaţionale în serviciile publice prestate întreprinderilor şi cetăţenilor (SDD 8); (5) Reducerea consumului de energie prin creşterea eficienţei energetice şi folosirea surselor de energie regenerabilă (SDD 7, 9, 11, 12, 13, 15); (6) Asigurarea sustenabilităţii financiare a sistemului de pensii în scopul asigurării unor rate adecvate de înlocuire a salariilor (SDD 1, 3); (7) Creşterea calităţii şi eficienţei actului de justiţie şi lupta cu corupţia în scopul asigurării accesului echitabil al tuturor cetăţenilor la bunurile publice (SDD 16). Aprobate prin Legea nr. 166 din 11.07.2012 // Monitorul Oficial nr. 245-247 din 30.11.2012.

[5] Pentru mai multă informaţie accesaţi https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/snd-moldova-2030

[6] CDL-AD(2018)008-e Republic of Moldova – Opinia comună referitor la Legea privind modificarea şi completarea unor acte legislative (Sistemul electoral pentru alegeri parlamentare) adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la şedinţa nr. 61, Veneţia, 15 martie 2018, şi de Comisia Plenară de la Veneţia la şedinţa nr. 114, Veneţia, 16-17 martie 2018

[7] Raportul CG36(2019)15final 4 aprilie 2019 – Democraţia locală şi regională în Republica Moldova, Comitetul privind Onorarea Obligaţiilor şi Angajamentelor de către Statele Membre ale Cărţii Europene a Autoguvernării Locale (Comisia de Monitorizare), Raportul CG34(2018)09final 27 martie 2018 – Misiunea de constatare asupra situaţiei aleşilor locali în Republica Moldova, Comisia de Monitorizare, Congresul Autorităţilor Locale şi Regionale, Consiliul Europei, şi Raportul CG33(2017)23final 19 octombrie 2017 – Democraţia locală în Republica Moldova: clarificarea condiţiilor în jurul suspendării Primarului de Chişinău, Biroul Congresului Autorităţilor Locale şi Regionale al Consiliului Europei

1.2 Agenda şi actorii Reformei de descentralizare

Scurtă istorie a reformei

De la proclamarea independenţei în anul 1991, ţara a trecut prin câteva reforme de descentralizare, inclusiv în contextul unor reforme mai mari ale autorităţilor publice, ex. Strategia curentă de Reformă a Autorităţilor Publice pentru 2016-2020. Totuşi, Moldova mai trebuie să investească în sistemul său de guvernare locală pentru a corespunde Cartei Europene a Autoguvernării Locale. Ultima Strategie de Descentralizare din 2012-2015 – care avea scopul de a descentraliza serviciile şi competenţele, a elimina ambiguităţile între autorităţile de diferite nivele, a redistribui competenţele şi resursele, inclusiv prin descentralizarea fiscală – nu a fost implementată în întregime, fapt care tergiversează considerabil reforma. Ea a fost extinsă până în 2018 şi progresul realizării ei nu a fost niciodată verificat oficial. Foaia de parcurs pentru implementarea Recomandării 322 (2012) privind democraţia locală şi regională în Republica Moldova[8] nu a fost monitorizată sau revizuită în modul corespunzător de către actorii naţionali.

Fragmentarea teritorială, poate fi soluţionată prin intermediul reorganizării structurii administrativ teritoriale, şi anume, reducerea numărului unităţilor administrativ teritoriale de nivel 1 şi 2, astfel fiind una din cele mai controversate reforme de pe agenda Guvernului. GM, cu suportul GIZ, a elaborat posibilele opţiuni ale implementării RAT pentru Parlamentul nou ales. Având în vedere absenţa consensului este foarte puţin probabil că RAT va fi aprobată şi implementată curând. Raportul încă nu a fost făcut public şi planurile pentru reforma teritorială nu sunt clare. În orice caz, implementarea optimizării administrativ-teritoriale în ţară este legată de data alegerilor locale generale, dat fiind că funcţionarii aleşi la nivel local nu pot fi demişi şi mandatul lor nu poate fi redus. Având în vedere ultimele elaborări politice şi apropierea datei alegerilor locale (20 octombrie 2019), se pare că nu mai este fezabilă organizarea alegerilor locale în 2019 în baza unei noi divizări teritoriale. După cum a fost menţionat mai sus, ultimul raport întocmit de către GM cu suportul GIZ nu este disponibil publicului larg, însă conform unor studii mai vechi, numărul de APL-uri de nivelul unu urmează a fi redus de la 896 la 289 sau chiar 111 de unităţi[9]. La nivel regional, consolidarea nivelului municipal va fi însoţită de înlocuirea celor 32 de raioane existente cu 5 regiuni administrative care vor fi stabilite în baza regiunilor de dezvoltare curente.[10] În general, GM anterioare au fost criticate de CALM şi de organizaţiile societăţii civile (OSC) naţionale pentru lipsa transparenţei în planificare RAT.

Actorii cheie de nivel naţional

Interesele şi motivele actorilor cheie ai reformei de descentralizare din Republica Moldova sunt diferite. Această secţiune cuprinde analiza actorilor/partenerilor şi a fost realizată la etapa de pregătire a proiectului (a se vedea Anexa 6).

Cancelaria de Stat este principala instituţie responsabilă de reforma de descentralizare; cancelaria de Stat a iniţiat acţiunile ce au generat rezultatele curente. Ea dispune de un management progresiv şi capabil, însă are resurse umane limitate şi este supraîncărcată cu alte responsabilităţi, cum ar fi armonizarea legislaţiei naţionale cu *acquis*-ul UE; managementul asistenţei externe; reforma administraţiei publice; precum şi monitorizarea controalelor de stat. Cancelaria de Stat are anumite împuterniciri în calitate de agenţie guvernamentală la nivel tehnic, însă abilitatea sa de acţiune depinde de mediul politic. În general, Cancelaria de Stat este interesată de progresul reformei de descentralizare şi de coordonarea între actorii/partenerii care o susţin, are o anumită pondere în Guvern şi este motivată să demonstreze performanţa în baza indicatorilor de integrarea europeană şi îndeplinirea cerinţelor CE privind sistemul de guvernare locală.

Congresul Autorităţilor Publice Locale din Moldova (CALM) este o Asociaţie oficială a autorităţilor locale din Republica Moldova şi partener al Congresului Autorităţilor Locale şi Regionale al CE. Din punct de vedere organizaţional, CALM mai are de lucrat până va deveni o Asociaţie reprezentativă, condusă în mod democratic şi responsabil. CALM este interesat de susţinerea descentralizării, însă este dezamăgit de faptul că reforma teritorială este discutată fără consultarea autorităţilor locale şi a publicului larg. CALM pretinde că fragmentarea teritorială şi capacităţile slabe ale APL-urilor sunt folosite de Guvern ca pretext pentru ritmul

---

[8] Semnat în iulie 2016 de către GM, Congresul Autorităţilor Locale şi Regionale al CE şi Congresul Autorităţilor Publice Locale din Moldova (CALM)

[9] "Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova" întocmit de către Expert-group în 2010, şi raportul privind "Opţiunile structurii administrativ-teritoriale pentru Republica Moldova", întocmit în 2015 de către PNUD (care practic actualizează studiul din 2010).

[10] Termenul de "raion" este înrădăcinat în Constituţie şi va fi dificil de eliminat. Deci, regiunile de dezvoltare/administrative pot fi numite "raioane" în viitor.

încet al descentralizării. Opiniile referitoare la reforma teritorială diferă printre membrii CALM: de obicei, primarii localităţilor mai mici se tem că vor pierde puterea şi că va exista o atitudine discriminatoare faţă de localităţile mai mici în cazul amalgamării, iar localităţile bogate mai mici sunt reticente faţă de aderare şi împărţirea resurselor. Din păcate, comunicarea între Guvern şi CALM pe subiectul reformei s-a stopat după atelierul comun petrecut la Holercani în aprilie 2017 (susţinut de CE şi PNUD) care a escaladat conflictul dintre CALM şi Guvern. Încercările ulterioare de a restabili relaţiile nu au avut succes. În urma schimbărilor politice recente, CALM a fost invitat să participe la şedinţele politice de nivel înalt de câteva ori, ceea ce este un semn de recunoaştere pentru organizaţie.

Comisia Paritară pentru Descentralizare a fost stabilită cu participarea Cancelariei de Stat, Ministerelor cheie, CALM şi a unor reprezentanţi ai APL-urilor. Platforma nu este funcţională din 2015, însă ea este singura platformă oficială pentru dialogul de politici între guvern şi CALM/APL-uri, care are potenţialul de a beneficia de statutul său exprimat la nivelul Primului-ministru. În orice caz, după reducerea şi reorganizarea ministerelor este necesară revizuirea membrilor Comisiei date.

Grupul de Lucru asupra RAT, care trebuie să elaboreze viziunea şi conceptul RAT, a fost stabilit în 2017 prin coordonarea Centrului de Implementare a Reformei cu participarea ministerelor de ramură, donatorilor şi a CALM. Membrii GL sunt foarte interesaţi de a coordona reforma de descentralizare şi ar putea avea putere, dacă GL ar fi activ. Grupul a avut doar două şedinţe şi nu s-a mai întrunit de la escaladarea conflictului în timpul atelierului privind RAT de la Holercani. Deşi este important prin mandatul său, Grupul de Lucru nu a avut posibilitatea de a-şi dezvolta profilul.

Comisia Parlamentară „Administraţia Publică" ar fi un actor important în promovarea politicii descentralizării şi consolidarea autonomiei guvernării locale, având în vedere faptul că, angajamentul politic general pentru reforme a fost declarat de către Parlamentul reales. Comisia a jucat deja un rol crucial în adoptarea Strategiei Naţionale de Descentralizare şi a câtorva măsuri importante de descentralizare fiscală, la fel datorită includerii în componenţa sa a unor membri ai Parlamentului din rândul foştilor primari. Comisia are atribuţii de reglementare şi poate impulsiona continuarea reformei.

Ministerul Finanţelor, tradiţional, are influenţă sporită în cadrul guvernului, deoarece poate avantaja orice proiect de lege legat de sistemul public de management financiar, însă prezintă o tendinţă de menţinere a controlului centralizat asupra finanţelor şi nu pare a fi interesat de descentralizarea fiscală rapidă. Interesul ministerului faţă de implementarea descentralizării fiscale creşte în contextul schimbărilor politice recente şi conducerea de vârf a Ministerului pare a fi deschisă către un dialog de politici bazat pe dovezi.

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului este responsabil de politicile de dezvoltare regională, agricole şi de mediu, precum şi de gestiunea câtorva fonduri de dezvoltare regională (Fondul de Dezvoltare Regională şi Fondul Ecologic Naţional), şi este, de asemenea, responsabil de politicile privind serviciile de gospodărire comunală. MADRM reprezintă o structură de stat puternică ce poate promova dezvoltarea locală şi abilitarea autorităţilor. Ministerul este, în general, interesat în a avea localităţi mai puternice, capabile să gestioneze dezvoltarea locală, activităţile economice şi prestarea de servicii.

Agenţia Servicii Publice a fost creată în 2017 prin reorganizarea şi fuziunea mai multor agenţii şi întreprinderi de stat (Registru, Cadastru, Camera Înregistrării de Stat)[11]. Deşi are un rol mai mult tehnic, legat de prestarea serviciilor publice, ea este importantă pentru funcţionarea administraţiei publice locale, în special, în domeniul serviciilor administrative (eliberarea certificatelor de stare civilă, cadastrale şi gestiunea registrului populaţiei, etc.). Agenţia este interesată în a avea autorităţi locale mai puternice, care pot să îndeplinească mai

[11] Agenţia deţine următoarele domenii de competenţe: a) tehnologii informaţionale, ţinerea evidenţei de stat şi a resurselor informaţionale de stat, inclusiv crearea, exploatarea şi înregistrarea resurselor informaţionale de stat, sistemelor informaţionale de stat, registrului de stat al populaţiei, mijloacelor de transport şi conducătorilor auto, precum şi producerea formularelor de strictă evidenţă şi a stemelor de stat; b) înregistrarea de stat a actelor de stare civilă şi a deţinerea fondului naţional de arhivă; c) crearea şi menţinerea cadastrului bunurilor imobiliare, altor sisteme şi registre informaţionale în domeniu, executarea lucrărilor cadastrale şi de evaluare a proprietăţii imobiliare, administrarea băncii centrale de date a cadastrului imobiliar, înregistrarea de stat a imobilelor şi a drepturilor de proprietate asupra lor; d) reglementarea activităţii de întreprinzător prin licenţiere în conformitate cu legislaţia; e) înregistrarea de stat a persoanelor juridice, filialelor şi reprezentanţelor acestora, precum şi a persoanelor auto-angajate.

bine serviciile administrative delegate lor. În contextul implementării reformei de descentralizare, Agenţia este subordonată Cancelariei de Stat şi împuternicirile sale sunt limitate de această subordonare.

Alte Ministere de ramură sunt responsabile pentru elaborarea şi implementarea strategiilor sectoriale de descentralizare în scopul asigurării accesibilităţii şi calităţii serviciilor oferite populaţiei, iar interesul şi împuternicirile acestora în promovarea descentralizării diferă.

Există câteva OSC-uri naţionale – cum ar fi IDIS Viitorul, Expert-group, Centrul Contact, Institutul de Dezvoltare Urbană (IDU), Business Consulting Institute (BCI), Institute pentru Dezvoltarea şi Expertizarea Proiectelor (IDEP), Fundaţia Est-Europeană şi Proconsulting – care sunt implicate în oferirea experienţei profesionale, studiilor şi/sau implementarea proiectelor internaţionale în domeniul guvernării locale, şi care sunt interesate să deţină un rol în dialogul naţional privind reforma de descentralizare care urmează să aibă loc.

Reforma de descentralizare şi îmbunătăţirea sistemului de guvernare locală în Republica Moldova sunt susţinute de mai multe proiecte şi programe de asistenţă tehnică (AT) ale comunităţii internaţionale, domeniul de activitate şi posibile sinergii vor fi explicate mai târziu în documentul dat. Printre actorii internaţionali cheie, implicaţi direct în domeniul guvernării locale şi descentralizării, sunt: PNUD, USAID, GIZ, CE, UE.

1.3 Implicaţiile reformei pentru guvernare locală

Cadrul legal al guvernării locale

Cadrul legal privind sistemul de guvernare locală din Republica Moldova are două caracteristici contrastante. În 2006 au fost adoptate noi legi progresive, care includ principii moderne şi au fost apreciate de organizaţiile internaţionale, societatea civilă şi experţi.[12] Ele garantează autonomia locală prevăzută de Carta Europeană, o reglementare coerentă referitoare la împuternicirile autorităţilor locale, limitele controlului administrativ şi regulile privind delegarea competenţelor. Pe de altă parte, există şi unele legi vechi, cum ar fi legea privind concesiunile şi multe legi sectoriale care nu sunt armonizate cu legile din 2006. De exemplu, nu se disting clar împuternicirile diferitor nivele de APL-uri (APL 1, APL 2) şi se creează confuzie în ceea ce priveşte delimitarea competenţelor. Prin urmare, este necesar de stabilit ca prioritate pentru următoarea etapă a descentralizării armonizarea legislaţiei sectoriale cu legile din 2006 privind guvernarea locală şi descentralizarea administrativă.

Gestiunea dezvoltării locale

APL-urile sunt responsabile pentru gestionarea dezvoltării locale a teritoriilor sale, însă ele nu pot pune în practică eficient responsabilitatea dată dintr-o serie de motive:

- Capacităţile umane, experienţa şi abilităţile limitate de elaborare a unor planuri de calitate;
- Inabilitatea de a efectua prognoze economice, de exemplu, lipsa economiei de scară;
- Legături slabe între procesele de planificare la nivel regional şi local ;[13]
- Lipsa de planuri spaţiale, care sunt costisitoare şi adesea învechite;
- Incapacitatea de a gestiona proprietatea publică la discreţia lor.[14]

În rezultat, elaborarea strategiilor şi planurilor locale de dezvoltare socială şi economică au fost realizate, în mare parte, din exterior, cu foarte puţină utilitate practică sau legătură cu bugetele locale. Introducerea recentă a Bugetării pe bază de performanţă are, de asemenea, foarte puţină utilitate la nivel local.

Capacităţile limitate de atragere a investiţiilor la nivel local, din propriile venituri sau din alte surse, reprezintă un alt impediment grav. El este legat atât de deficitul de know-how şi instrumente pentru susţinerea dezvoltării sectorului economic şi creării locurilor de muncă fără a distorsiona piaţa, cât şi de lipsa de instrumente de finanţare a dezvoltării locale şi regionale la nivel central. Cu excepţia municipiului Chişinău, marea majoritate a autorităţilor locale au foarte puţine resurse.

---

[12] Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind Descentralizarea administrativă şi Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administraţia publică locală.

[13] La nivel regional, luarea deciziilor privind planurile de dezvoltare regională şi privind programelor sectoriale regionale mai este încă în mâinile consiliilor de dezvoltare regională ale celor patru regiuni de dezvoltare stabilite (Nord, Centru, Sud şi Găgăuzia). În prezent, regiunile de dezvoltare nu sunt unităţi administrativ-teritoriale şi nu sunt persoane juridice.

[14] Majoritatea autorităţilor locale nu au registre actualizate ale proprietăţilor publice ale lor; multe proprietăţi publice nu sunt înregistrate în cadastrul de stat. Situaţia în cauză face bunurile date vulnerabile în faţa diferitor scheme de delapidare şi împiedică folosirea eficientă a infrastructurii existente în scopul dezvoltării locale şi a generării de venituri.

Fondurile naţionale existente – Fondul de Dezvoltare Regională, Fondul de Eficienţă Energetică, Fondul Ecologic şi Fondul de Investiţii Sociale – încă nu au devenit instrumente efective care ar servi ca resurse pentru dezvoltarea regională şi locală din cauza politizării acestora, precum şi a alocărilor financiare netransparente. Parteneriatele public-private (PPP) – folosite pe larg în alte ţări – continuă a fi subdezvoltate în Republica Moldova, la fel şi practicile de împrumut local.

Finanţele publice locale

Iniţial reforma de descentralizare nu a fost însoţită de descentralizarea fiscală. Un nou impuls a fost dat în 2015, odată cu avansarea reformei finanţelor publice locale, care a introdus o formulă clară şi obiectivă pentru transferurile de echilibrare. Astfel, a fost exclusă interferenţa politică ale APL de nivelul al doilea, în procesul de redistribuire a finanţelor publice către APL de nivelul întâi, a fost eliminată lipsa de motivare a APL, în procesul de colectare a veniturilor proprii, a fost exclusă plafonarea taxelor locale, a fost stabilit un nou sistem de partajare al impozitelor şi taxelor de stat, a fost oferită o autonomie mai mare autorităţilor locale în gestionarea propriilor bugete şi resurse conform priorităţilor acestora, totodată, APL beneficiind de dreptul de a emite obligaţiuni municipale şi de a acorda întreprinderilor municipale şi societăţilor comerciale cu capital integral sau majoritar municipal garanţii pentru împrumuturi pentru cheltuieli de capital.[15]

Cu toate acestea, majoritatea localităţilor mici nu dispun de capacităţi suficiente în partea ce ţine de creşterea bazei de venituri şi de gestionare a bugetelor locale. Mai mult, acestea sunt limitate şi de constrângerile interne existente, cum ar fi lipsa de cunoştinţe şi expertiză necesară, precum şi de factorii externi, cum ar fi sistemul slab dezvoltat de management financiar şi de gestionare a patrimoniului public. În rezultat, ponderea veniturilor proprii ale APL în bugetul local consolidat nu depăşeşte 10%.

Recenta „amnistie fiscală", prin care a fost stabilită o cotă unică la impozitul pe venitul persoanelor fizice, în mărime de 12%, concomitent cu majorarea mărimii scutirii anuale personale, va avea un impact suplimentar negativ asupra bugetelor locale. Totodată, implementarea următoarelor măsuri de descentralizare fiscală menite să consolideze baza fiscală la nivel local este tergiversată de întârzierile aferente implementării reformei administrativ-teritoriale.

Furnizarea serviciilor publice

În Republica Moldova, unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întâi (APL-urile), indiferent de mărimea şi tipul acestora (urbane sau rurale) au aceleaşi competenţe proprii în următoarele domenii de activitate[16]:

- Aprovizionarea cu apă şi sanitaţie (AAS);
- Gestiunea deşeurilor solide (GDS);
- Planificarea urbană, gestiunea spaţiilor verzi de interes local şi a cimitirelor;
- Construcţia, întreţinerea şi iluminarea drumurilor locale;
- Transportul local;
- Educaţia preşcolară;
- Dezvoltarea şi gestiunea reţelelor de distribuţie a gazelor şi energiei termice;
- Activităţile pentru tineret, culturale şi sportive, precum şi infrastructura necesară pentru aceste activităţi;
- Pieţele şi spaţiile comerciale;
- Dezvoltarea economică locală;
- Fondul locativ social;

---

[15] Veniturile bugetelor locale de nivelul întâi cuprind: veniturile proprii (taxele locale, impozitul pe bunurile imobiliare, taxa pentru patenta de întreprinzător, şi altele) defalcările de la impozitele şi taxele de stat (în mare parte de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, şi anume: pentru bugetele satelor (comunelor) şi ale oraşelor (municipiilor), cu excepţia oraşelor-reşedinţă de raion (municipiilor-reşedinţă de raion) – 75 % din volumul total colectat pe teritoriul unităţii administrativ-teritoriale respective; pentru bugetele oraşelor reşedinţă de raion – 20%, pentru bugetele municipiilor reşedinţă de raion – 35%) transferuri cu destinaţie generală (transferuri de echilibrare) şi transferurilcu destinaţie specială, precum şi granturi (în mare parte din proiecte finanţate din surse externe). Veniturile bugetelor locale de nivelul al doilea cuprind: veniturile proprii (în mare parte taxa pentru resursele naturale), defalcările de la impozitele şi taxele de stat (în mare parte de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, şi anume: pentru bugetele raionale – 25% din volumul total colectat pe teritoriul raionului respectiv, pentru bugetul municipal Bălţi – 45% şi pentru bugetul municipal Chişinău – 50%).transferuri cu destinaţie generală (de echilibrare) şi transferuri cu destinaţie specială, precum şi granturi (în mare parte din proiecte finanţate din surse externe).

[16] Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă.

- Staţiile de pompieri şi salvatorii teritoriali.

Autorităţile APL se confruntă în continuare cu problema „competenţelor fără acoperire financiară", astfel, acestora le sunt transferate responsabilităţi/competenţe noi fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora (de exemplu în domenii cum ar fi: asistenţa şi protecţia socială, vânătoarea, agricultura, recrutarea în armata naţională, etc.). Lipsa unei delimitări clare a competenţelor şi a acordurilor de cooperare între diferite nivele ale administraţiei publice locale continuă să reprezinte o altă problemă. Totodată, e de menţionat că, în majoritatea domeniilor strategiile sectoriale de descentralizare lipsesc [17].

Totuşi, furnizarea deficitară a serviciilor publice, în special în domeniul serviciilor de gospodărire comunală (aprovizionare cu apă şi sanitaţie (AAS), gestiunea deşeurilor solide (GDS), drumuri locale şi iluminare) nu reprezintă neapărat o problemă ce ţine de competenţele APL, ci mai degrabă o consecinţă a incapacităţii de extindere a serviciilor furnizate în vederea asigurării sustenabilităţii organizaţionale, financiare şi de alt tip ale acestor servicii. Există o diferenţă mare între accesul la serviciile publice locale în zonele rurale şi cele urbane, unde locuieşte majoritatea populaţiei, precum şi între grupurile sărace/vulnerabile şi cele care au un statut social şi economic mai ridicat.

Calitatea furnizării serviciilor de gospodărire comunală depinde, de asemenea, de reticenţa utilizatorilor şi de capacitatea de plată limitată ale acestora, inclusiv din cauza mentalităţii post-sovietice, precum că serviciile trebuie să fie gratuite, şi din cauza politizării aprobării tarifelor de către consiliile locale. Alte motive ale furnizării ineficiente a serviciilor de gospodărire comunală sunt: depopularea şi densitatea mică a utilizatorilor ce duce la creşterea costurilor serviciilor prestate, lipsa personalului calificat, lipsa resurselor umane în cadrul entităţilor prestatoare de servicii (PS) şi lipsa de atractivitate a serviciilor publice pentru sectorul privat sau OSC-uri.

Cooperarea inter-municipală (CIM) ca instrument de creştere a eficienţei şi eficacităţii prestării serviciilor publice are cel mai mare potenţial în domeniul serviciilor de gospodărire comunală, atât în termeni de cerere, cât şi de experienţă iniţială disponibilă. Acordurile de CIM impun, de asemenea, o anumită capacitate de reacţie şi responsabilizare a autorităţilor publice locale. Totuşi, majoritatea iniţiativelor de CIM sunt încă susţinute de proiectele în domeniul dezvoltării locale (de ex. PNUD, GIZ, SDC, CE), fiind, totodată, necesară atât îmbunătăţirea cadrului de reglementare în acest sens, cât şi a modelelor existente la nivel local. Evaluarea curentă a CIM în Republica Moldova, susţinută de PNUD şi USAID, urmează să ofere informaţiile necesare în cadrul acestui proces.

Implicarea şi incluziunea cetăţenilor

Deşi există prevederi legislative cu privire la transparenţă şi responsabilizare[18], implicarea cetăţenilor în activitatea administraţiei publice locală este relativ limitată în Republica Moldova. Acest fapt se datorează în mare parte moştenirii din timpurile sovietice, precum şi de lipsa transparenţei în procesul de planificare şi executare a bugetelor locale, de rând cu, resursele financiare insuficiente rămase la discreţia autorităţilor publice locale, dat fiind că, bugetele locale sunt în mare parte destinate cheltuielilor curente. Societatea civilă locală este slab organizată la nivel de OSC-uri şi comunitate.

În practică, implicarea cetăţenilor în procesele de planificare şi executare a bugetelor locale se limitează la anumite experienţele pilot, susţinute în mare parte în cadrul proiectelor finanţate din surse externe. Autorităţile publice locale au experienţă limitată de organizare şi gestionare a proceselor de implicare constructivă a cetăţenilor. Know-how-ul de implicare a cetăţenilor în furnizarea de servicii este practic inexistent, cu excepţia cazurilor de mobilizare a resurselor financiare (contribuţii) ale cetăţenilor pentru realizarea unor proiecte de infrastructură publică. Totuşi, există experienţe recente de mobilizare a contribuţiilor migranţilor şi de implicare a cetăţenilor la îmbunătăţirea infrastructurii publice prin intermediul Asociaţiilor de băştinaşi[19], precum şi prin intermediul centrelor de tineret[20]. Pe lângă aceasta, proiectul ApaSan a început să lucreze în domeniul dat prin mobilizarea comunităţilor în Asociaţii ale Consumatorilor de Apă (ACA), însă problema integrării ulterioare în cadrul unor acorduri mai largi de prestare a serviciilor urmează încă a fi abordată. În general, sunt necesare abordări pilot cu privire la prestarea serviciilor, care ar permite trecerea de la percepţia

---

[17] Cu suportul PNUD au fost elaborate proiecte de strategii sectoriale de descentralizare (servicii sociale, educaţie, mediu/aprovizionare cu apă şi canalizare, gestiunea deşeurilor şi a resurselor naturale), însă acestea nu au fost adoptate de către autorităţile respective.

[18] De ex. Legea privind transparenţa în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008.

[19] În cadrul proiectelor implementate de PNUD şi cofinanţate de SDC (cel mai recent fiind „Migraţia şi dezvoltarea locală" din 2019-2022).

[20] În cadrul proiectului UNFPA/CE „Educaţie pentru democraţie în Republica Moldova" cofinanţat de SDC.

cetățenilor că sunt doar „users and choosers" (care sunt utilizatori sau selectează serviciile furnizate) spre percepția „shapers and makers" (care participă în procesul decizional și fac posibilă furnizarea serviciilor publice).

În Republica Moldova, inegalitățile există în cadrul mai multor domenii. Populația rurală este mult mai puțin privilegiată în ceea ce privește accesul la venituri, infrastructură și servicii, precum și accesul la informație, angajare în câmpul muncii și justiție. Identitatea etnică, religioasă și lingvistică reprezintă alți factori de excludere. Atitudinile prejudiciate bazate pe originea etnică sunt resimțite mai profund de romi: nivelul de analfabetism, șomaj și sărăcie este considerat a fi de două ori mai mare printre romi comparativ cu restul populației.

Femeile, grupele sărace și excluse, cum ar fi minoritățile religioase și etnice, inclusiv comunitățile de romi, persoanele vârstnice, tinerii șomeri, peroanele cu abilități fizice și mentale limitate, persoanele ce trăiesc cu HIV, minoritățile sexuale, foștii deținuți, etc., au mult mai puține resurse cu care să se implice în viața politică și cea a comunității locale și să se facă auziți.

În baza datelor Cercetării bugetelor gospodăriilor casnice pentru anul 2014, cele mai vulnerabile grupuri de populație din Republica Moldova sunt gospodăriile cu copii de care au grijă alte persoane decât părinții, familiile cu mulți copii, persoanele din gospodăriile angajate în agricultură, persoanele vârstnice, persoanele fără studii sau abilități profesionale (în special femeile) și șomerii. Mai mult decât atât, conform Legii privind asistența socială (2009) se consideră vulnerabile următoarele categorii de persoane: (i) copiii; (ii) familiile cu mulți copii sau cu copii cu dizabilități; (iii) persoanele cu dizabilități; (iv) vârstnicii, în special cei singuratici, și (v) romii.

În pofida mai multor reforme inițiate de Guvern în ultimul deceniu, susținute inclusiv de comunitatea internațională, politicile de incluziune socială și măsurile social-economice pentru cele mai vulnerabile persoane din Republica Moldova rămân centralizate atât din punct de vedere politic, cât și administrativ, fapt ce constrânge autoritățile APL de a avea grijă sau/și de a presta servicii persoanelor vulnerabile, chiar dacă sunt motivate să facă acest lucru. Implementarea descentralizării administrative fără o reală descentralizare a resurselor financiare, de rând cu lipsa unor politici sustenabile și strategii de implementare aferente acestora subminează capacitatea autorităților publice locale de a satisface cererea de servicii publice, cum ar fi cele sociale, de sănătate, educaționale, etc. având drept rezultat crearea unor servicii costisitoare și inaccesibile sau chiar exclusiviste.

2 REZULTATE ŞI LECŢII ÎNVĂŢATE

2.1 Experienţa şi rezultatele precedente în Republica Moldova

În conformitate cu strategiile de ţară anterioare ale Elveţiei pentru Republica Moldova, începând cu anul 2008, Fundaţia Filiala din Moldova a fundaţiei „SKAT" a implementat proiectul ApaSan, care a promovat modele sustenabile de prestare a serviciilor de apă şi sanitaţie în localităţile rurale deprivate. Astfel, din anul 2008, SDC a investit prin intermediul SKAT în total 24.5 mil. CHF.

În majoritatea cazurilor, proiectul a susţinut practici de management bazate pe implicarea comunităţii, cum ar fi ACA. În unele cazuri au fost aplicate acorduri inter-municipale sau serviciile au fost delegate către întreprinderile municipale. Astfel, majoritatea acestor sisteme de aprovizionare cu apă, actualmente, sunt gestionate în mod sustenabil. Cu toate acestea, deşi soluţiile elaborate în domeniul AAS sunt eficiente din punct de vedere al costurilor şi uşor de a fi replicate, au fost introduse în Strategia Naţională de AAS din 2014, problema cheie a sistemului disfuncţional de gestionare a domeniului respectiv şi a reţelei neperformante de furnizare a serviciilor de AAS, încă nu a fost soluţionată.

Mai mult decât atât, ApaSan a introdus o serie de inovaţii în furnizarea serviciilor de apă şi sanitaţie, atât la nivel tehnic (de ex., captarea sursei de apă, tratarea simplă a apei, zone umede construite, sanitaţie dezvoltată pas cu pas, fose septice), cât şi la nivel managerial (de ex., operarea de către operatorii regionali a sistemelor de AAS din mediul rural, CIM), care au un potenţial mai mare de a fi utilizate şi replicate pe viitor în Republica Moldova.

Pe parcursul etapei finale, ca parte a strategiei de ieşire, ApaSan s-a reorientat spre o abordare asupra întregului sistem de AAS, prin oferirea suportului pentru îmbunătăţirea cadrului instituţional, planificarea sectorială şi gestionarea domeniului respectiv. Totuşi, capacitatea APL-urilor mici şi a operatorilor mici de AAS de a gestiona serviciile într-un mod sustenabil şi de a investi în AAS rurală este încă limitată. Oportunitatea de a dezvolta servicii publice mai sustenabile va avea loc în cazul unei viitoare reforme administrativ-teritoriale, cât şi în baza experienţelor pozitive de CIM din ţară, care au fost deja pilotate în câteva localităţi de către ApaSan şi alţi parteneri de dezvoltare.

Capacitatea proiectului de a combina asistenţa oferită în domeniul de implicare a cetăţenilor („software") cu cea oferită pentru realizarea unor investiţii capitale tangibile, pentru îmbunătăţirea serviciilor („hardware"), demonstrează a fi, reieşind şi din experienţa ApaSan, un element important pentru edificarea încrederii între APL-uri şi cetăţeni, precum şi pentru realizarea activităţilor de cooperare. Plus la aceasta, experienţa demonstrează că oferirea asistenţei tehnice, de rând cu schimburile de bune practici la nivel local, reprezintă o strategie comprehensivă de consolidare a capacităţilor la nivel local.

În vederea consolidării rezultatelor obţinute în domeniul gestionării şi furnizării serviciilor la nivel local, ţinând cont de lecţiile învăţate în cadrul proiectului ApaSan, este necesară realizarea următoarelor activităţi:

- Replicarea practicilor pozitive existente la nivel local în contextul consolidării teritoriale;
- Promovarea reformei de descentralizare fiscală şi a altor măsuri de sporire a accesului APL-urilor la diverse surse financiare;
- Consolidarea capacităţilor generale de guvernare şi a celor manageriale ale APL-urilor, precum şi a actorilor naţionali, în contextul reformei de descentralizare;
- Dezvoltarea capacităţilor cetăţenilor de a se implica mai activ şi de a responsabiliza APL-urilor (inclusiv primarii şi consilierii locali) şi prestatorii de servicii (PS).

ApaSan a confirmat multiplele avantaje ale intervenţiilor la nivel macro, mediu şi micro, precum şi cele ale intervenţiilor concrete asupra îmbunătăţirii serviciilor, în special a serviciilor de gospodărire comunală:

- Cererea populaţiei pentru servicii de gospodărire comunală mai bune este înaltă, întrucât asemenea servicii cum ar fi aprovizionarea cu apă, sanitaţia şi gestionarea deşeurilor solide reprezintă servicii cu cea mai mică acoperire teritorială şi de o calitate scăzută, în special în zonele rurale.
- Serviciile de gospodărire comunală sunt descentralizate şi sunt parte a competenţelor proprii ale APL, fiind, astfel, responsabile pentru organizarea prestării acestora. Serviciile respective au un potenţial mai mare de extindere în cazul realizării RAT, sau prin intermediul CIM, în vederea creşterii nivelului actual redus de recuperare a costurilor, precum şi în vederea consolidării veniturilor locale.

- Accesul şi calitatea serviciilor de gospodărire comunală în zonele rurale (aprovizionare cu apă, sanitaţie, gestionarea deşeurilor solide) reprezintă factori determinanţi ai sănătăţii, poverii pe care o au femeile în familii, precum şi ai cheltuielilor în gospodăriile casnice vulnerabile.
- În afară de aceasta, APL reprezintă nivelul de administrare cel mai apropiat pentru cetăţeni, care se bucură de cea mai mare încredere din partea acestora, şi de la care cetăţenii aşteaptă soluţii la problemele lor de zi cu zi. Mai mult decât atât, prin proximitatea APL faţă de cetăţeni, acestea sunt cele mai indicate pentru promovarea dimensiunilor egalităţii de gen şi a incluziunii, care este parte a principiului „leaving no one behind" („a nu lăsa pe nimeni în urmă").

În afară de faptul că, are o experienţă bogată în Republica Moldova, Fundaţia Filiala din Moldova a fundaţiei „SKAT' reprezintă o organizaţie potrivită pentru implementarea proiectului respectiv din mai multe motive. Astfel, Skat are experienţă în implementarea unor proiecte similare (de ex. proiectul DESPRO în Ucraina) în ţările vecine, ceea ce oferă posibilitatea realizării unor schimburi de bune practici şi transfer de know-how. Skat, de asemenea, are şi o experienţă vastă în domeniile AAS şi GDS la nivel global, inclusiv în domeniul promovării reformelor de descentralizare în sectoarele respective, prin implementare proiectelor de consultanţă şi suport în acest sens. Mai mult ca atât, Skat dispune şi de o capacitate demonstrată de a aplica ca bază experienţa elveţiană din domeniul APL şi O&Î serviciilor de gospodărire comunală, precum şi experienţa reţelelor globale relevante al căror membru este SKAT (de ex., Reţeaua de apă RésEAU a SDC, Comunitatea de Practici Aguasan, Parteneriatul Elveţian pentru Apă, Reţeaua Rurală de Aprovizionare cu Apă).

2.2 Lecţii învăţate în regiune, care au implicaţii pentru proiect

SDC a obţinut succes în oferirea suportului pentru îmbunătăţirea sistemelor de guvernare locală şi a reformelor de descentralizare în alte câteva ţări din regiunea fostei Uniuni Sovietice şi Europei de Est – şi anume Ucraina, Armenia, Georgia, Albania, Kosovo şi Bosnia şi Herţegovina.

Experienţa *proiectului DESPRO din Ucraina*[21], implementat de Skat, demonstrează cum o prezenţă solidă în managementul sectoarelor de AAS şi GDS (la nivel micro şi mediu) poate contribui la susţinerea guvernării locale şi a reformei de descentralizare la nivel macro, precum şi la consolidarea implicării cetăţenilor. Aceasta, de asemenea, demonstrează necesitatea consolidării capacităţilor actorilor naţionali responsabili de implementarea reformelor în acest domeniu, în special, în partea ce ţine de procesul de luare a deciziilor în baza unor date clare, obiective şi concrete, dialogul de politici, coordonarea suportului internaţional şi naţional, destinat realizării reformelor respective, precum şi de comunicarea strategică privind rezultatele scontate şi avantajele reformelor. În procesul de elaborarea a proiectului **„Mă Implic"** s-a ţinut cont de lecţiile învăţate în cadrul proiectului DESPRO din Ucraina, dat fiind faptul că, aceasta sunt relativ similare în partea ce ţine de domeniile de intervenţie.

Experienţa programului *„Îmbunătăţirea sistemului de guvernare locală" din Armenia* denotă un şir de beneficii ale abordării programatice[22] şi ale oferirii suportului pentru consolidarea capacităţilor asociaţiei reprezentative a APL. Aceasta mai indică asupra necesităţii de a asigura realizarea funcţiilor de bază de către APL în contextul RAT şi importanţa producerii rezultatelor tangibile (în termeni de îmbunătăţire a serviciilor administrative şi de gospodărire comunală) pentru a consolida încrederea, coerenţa şi suportul populaţiei în procesul de reformă a administraţiei publice locale.

Experienţa din cadrul proiectului *„Promovarea dezvoltării regionale şi locale în Georgia"* indică limitele a ceea ce poate fi atins la nivel local în domeniul dezvoltării locală şi implicarea cetăţenilor, fără a investi în abilitarea economică şi financiară a APL şi fără a influenţa agenda reformei de descentralizare fiscală. Astfel, a fost demonstrat faptul că, asigurarea unei sinergii cu iniţiativele aferente atribuţiilor economice şi fiscale este foarte importantă pentru orice intervenţie la nivel local.

Experienţa proiectului finanţat de SDC *„Proiectul guvernării în domeniul dezvoltării aprovizionării municipale cu apă şi dezvoltării mediului"* şi proiectul ulterior *„Guvernarea municipală de mediu şi economică"* din Bosnia şi Herţegovina, confirmă faptul că, punerea unui accent puternic asupra serviciilor de gospodărire comunală este un vector important pentru atingerea unor rezultate sustenabile în domeniul managementului eficient şi responsabil la nivel local.

---

[21] Pentru mai multă informaţia privind DESPRO a se vedea profilul proiectului în Anexa 1.8; pentru detalii privind experienţa şi produsele, a se vedea http://despro.org.ua/en/

[22] Programul este co-implementat de către GiZ, CE, PNUD, Fondul de Dezvoltare Teritorială din Armenia şi Ministerul Dezvoltării Regionale în strânsă colaborare cu USAID.

Procesul de implementare a reformelor din toate ţările confirmă importanţa următorilor factori:

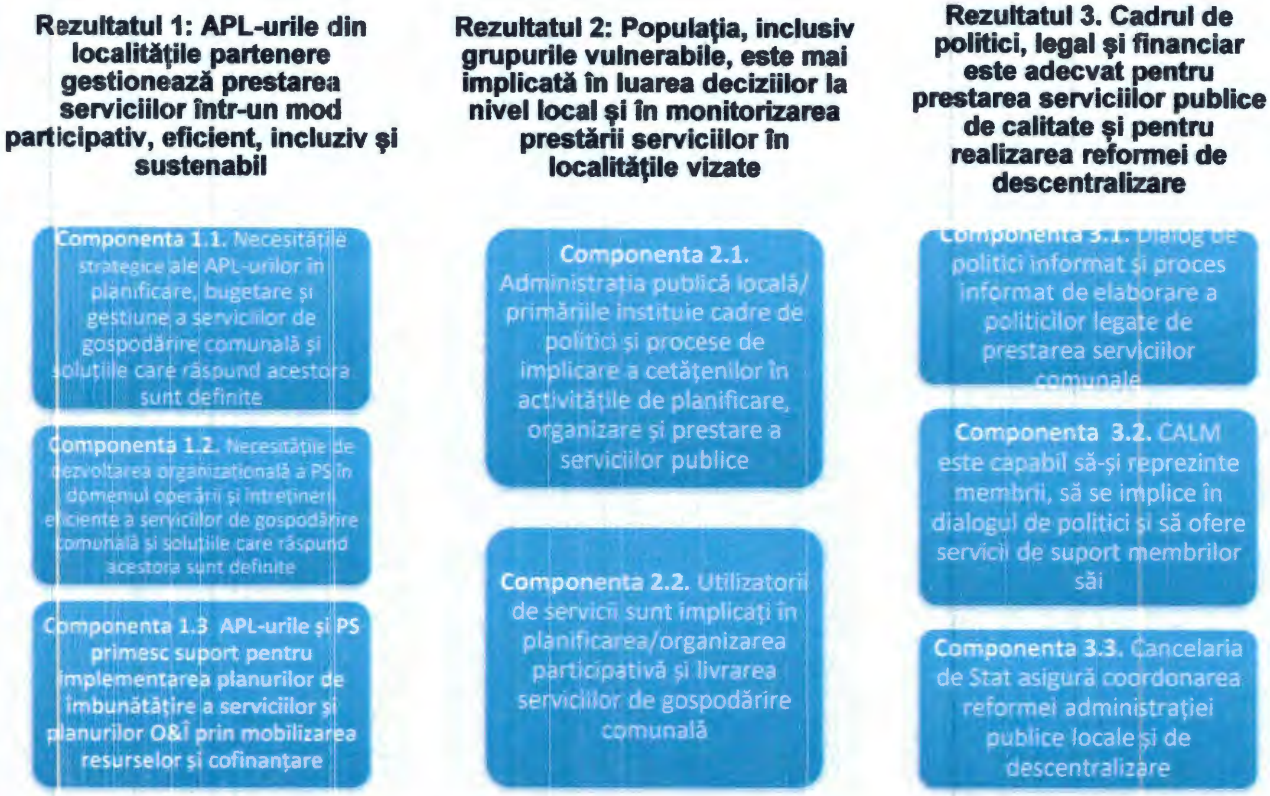
- Oferirea suportului de asistenţă tehnică pentru APL corelată cu realizarea unor investiţii de capital tangibile (Rezultatul 1);
- Asigurarea schimbului de experienţă şi instruirea APL (Rezultatul 1);
- Aplicarea unor măsuri de implementare care să contribuie la consolidarea sistemului şi capacităţilor APL (Rezultatul 1);
- Asigurarea implicării constructive a cetăţenilor prin aplicarea integrală, cât şi prin extinderea oportunităţilor actuale în cadrul sistemului naţional existent (Rezultatul 2);
- Participarea grupurilor vulnerabile de populaţie, în cazul cărora lipseşte organizarea şi pentru care sunt necesare abordări speciale de mobilizare socială (Rezultatul 2);
- Capacitatea de a răspunde prompt la solicitările parvenite din partea actorilor naţionali privind asigurarea unui proces decizional bazat pe date clare şi obiective (Rezultatul 3);
- Rolul asociaţiilor reprezentative ale APL în cadrul dialogului de politici şi în procesul de implementare a reformelor (a se vedea componenta 3.2).

3 OBIECTIVELE PROIECTULUI ŞI LOGICA DE INTERVENŢIE

3.1 Sistemul de Obiective, Rezultate şi Componente

Obiectivul general al proiectului (la nivel de impact) este formulat ca „Populaţia rurală din Republica Moldova are acces echitabil la prestarea serviciilor publice de calitate". Pentru realizarea obiectivului general este sugerat următorul sistem de rezultate şi componente (Cadrul logic detaliat este prezentat în Anexa 1).

Figura 1: Sistemul de obiective, rezultate şi componente



3.2 Ipoteza impactului şi teoria schimbării

Teoria schimbării a proiectului se bazează pe câteva prezumpţii cheie care sunt prezentate pe scurt mai jos.

Populaţie implicată – Localităţi mai puternice

Pentru a îmbunătăţi calitatea proceselor de guvernare la nivel local este necesar de a lucra atât pe partea de „cerere", cât şi pe partea de „ofertă" ale ecuaţiei de bună guvernare.

Partea de cerere. Deşi lucrul cu reprezentanţii aleşi, consilierii, este un element important în edificarea responsabilizării acestora pentru luarea deciziilor politice şi pentru o cultură politică democratică la nivel local, potenţialul de instituire a practicilor de participare publică în politica locală, printr-o democraţie reprezentativă, este limitat şi trebuie să fie compensat prin implicarea directă a cetăţenilor. Când sunt mai bine organizaţi, dispun de capacitaţi şi abilitaţi mai bune, oamenii – femei şi bărbaţi, în special membrii grupurilor excluse – pot să-şi exprime mai bine necesităţile, pot cere servicii publice de calitate şi se pot implica în procesul de guvernare locală. Aplicarea abordărilor speciale de mobilizare socială va permite implicarea grupelor sărace de populaţie şi altor grupe vulnerabile/excluse. Elaborarea acestor abordări se va efectua în baza unei bune analize a contextelor locale şi a dinamicii de putere.

Partea de ofertă. Ţine de responsabilitatea APL-urilor să organizeze „spaţiile şi locurile" pentru implicarea cetăţenilor pe parcursul procesului cheie de guvernare şi a ciclului de luare a deciziilor, referitoare la politici,

strategii de dezvoltare şi administrarea planurilor, administrarea bugetului, veniturilor şi bunurilor şi patrimoniului, priorităţi de investiţii de capital, etc. Pentru a putea implementa, în mod eficient, această responsabilitate, APL-urile trebuie să dispună de competenţele, know-how, abilităţile şi procesele relevante.

Serviciile publice reprezintă un punct de intrare pentru îmbunătăţirea guvernării locale

Îmbunătăţirea serviciilor publice reprezintă un punct de intrare pentru sporirea responsabilizării şi solvabilităţii generale ale autorităţilor locale. După cum a fost demonstrat prin experienţa regională a SDC, îmbunătăţirea unor servicii publice concrete poate servi drept punct de intrare pentru consolidarea capacităţilor APL-urilor de a gestiona mai bine dezvoltarea localităţilor lor şi de a câştiga încrederea populaţiei.

Concentrarea asupra serviciilor de gospodărire comunală drept punct de intrate pentru susţinerea APL-urilor are mai multe avantaje:

- Cererea populaţiei pentru servicii de gospodărire comunală mai bune este mare, deoarece servicii precum aprovizionarea cu apă, sanitaţia şi gestiunea deşeurilor solide sunt se regăsesc printre serviciile cu cea mai mică acoperire şi de cea mai slabă calitate, în special în zonele rurale.
- Serviciile de gospodărire comunale sunt în curs de descentralizare şi sunt parte a competenţelor APL-urilor, aşadar APL-urile sunt pe deplin responsabile de organizarea prestării acestora. Aceste serviciile au un potenţial mare de creştere fie prin extinderea localităţilor în rezultatul RAT, fie prin intermediul CIM. În cazul extinderii, serviciile de gospodărire comunală au potenţial de creştere a nivelului de recuperare a costului, care, la moment, este foarte jos, ceea ce poate avea o influenţă benefică asupra veniturilor localităţii.
- SDC şi Skat se bucură deja de un grad înalt de credibilitate în Republica Moldova în ceea ce priveşte susţinerea serviciilor de gospodărire comunală: astfel păstrarea concentrării va permite valorificarea şi dezvoltarea rezultatelor precedente şi a experienţei profesionale existente.

Mediul de politici şi de reglementare favorabil este esenţial pentru o guvernare locală sustenabilă şi pentru îmbunătăţirea serviciilor de gospodărire comunală

Succesul activităţilor legate de guvernarea la nivel local depinde de condiţiile cadru existente. Pentru a asigura că, lucrul la nivel local nu doar corespunde reformelor curente, ci, de asemenea, informează şi susţine reforma, este important de prevăzut intervenţii la nivel naţional în scopul asigurării unui mediu favorabil, atât pentru reforma autorităţii locale, cât şi pentru reforma de descentralizare a sectorului de servicii de gospodărire comunală.

Ţinând seama de, incertitudinea angajamentului politic al Guvernului faţă de RAT, proiectul propune o strategie ce se potriveşte pentru ambele scenarii – cu RAT sau fără RAT. Proiectul va folosi logica prestării serviciilor şi a extinderii care este potrivită în cazul localităţilor amalgamate, clusterului de localităţi (cooperare inter-municipală) sau în cazul localităţilor individuale curente care au acoperire suficientă pentru a asigura recuperarea costului serviciilor.

Luând în consideraţie cele expuse mai sus, **ipoteza impactului proiectului** poate fi rezumată după cum urmează:

Susţinerea APL-urilor în domeniul îmbunătăţirii planificării serviciilor de gospodărire comunală, bugetării/gestiunii veniturilor (inclusiv mobilizării) şi implementării planurilor se preconizează că va duce la îmbunătăţirea generală a abilităţilor APL-urilor de a gestiona într-un mod democratic dezvoltarea şi resursele locale, precum şi de a asigura servicii publice durabile şi incluzive.

Asistenţa tehnică oferită PS pentru progresarea serviciilor şi practicilor de O&Î, şi pentru integrarea feedback-ului utilizatorilor privind prestarea serviciilor ar trebui să ajute la reorientarea prestării serviciilor de gospodărire comunală din domeniul politic către domeniul de dezvoltare şi cel tehnic, precum şi la îmbunătăţirea recuperării costurilor şi la edificarea încrederii între prestatorii de servicii şi utilizatori.

La rândul său, cetăţenii şi comunităţile vor fi abilitaţi să se implice în luarea deciziilor din domeniul serviciilor de gospodărire comunală la nivel local, împreună cu APL-urile şi PS, prin intermediul implicării lor structurate, sistematice şi constructive. Acest lucru va duce la faptul că, cetăţenii vor responsabiliza APL-urile şi prestatorii de servicii, vor cere servicii mai bune şi vor participa activ la guvernarea locală.

Suportul oferit CALM pentru a reprezenta mai bine interesele APL-urilor, pentru a se implica în dialogul de politici şi advocacy privind reformele, şi pentru a promova buna guvernare şi standardele de management

municipal, precum şi suportul acordat Cancelariei de Stat şi agenţiilor de stat responsabile de serviciile de gospodărire comunală pentru a ghida, coordona şi monitoriza reforma de descentralizare într-un mod cooperativ se preconizează la va duce la un mediu mai favorabil pentru dezvoltarea APL-urilor şi pentru o prestare eficientă şi incluzivă a serviciilor.

Aspectele de eficacitate şi eficienţă în îmbunătăţirea prestării serviciilor de gospodărire comunală vor servi ca bază solidă pentru avansarea ulterioară a extinderii serviciilor şi, eventual, consolidarea/amalgamarea autorităţilor locale în cazul RAT.

În ansamblu, această combinaţia dintre cererea favorabilă şi oferta favorabilă vor duce la o calitate mai bună a serviciilor publice prestate la nivel local şi la sporirea satisfacţiei populaţiei privind serviciile respective.

3.3 Grupele ţintă şi acoperirea

Prima etapă a proiectului va acoperi aproximativ 30 de localităţi rurale[23] şi va ajunge la aproximativ 50 000 de oameni, inclusiv gospodării vulnerabile.

Selectarea localităţilor partenere va fi efectuată în baza următoarelor principii:

- Dorinţa APL-ului de a colabora cu proiectul şi de a trece prin programul propus de reformare a practicilor de guvernare locală şi gestiune a serviciilor;
- O combinare dintre localităţi dezavantajate şi cele care o duc relativ mai bine (în termeni de capacităţi, dinamici de incluziune şi dimensiune – prestare a serviciilor, venituri, etc.). Aceasta va permite pilotarea abordărilor incluzive;
- Diversitate regională: toate regiunile – sud, centru şi nord;
- Sinergii potenţiale cu alte proiecte SDC şi coordonare cu focusul geografic al programului „Comunitatea mea" al USAID (pentru a evita dublările);
- Gruparea municipalităţilor într-un mod care permite extinderea prestării serviciilor şi o CIM semnificativă.

Din cauza conflictului îngheţat din Transnistria, proiectul nu va lua în vizor localităţile din regiunea Transnistreană, dat fiind faptul că, aceasta nu se află sub controlul Guvernului Republicii Moldova şi lucrul în regiunea dată ar necesita alte abordări.

În context descentralizat, proiectul prevede trei nivele de intervenţie:

- Micro – la nivel de prestator de servicii concret şi comunităţi de utilizatori ai serviciilor, unde va fi consolidată interfaţa dintre cei doi şi va fi îmbunătăţit accesul la serviciu şi calitatea serviciului;
- Mediu – la nivel de grupe de localităţi care se adună pentru a rezolva o problemă legată de un anumit serviciu (şi care depind de reflectarea specifică a serviciului asupra politicilor şi strategiilor regionale – cum ar fi în GDS);
- Macro – la nivel naţional, unde condiţiile cadru şi cooperarea dintre actorii-cheie necesită a fi îmbunătăţite pentru îmbunătăţirea durabilă a serviciilor şi a calităţii guvernării locale în ţară.

Implicarea comunităţilor în structurarea procesului de dezvoltare a serviciilor şi rezultatul acesteia (reprezentând accesul efectiv la serviciile publice de calitate) – în special a grupurilor vulnerabile – se află printre scopurile fundamentale ale proiectului. Proiectul va evalua situaţia şi va defini grupurile vulnerabile din toate localităţile ţintă pentru a se asigura că prin implicare acestea pot beneficia de consolidarea capacităţilor şi de îmbunătăţirea serviciilor comunale.

[23] Numărate ca unităţi teritoriale înainte de amalgamare

4 STRATEGIA DE IMPLEMENTARE

4.1 Abordarea, metodele şi instrumentele de intervenţie

Implementarea proiectului va fi organizată conform următoarei logici (pentru abordarea factorilor restrictivi şi creşterea în intensitate a forţelor motrice existente, precum este descris în chenarele de mai jos):

Pasul 1: Proiectul va lansa la nivel naţional un apel de propuneri de proiecte (în limbile română şi rusă), la care vor putea depune ofertele localităţile sau grupurile de localităţi. Solicitanţii vor trebui:

a) Să descrie o problemă pe care o au în domeniul serviciilor de gospodărire comunală şi necesităţile populaţiei locale (în baza consultaţiilor publice iniţiale).
b) Să explice cum va putea fi rezolvată problema respectivă în scopul îmbunătăţirii şi dezvoltării durabile a serviciului prestat, de preferinţă prin extindere şi colaborare cu localităţile vecine.
c) Să descrie rezultatele aşteptate.

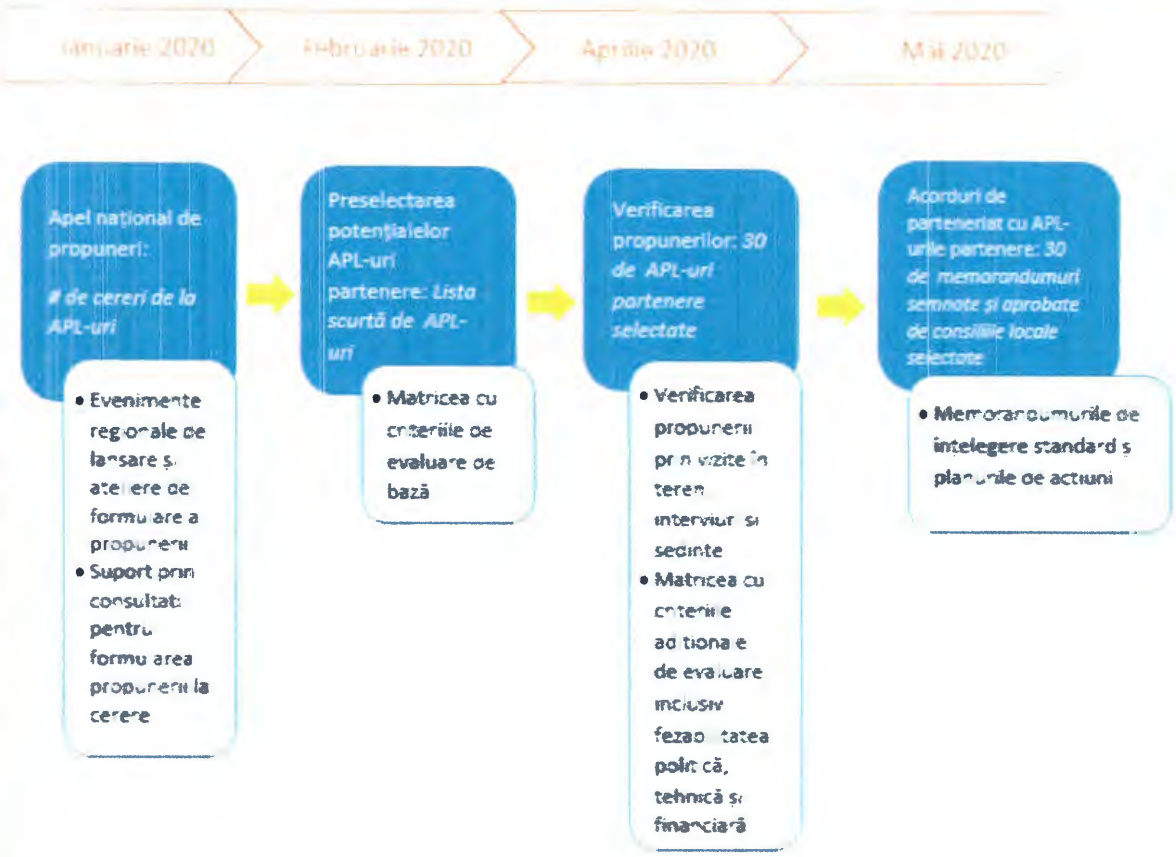
Pentru a oferi localităţilor mai slabe o oportunitate echitabilă de a depune cererea, echipa proiectului va asigura, la cerere, Asistenţă Tehnică (AT)iniţială imparţială pentru a facilita formularea problemei, legate de serviciu, şi o viziune comună asupra soluţiei, inclusiv între localităţi vecine. Astfel, se va genera cererea de extindere şi Cooperare Inter Municipală (CIM). În susţinerea clusterelor de localităţi mici, proiectul va lua în considerare harta viitoarei RAT/amalgamări.

Factori restrictivi şi forţe motrice: Capacitatea de a formula o cerere de proiect şi abilitatea de a colabora cu vecinii în scopul rezolvării anumitor probleme a fost identificată ca factorul restrictiv principal la etapa dată, în timp ce competiţia pentru accesarea AT şi a oportunităţilor de investiţii, precum şi dorinţa noilor autorităţi locale de a demonstra abilităţile de prestare a serviciilor sunt printre forţele motrice.

Pasul 2: Situaţia localităţile solicitante va fi evaluată de echipa proiectului prin folosirea unei matrice de evaluare bine elaborate, care va evalua fezabilitatea propunerii de îmbunătăţire a serviciului pe un anumit teritoriu cu luarea în consideraţie a aspectelor politice, angajamentului, consideraţiunilor tehnice, sociale şi economice, precum şi a riscurilor existente. Astfel, se va asigura că, serviciile propuse se regăsesc printre priorităţile de dezvoltare ale localităţilor date (sunt incluse în planurile de dezvoltare locală). În procesul selectării localităţilor, proiectul va consulta şi partenerii naţionali cheie, precum: Cancelaria de Stat, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului şi CALM. De asemenea, selectarea va fi coordonată cu alte proiecte ale donatorilor cu scopul evitării duplicării, luării de decizii strategice privind suprapunerile şi valorificării sinergiei potenţiale.

Factori restrictivi şi forţe motrice: Voinţa politică deficientă şi incapacitatea tehnică/tehnologică de a rezolva problemele identificate pot împiedica localităţile să treacă cu succes etapa de evaluare şi să adere la program. De menţionat că, printre forţele motrice importante va fi abilitatea programului de a demonstra o varietate de soluţii, aplicabile diferitor tipuri de probleme şi de localităţi – factorul dat va fi luat în consideraţie în procesului de selectare.

Figura 2: Procesul de selectare a APL-urilor partenere şi graficul aproximativ (paşii 1 şi 2)



Pasul 3: Proiectul va oferi localităţilor selectate o AT exhaustivă şi soluţii de consolidare a capacităţilor destinate elaborării, în mod participativ, a planurilor strategice de îmbunătăţire a serviciilor. În dependenţă de relevanţă, aceste planuri vor lua în consideraţie strategiile naţionale sectoriale şi regionale (de ex., cele legate de gestiunea deşeurilor solide (GDS) sau abordările de gestiunea bazinului hidrografic). Abilităţile curente ale localităţilor de a corela obiectivele strategice de planificare cu infrastructura şi obiectivele regionale/raionale de dezvoltare sunt foarte limitate. La etapa dată, implicarea cetăţenilor (incluzivă şi sensibilă la aspectele de gen) va fi structurată în jurul planificării strategice a serviciilor şi bugetării. Acest pas va genera elaborarea planurilor cuprinzătoare, ce urmează a fi adoptate de consiliile locale de rigoare şi reflectate în bugetele localităţilor. După aprobarea planurilor, localităţile partenere vor primi asistenţă în mobilizarea resurselor pentru implementarea planurilor. Eventual, planurile trebuie să prevadă mecanisme de finanţare combinată: buget public, contribuţia comunităţii/migranţilor (chiar şi simbolice), fonduri şi programe de stat, resurse de la donatori sau investitori.

Factori restrictivi şi forţe motrice: Lipsa de experienţă în planificarea şi bugetarea participativă, inclusiv în contextul planificării pe termen mediu şi a cadrelor de gestiune a cheltuielilor, va fi printre principalele provocări, care trebuie să fie depăşite prin accesul localităţilor la un pachet cuprinzător de AT. Motivaţia consilierilor locali nou aleşi de a demonstra rezultate tangibile şi de a atrage investiţii adiţionale în localităţile lor poate fi printre forţele motrice ce pot fi exploatate.

Pasul 4 a): Ulterior, în cadrul planului de îmbunătăţire a serviciilor, proiectul va elabora al doilea pachet de AT şi consolidare a capacităţilor pentru îmbunătăţirea capacităţilor prestatorilor de servicii în operarea şi întreţinerea serviciilor (O&Î) cu elemente de implicare activă a utilizatorilor. Diferite tipuri de prestatori de servicii (întreprinderi municipale, întreprinderi inter-municipale/regionale, asociaţii ale utilizatorilor de servicii, prestatori privaţi) pot necesita diferite abordări de AT. Conform APL-urilor consultate, provocările cheie de abordat în cadrul componentei date, includ: bunurile epuizate ale prestatorilor de servicii (care influenţează costurile serviciului), lipsa fondurilor de rezervă, deficitul de personal calificat şi de oportunităţi de instruire, necunoaşterea noilor abordări de O&Î a serviciilor. Ele confirmă că cele mai bune moduri de

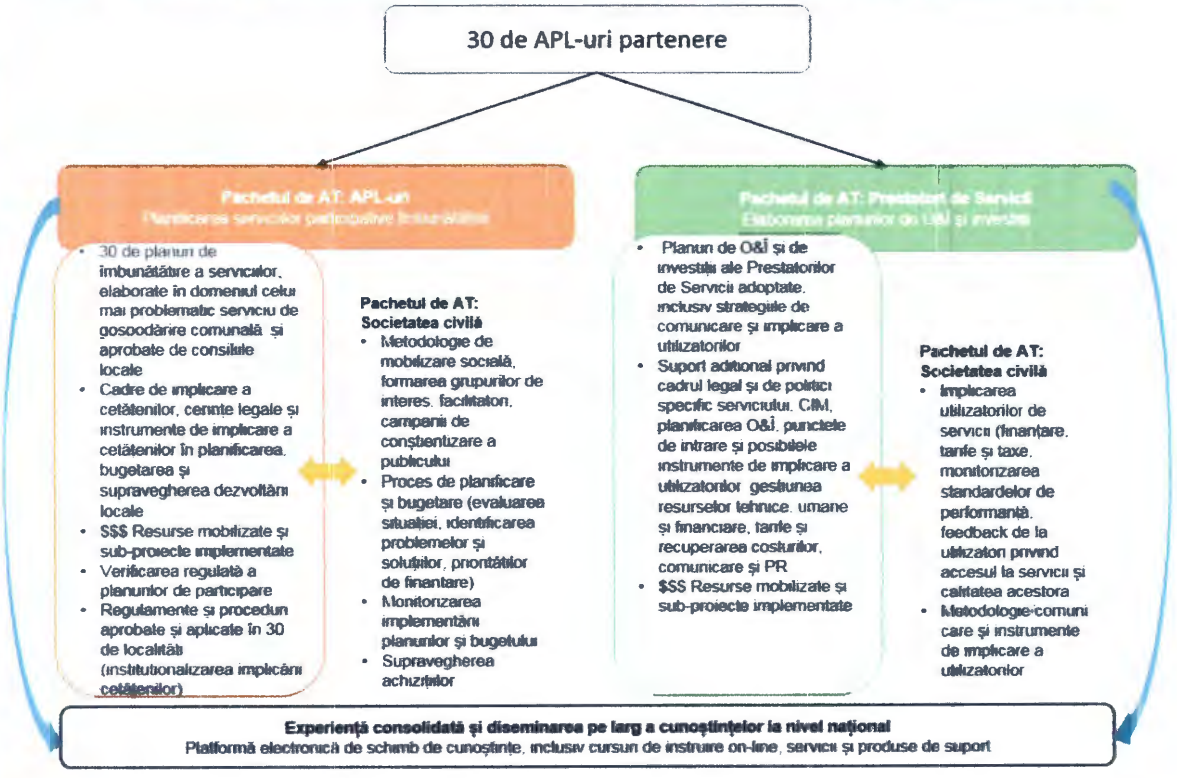
consolidare a capacităţilor sunt schimburile de experienţă colegiale şi reţelele/grupurile de practicieni, diseminarea manualelor şi ghidurilor, instruirile, inclusiv cele online. Abordările de mobilizare socială şi formele de implicare a utilizatorilor vor depinde de specificul serviciului şi de bunele practici existente pe plan local şi regional/internaţional. Acestea din urmă vor crea o combinaţie dintre formele „moi" (precum consultaţiile), instrumentele de colectare a feedback-ului de la utilizatori (precum fişele de raportare) şi formele instituţionalizate (precum consiliile de utilizatori).

Factori restrictivi şi forţe motrice: Voinţa politică a politicienilor locali de a restructura/mări tarifele la serviciile de gospodărire comunală, susţinerea noilor politici tarifare în rândul populaţiei, vor trebui abordate printr-o muncă activă de creştere a conştientizării, orientată atât către consilii, cât şi utilizatorii de servicii. Împreună cu campaniile de diseminare a informaţiei, implicarea lor directă în procesul de analiză a problemelor şi identificarea/negocierea soluţiilor optime ar trebui să sporească conştientizarea şi acceptarea din partea acestora. Îmbunătăţirea sistemului de prestare a serviciilor publice şi reducerea cheltuielilor bugetare pentru subvenţionarea serviciilor de gospodărire comunală este o ambiţie a ministerelor şi agenţiilor naţionale, pe care proiectul o poate susţine. De asemenea, se va asigura că informaţia despre experienţele şi bunele practici din domeniu, este cunoscută în procesul de elaborare a politicilor şi normelor regulatorii.

Pasul 4 b: În acelaşi timp, la nivel naţional, proiectul va investi în: a) capacitatea organizaţională a CALM de a menţine legături eficiente cu membrii săi, de a le oferi servicii suport de bază şi de a reprezenta interesele APL-urilor în procesul de elaborare de politici la nivel naţional, şi b) abilităţile Cancelariei de Stat de a coordona şi orienta implementarea reformei de descentralizare, ce urmează să asigure o viziune comună, un dialog de politici constructiv şi o coordonare eficientă a reformei prin intermediul consultaţiilor lărgite, inclusiv cu comunitatea de proiecte internaţionale, ONG-uri şi publicul.

Factori restrictivi şi forţe motrice: *Se planifică că, elaborarea platformei de dialog de politici cu actori interesaţi, convenită împreună cu actorii principali, va fi utilă pentru implicarea constructivă, atenuarea şi negocierea intereselor diferite şi contradictorii (în prezent, lipsa unei viziuni comune se află printre factorii restrictivi principali ai reformei). La nivel naţional, proiectul va colabora strâns cu UE şi CE, dat fiind că, integrarea europeană este o forţă motrice importantă pentru implementarea reformei în Republica Moldova.*

Figura 3: Pachetele de asistenţă tehnică pentru APL, PS şi societatea civilă (paşii 3 şi 4)



4.2 Logica de implementare a proiectului şi acordurile de parteneriat

Rezultat 1. APL-urile din localităţile partenere gestionează prestarea serviciilor într-un mod participativ, eficient, incluziv şi sustenabil

Componenta 1.1. Necesităţile strategice ale APL-urilor în planificare, bugetare şi gestiune a serviciilor de gospodărire comunală şi soluţiile care răspund acestora sunt definite

Selectarea APL-urilor partenere va fi efectuată prin intermediul unui apel naţional de propuneri de proiecte. Proiectul va susţine APL-urilor selectate, atât primăriile, cât şi consiliilor locale, în procesul de elaborare şi implementare a planurilor de îmbunătăţire a serviciilor de gospodărire comunală, în special în domeniul celor mai problematice servicii. Va fi asigurată consultarea cetăţenilor şi implicarea lor la fiecare etapă a procesului (pentru detalii vedeţi în descrierea Rezultatului 2), de la evaluarea situaţiei, identificarea problemelor şi soluţiilor, până la definirea priorităţilor de finanţare, în baza unei metodologii de implicare bine elaborate. Asigurarea accesului sistematic la informaţia publică este o premisă pentru participare, condiţie aplicată APL-urilor partenere, şi subiect ulterior al consolidării capacităţilor.

După caz, va fi asigurată corelarea planurilor cu strategiile şi programele regionale/raionale (de exemplu în domeniul AAS şi GDS), inclusiv strategiile regionale şi sectoriale elaborate cu asistenţa GIZ în cadrul proiectului MSPL. În cadrul promovării unei planificări şi bugetări mai bune la nivel de localitate, va fi creată sinergia cu proiectul MSPL şi cu proiectul „Migraţia şi Dezvoltarea Locală" al PNUD. Unde proiectul se va suprapune geografic cu proiectul USAID/ IREX „Comunitatea mea", sinergia relevantă va fi discutată şi stabilită în fiecare caz individual.

Ca parte a procesului de planificare, vor fi detaliat evaluate capacităţile APL-urilor de a presta servicii de gospodărire comunală incluzive şi eficiente, modurile curente de prestare a serviciilor şi fezabilitatea îmbunătăţirilor. În baza evaluării, APL-urile partenere (atât primăriile, cât şi consiliile locale) vor primi AT pentru a lua decizii informate despre o posibilă optimizare a prestării serviciilor, inclusiv prin intermediul CIM. Unde CIM va fi aleasă ca modalitate preferabilă de prestare a serviciilor, grupele de localităţi relevante vor primi sfaturi, consultanţă şi instruire în domeniul stabilirii acordurilor de CIM. În promovarea CIM, proiectul va valorifica experienţele GIZ, PNUD şi ale proiectului ApaSan în domeniul CIM în Republica Moldova.[24]

Îmbunătăţirea gestiunii şi transparenţei bugetare, gestiunii veniturilor locale şi a patrimoniului, vor reprezenta parte integrantă a asistenţei de consolidare a capacităţilor oferite APL-urilor. Aceasta va include îmbunătăţirea recuperării costului prestării serviciilor. În domeniul gestiunii patrimoniului şi veniturilor, proiectul va conlucra cu proiectul pe cinci ani al BM, pentru îmbunătăţirea sistemului de gestiune al proprietăţii publice şi pentru a susţine implementarea noilor politici la nivel local. Prin intermediul schimbului de cunoştinţe colegiale, de asemenea, va fi folosită, în măsura posibilităţilor, experienţa de planificare participativă a dezvoltării serviciilor, bugetării şi implementării, acumulată în Republica Moldova, Ucraina şi/sau Elveţia. Componenta dată a proiectului va folosi pe larg instrumentele şi experienţele generate în cadrul proiectelor DESPRO din Ucraina.

În cazul în care, RAT va fi implementată în timpul acestei faze a proiectului (fapt considerat puţin probabil), localităţile vor întâlni provocări la fiecare nivel de reorganizare. Astfel, proiectul va acorda asistenţă localităţilor ţintă în procesul de amalgamare şi localităţilor lărgite rezultate, pentru asigurarea funcţionalităţii lor de bază. Acest lucru va fi efectuat prin oferirea AT localităţilor, pentru a gestiona eficient resursele umane, baza de reglementare şi procesele corespunzătoare, precum şi necesităţile de bază de oficiu. Proiectul va urma foaia de parcurs şi îndrumările oferite de Cancelaria de Stat.

Componenta 1.2. Necesităţile de dezvoltarea organizaţională a PS în domeniul operării şi întreţinerii eficiente a serviciilor de gospodărire comunală şi soluţiile care răspund acestora sunt definite

De la planul de îmbunătăţire a serviciilor, în domeniul celui mai problematic serviciu de gospodărire comunală, proiectul se va concentra în detaliu pe activitatea Prestatorilor de Servicii (întreprinderi de stat sau de alt tip). În particular, proiectul va acorda asistenţă PS în elaborarea Planurilor de afaceri/de O&Î, care vor include componente sociale, economice şi financiare, inclusiv auditul. În componenta financiară, va fi pus accentul pe recuperarea costului serviciilor şi politica tarifară. Transparenţa, responsabilizarea şi implicarea utilizatorilor (a se vedea componenta 2.2) vor fi printre principiile primordiale promovate în funcţionarea prestatorilor de servicii. Proiectul va monitoriza îndeaproape PS parteneri şi va oferi suportul în stabilirea şi

[24] La momentul scrierii Documentului de Proiect se realizează evaluarea CIM în Moldova de către PNUD şi USAID. Lecţiile învăţate vor fi integrate în proiect.

evaluarea indicelui de sustenabilitate al PS parteneri, precum şi în procesul de introducere al sistemului de repere a performanţei lor. O&Î serviciilor de gospodărire comunală sustenabile şi incluzive, vor fi subiectul schimbului de bune practici între PS parteneri, precum şi între PS parteneri şi omologii lor din Republica Moldova, Ucraina şi/sau Elveţia. Componenta dată a proiectului va folosi semnificativ instrumentele şi experienţa generate în cadrul proiectelor DESPRO din Ucraina.

Componenta 1.3. APL-urile şi PS primesc suport în implementarea planurilor de îmbunătăţire şi O&Î ale serviciilor prin mobilizarea resurselor şi co-finanţare

În dependenţă de performanţa APL-urilor partenere şi a PS, proiectul de asemenea va co-finanţa implementarea planurilor O&Î ale PS parteneri (investiţii de capital). Modalităţile de implementare a investiţiilor de capital vor fi definite în fiecare caz în parte, în dependenţă de natura investiţiilor şi de capacităţile APL-urilor/PS.

Pentru a asigura sustenabilitatea investiţiei şi adiţional criteriilor bazate pe performanţă, elaborate pentru fiecare localitate parteneră individual, priorităţile investiţionale vor fi finanţate în condiţiile respectării unui anumit set de condiţii, conform practicii stabilite de proiectul ApaSan:

- Conformitatea cu strategiile naţionale;
- Contribuţia localităţii şi a cetăţenilor, pentru a asigura simţul de apartenenţă (parte a proprietăţii colective) şi voinţa locală;
- Structura managerială şi de operare adecvată şi bine definită (identificarea prestatorului de servicii în cazul unui serviciu nou, format clar de management cu decizii luate de autoritatea publică locală);
- Promovarea abordărilor noi, când este posibil şi relevant (tehnologii noi, abordare de management).

În cadrul debursărilor fondurilor de investiţii de capital ale proiectului, preferinţă se va acorda implementării directe a granturilor de către localităţi, cu aplicarea următoarelor principii:

- Folosirea procedurilor şi proceselor de achiziţii curente ale APL-ului, însă cu o supraveghere corespunzătoare şi instrumente de prevenire a corupţiei;
- APL-urile îşi asumă responsabilitatea deplină pentru implementarea investiţiei de capital;
- Debursări bazate pe performanţă;
- Corelarea cu fondurile regionale, naţionale şi/sau alte fonduri.

Luând în considerare, capacitatea limitată de finanţare a proiectului şi, cu scopul creării unei pârghii, AT va fi oferită APL-urilor şi PS în mobilizarea resurselor adiţionale pentru implementarea planurilor (atât din fondurile naţionale, cât şi internaţionale). Aceasta ar putea include pregătirea APL-urilor pentru a prezenta propuneri de finanţare bine documentate către Fondul Naţional de Dezvoltare Regională (următoarea cerere de oferte fiind planificată în 2020). În domeniul mobilizării resurselor, proiectul va asigura sinergia cu proiectul „Migraţia şi dezvoltarea locală" finanţat de SDC şi implementat de PNUD, şi cu proiectul „Comunitatea mea" finanţat de USAID şi implementat de IREX.

Rezultatul 2. Populaţia, inclusiv grupurile vulnerabile, este mai implicată în luarea deciziilor la nivel local şi în monitorizarea prestării serviciilor în localităţile ţintă

Componenta 2.1. Administraţia publică locală/ primăriile instituie cadre de politici şi procese de implicare a cetăţenilor în activităţile de planificare, organizare şi prestare a serviciilor publice

În cadrul proiectul se va lucra cu APL-urile, cetăţenii, organizaţiile societăţii civile, a asociaţiile de cetăţeni şi actori din sectorul privat pentru a sporiri informarea/conştientizarea despre dificultăţile de guvernare locală, roluri şi responsabilităţi ale actorilor implicaţi, drepturi şi obligaţii ale cetăţenilor şi importanţa incluziunii tuturor cetăţenilor în procesele de guvernare locală.

Asistenţa tehnică oferită APL-urilor, în procesul de elaborare a planurilor de îmbunătăţire a serviciilor şi corelarea acestora cu planurile şi bugetele localităţii, va crea „spaţii şi locuri" pentru implicarea cetăţenilor (a se vedea componenta 1.1 de mai sus), astfel cetăţenii să se facă auziţi şi contribuţia lor să se regăsească în procesele de planificare şi implementare. Implicarea cetăţenilor va fi fortificată prin campanii de mobilizare socială, cu implicarea mass-mediei locale, campanii ce vor reflecta proceselor de îmbunătăţire a organizării serviciilor şi de implementare a planurilor.

Parte a procesului de implementare va fi şi testarea/ pilotarea diferitor instrumente de implicare a cetăţenilor în planificarea strategiilor de dezvoltare a serviciilor, bugetarea şi monitorizarea implementării. Ulterior

APL-urile vor beneficia de asistență pentru instituționalizarea acestor instrumente de transparență și responsabilizare socială, acestea se vor regăsi în statutele și cadrul de organizare de nivel local.

Componenta 2.2. Utilizatorii de servicii sunt implicați în planificarea/organizarea participativă și livrarea serviciilor de gospodărire comunală

Mai mulți actori interesați se vor implica în procesele de guvernare locală, în particular, în planificarea strategică și bugetarea serviciilor de gospodărire comunală. Acțiunile participative va viza organizații neguvernamentale înregistrate (formale), sectorul privat, dar și grupurile de cetățeni cu interese (neînregistrate). În localitățile unde sunt și activiză organizații neguvernamentale acestea vor fi implicate în activități. Una din observații, pe această dimensiune e că în localitățile din mediul rural nu exisă sau nu sunt neapărat active organizații ale societății civile, iar unde există nu sunt neapărat structurate pe implicarea membrilor acestora. în procesul de implementare se vor prelua exemplele de implicare a Asociațiilor de Băștinași, asociații formate în cadrul proiectului MiDL finanțat de SDC, care au demonstrat un potențial important pentru mobilizarea resurselor migraților ce își doresc sa contribuie la dezvoltarea localității și implicarea cetățenilor din localitate.

Populația va putea cere APL și prestatorilor servicii de calitate, în baza unor criterii clar definite de prestare a serviciilor. Criteriile descriptive ale serviciilor vor fi parte a Regulamentelor de prestare a serviciilor[25].

Va fi oferită AT prestatorilor de servicii pentru ca aceștia să implice utilizatorii de servicii și să colecteze sistematic reacții din partea utilizatorilor prin sondaje, Fișe de evaluare[26], comitete ale utilizatorilor[27] sau alte instrumente similare (a se vedea componenta 1.2). Comitetele utilizatorilor vor fi informate cum valorifice participarea și implicarea lor pentru a îmbunătăți serviciile publice.

Capacitățile de autoorganizare a comunităților va fi vitală pentru implicarea lor ulterioară în procesele de planificare și prestare a serviciilor (ce se poate obține prin activități de facilitare) și pentru a se asigura că implicarea cetățenilor nu este orchestrată exclusiv de către APL-uri. Campaniile de mobilizare socială în jurul proceselor de organizare, îmbunătățire a serviciilor și implementare a planurilor vor implica mass-media locală, considerând grupurile vulnerabile, implicând Centrele de Tineret și structurile similare existente la nivel local (care urmează a fi identificată în fiecare localitate parteneră). Modelul campaniilor de mobiliare vor fi instituționalitate în procedurile de planificare și bugetare ale localității. În cadrul proiectului se vor testa și adapta instrumente de implicare a cetățenilor în activitățile de planificare, bugetare, monitorizare a implementării planurilor și bugetelor. Pentru a asigura implicarea a cat mai multor cetățeni vor fi considerate instrumentele creative oferite de rețelelor sociale (Social Media).

Abilitarea va include, pe de o parte, creșterea nivelului de conștientizare a publicului general despre guvernare locală, drepturi și obligații ale cetățeanului, și, pe de altă parte, îmbunătățirea înțelegerii rolurilor și responsabilităților de către cetățeni, precum și a locurilor, pe care aceștia le pot utiliza pentru a se implica în procesele de guvernare locală și luare a deciziilor la nivel local.

Pentru a implica și grupurile de populație tradițional excluse (tineri, femei) vor fi utilizate instrumente/tehnici speciale, cum ar fi tehnicile de cercetare participativă (CAP), ajustarea informației și materialelor la nivelul de studii/înțelegere și caracteristicile lingvistice ale publicului țintă, precum și implicarea mediatorilor romi. Strategia de implicare a persoanelor vulnerabile pentru fiecare localitate va fi elaborată în baza evaluării inițiale și va fi structurată în funcție de specificul localității și grupurile identificate.

Experiențe de implicare a cetățenilor în planificarea și bugetarea generală în localitate deja există și sunt susținute pe larg de alte proiecte internaționale, însă practici de implicare a utilizatorilor în monitorizarea serviciilor încă lipsesc. Pe parcursul implementării proiectului se va considera și activitatea proiectului „Abilitarea cetățenilor în Republica Moldova" finanțat de UE și implementat de GIZ, în cadrul căruia vor fi revizuite, adaptate sau elaborate menite să implice cetățenii în organizarea serviciilor publice.

---

[25] Un Regulament, care conține standardele și atribuțiile privind serviciile publice, adoptat de APL-uri și PS, făcut public, promovat și discutat sistematic. Regulamentul mai poate servi ulterior ca bază pentru obținerea feedback-ului utilizatorilor privind accesul la servicii și calitatea acestora, precum și privind gestiunea plângerilor.

[26] Un instrument de responsabilizare socială, care nu doar permite colectarea feedback-ului utilizatorilor referitor la o gamă largă de servicii și aspecte ale serviciilor, folosind un sistem de rating simplu și compatibil, ci și face o comparație între ratingul oferit de utilizatori și OS și întocmește planuri de acțiuni consecvente în scopul umplerii golurilor.

[27] Un organ instituționalizat ce permite implicarea sistematică și structurată a utilizatorilor în supraveghere și luarea deciziilor legate de serviciile prestate de un anumit PS.

Experienţele de implicare a cetăţenilor în procesele de guvernarea locală şi organizare a serviciilor publice, inclusiv abordările folosite pentru a ajunge la persoanele vulnerabile, vor fi analizate, documentate şi diseminate. Acest lucru va fi făcut în cooperare cu CALM printr-o platformă de schimb de experienţă susţinută de proiect (în baza componenta 3.2). Va fi identificat şi valorificat potenţialul sinergiei cu proiectele de educaţie civică finanţate de SDC (ex. "FACE – Fostering Active Civic Engagement" şi "EC-EC Engaging Citizens and Empowering Communities") utilizând metode folosite pentru a creşte responsabilitatea şi activismul civic, în special în localităţile/regiunile unde se vor suprapune activităţile proiectului.

Rezultat 3. Cadrul de politici, legal şi financiar este adecvat pentru prestarea serviciilor publice de calitate şi pentru realizarea reformei de descentralizare

Componenta 3.1. Dialog de politici permanent şi proces documentat de elaborare a politicilor privind prestarea serviciilor de gospodărire comunală

Proiectul va susţine actorii naţionali în vederea identificării domeniilor care necesită a fi îmbunătăţite în partea ce ţine de cadrul de politici, promovare şi de reglementare aferent furnizării serviciilor de gospodărire comunală, ţinîndu-se cont de punctele slabe existente, precum şi a celor care vor fi identificate în procesul de implementare a proiectului. Ulterior, va fi oferit suport de asistenţă tehnică, în baza solicitărilor, actorii naţionali cheie pentru acoperirea lacunelor existente şi îmbunătăţirea cadrului legal, financiar şi de reglementare aferent furnizării serviciilor de gospodărire comunală. În acest context, va fi necesar ca proiectele internaţionale care oferă suport pentru consolidarea cadrului de politici şi de reglementare pentru CIM şi componenta de descentralizare sectoriale să îşi unească eforturile în acest sens.

Menţinerea dialogului privind îmbunătăţirea cadrului de politici şi reglementare privind furnizarea serviciilor de gospodărire comunală va necesita o bună sinergie cu alţi actori (cum ar fi CE, PNUD, USAID, GIZ), precum şi şi implicarea grupurilor de cetăţeni, activiştilor, ONG-urilor care promovează interesele consumatorilor/utilizatorilor de servicii.

Printre aspectele relevante şi care necesită a fi abordate în cadrul dialogului de politici se numără următoarele: capacitatea APL de realiza investiţii capitale şi de accesa fonduri în acest sens (inclusiv depolitizarea fondurilor naţionale existente), sistemul de management financiar la nivel local, standardele de stat în construcţii (SNIP-urile şi GOST-urile), precum şi formarea tarifelor pentru serviciile de gospodărire comunală.

Componenta 3.2. CALM este capabil să-şi reprezinte membrii, să se implice în dialogul de politici şi să ofere servicii de suport membrilor săi

Fiind un actor cheie în reforma descentralizării, CALM va fi susţinut la diferite nivele pentru a-şi îmbunătăţi guvernarea internă şi gestiunea, reprezentativitatea, precum şi pentru a diversifica şi consolida serviciile prestate membrilor săi.

Pe parcursul etapei de pregătire, au fost analizate câteva scenarii potenţiale de cooperare cu CALM şi care au fost discutate atît cu SCO-Moldova, cît şi cu CALM. Ca un prim pas, proiectul va contribui la revizuirea strategiei de dezvoltare organizaţională a CALM, precum şi la implementarea ulterioară a acesteia în baza principiilor şi metodelor promovate de Congresul Autorităţilor Locale şi Regionale al CE, şi care va fi coordonat cu alţi actori care finanţează în prezent activităţile şi proiectele CALM (inclusiv USAID). Suplimentar la aceasta, proiectul va promova implicarea reprezentanţilor APL, prin intermediul CALM, în dialogul de politici privind reforma de descentralizare şi reforma APL, în conformitate cu cerinţele CE, prin oferirea, în paralel, a suportului necesar actorilor naţionali în restabilirea şi asigurarea funcţionării platformelor de dialog de politici, cum ar fi Comisia paritară pentru descentralizare şi Grupul de lucru privind reforma administrativ-teritorială (a se vedea Componenta 3.3.).

Un alt tip de cooperare cu CALM va fi condiţionat de performanţa sa în dezvoltarea organizaţională. În cazul în care în procesul de dezvoltare organizaţională, în primul an de implementare a proiectului, CALM va înregistra rezultate bune şi va aborda atitudine pozitivă, ulterior, proiectul va oferi CALM suport pentru trei componente distincte:

Advocacy şi dialog de politici: oferirea suportului pentru activităţile de promovare şi pentru dialogul de politici ale CALM în conformitate cu priorităţile proiectului, punîndu-se accent pe sectorul serviciilor de gospodărire comunală, CIM, proprietate, cadastru, management financiar şi finanţarea investiţiilor capitale. Aceasta va include discutarea şi diseminarea notelor de politici şi a documentelor de poziţie, precum şi susţinerea evenimentelor de advocacy.

E-platformă de asistenţă şi expertiză pentru APL şi PS: ţinînd cont de cooperarea anterioară dintre Apa-San şi CALM, proiectul va susţine şi pe viitor dezvoltarea CALM, în calitate de centru de expertiză în domeniul APL şi management la nivel local, prin stabilirea unor standarde de bună guvernare, oferirea suportului tehnic, consultanţi şi diseminare a bunelor practici. Aceasta va presupune analiza, sintetiza şi diseminarea bunelor practici realizate în cadrul proiectului sub formă de publicaţii către localităţile din toată ţara, precum şi lansarea programelor on-line de instruire privind administrarea publică şi furnizarea efectivă şi incluzivă a serviciilor de gospodărire comunală. Componenta dată a proiectului va folosi pe larg instrumentele şi experienţa aplicate în cadrul proiectului DESPRO în Ucraina.

În cazul implementării reformei administrativ-teritoriale, CALM va avea nevoie de asistenţă privind strategia de tranziţie, având în vedere că membrii săi vor deveni localităţii noi fuzionate.

Componenta 3.3. Cancelaria de Stat asigură coordonarea reformei administraţiei publice locale şi de descentralizare

Coordonarea abordărilor şi acoperirii geografice din cadrul diverselor proiecte de asistenţă externă va fi deosebit de importantă, în contextul în care, majoritatea donatorilor au tendinţa de a se focusa asupra unor intervenţii concrete la nivel local.

Astfel, proiectul va acorda suport actorilor naţionali în a identifica mecanismul optim de stabilire şi menţinere a coordonării sistematice între Guvern şi donatori/proiecte internaţionale de AT care sprijină reforma APL şi de descentralizare. Activitatea respectivă se va baza pe aplicarea know-how-ului şi a experienţei solide a Skat/DESPRO în Ucraina şi a GIZ/SDC în Armenia. Aceasta va presupune acordarea asistenţei pentru Cancelaria de Stat în stabilirea şi menţinerea unei platforme naţionale de coordonare pentru actorii naţionali şi internaţionali activi în domeniul administraţiei publice locale (inclusiv elaborarea termenilor de referinţă, definirea statutului de membri, elaborarea metodelor şi proceselor adecvate de activitate, precum şi oferirea AT pentru asigurarea funcţionării platformei respective).

Proiectul va mai oferi suport de asistenţă tehnică la solicitare pentru Cancelaria de Stat, în vederea asigurării unui proces decizional şi de implementare a reformei de descentralizare bazat pe date clare şi obiective, , inclusiv în partea ce ţine de monitorizarea progreselor reformei. De rînd cu alţi actori naţionali, Cancelaria de Stat va identifica cel mai bun mod de organizare şi (re)lansare a platformelor pentru dialogul de politici, precum şi a altor formate, asigurînd o mai mare implicare a ONG-urilor şi publicului. În acest sens, proiectul poate oferi suport de asistenţă tehnică pentru asigurarea funcţionării platformei pentru dialogul de politici (elaborarea termenilor de referinţă, definirea statutului de membri, elaborarea metodelor şi instrumentelor adecvate de activitate, etc.).

În cazul implementării reformei administrativ-teritoriale, suplimentar, va fi susţinută elaborarea şi lansarea strategiei de comunicare privind reforma, care s-a dovedit a fi deosebit de importantă în procesul de implementare a reformelor similare în alte ţări din regiune.

4.3 Perspectivele dezvoltării durabile

Abordările de dezvoltare durabilă sunt incorporate în proiect în următorul mod:

Consolidarea capacităţilor, asistenţa tehnică şi schimburile de bune practici colegiale. Consolidarea capacităţilor şi asistenţa tehnică reprezintă instrumentul cheie al programului pentru a susţine APL-urile şi societatea civilă. Aceasta mai este şi cea mai importantă abordare pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor.

Skat va aborda consolidarea capacităţilor pe două nivele principale:

- Pe termen scurt şi cu localităţile ce primesc suport direct, UIP va oferi direct pachete de AT şi instruiri grupurilor ţintă specifice, de obicei prin intermediul consultanţilor sau prestatorilor de servicii de instruire. Consolidarea capacităţilor actorilor va fi întotdeauna concentrată pe rolurile şi funcţiilor lor actuale, şi realizată prin îmbunătăţirea cunoştinţelor, capacităţilor şi atitudinilor lor.
- În perspectivă pe termen lung, conţinuturile oferite la consolidarea capacităţilor vor fi, în măsura posibilităţilor, integrate în mecanismele de instruire şi educaţie formală deja existente sau ce urmează a fi create. Aceasta poate include instruiri oferite de CALM, curriculum elaborat pentru Academia de Administraţie Publică, pachete de asistenţă tehnică ce urmează a fi elaborate de companiile private sau ONG-urile din Moldova, etc. Proiectul va mai folosi experienţa îndelungată şi demonstrată a proiectului

DESPRO în elaborarea produselor de dezvoltare a capacităţilor şi în stabilirea Şcolii de Autoguvernare Locală (AGL).[28]

Schimburile de bune practici colegiale destinate diferitor tipuri de actori, cum ar fi localităţile şi asociaţiile acestora, prestatorii de servicii şi actorii naţionali implicaţi în reformă, pot fi un instrument puternic de dezvoltare al capacităţilor. Proiectul va folosi pe larg potenţialul schimbului de bune practici colegial al proiectului DESPRO din Ucraina, unde DESPRO are acces la o varietate mare de actori ucraineni, care au trecut recent prin aceleaşi procese ce vor fi curând relevante pentru omologii lor din Republica Moldova. Pe termen lung, schimburile cu Ucraina pot merge mai departe de careva activităţi ocazionale şi pot include chiar şi parteneriate de înfrăţire pe termen lung între Primăriile din Ucraina şi Republica Moldova.

De asemenea, va fi important de demonstra actorilor moldoveni experienţa elveţiană de guvernare locală. Cu Centrul de Competenţe PolitExchange[29], condus de Ximpulse, proiectul are resurse excelente disponibile pentru organizarea unor vizite demonstrative adaptate, eficiente şi efective în Elveţia.

Complexitate. Un impact de durată poate fi obţinut numai cu o abordare complexă şi cuprinzătoare, ce ia în considerare întreaga varietate de dimensiuni într-un cadru integrat. Pentru a obţine acest lucru, Skat îşi va baza întotdeauna intervenţiile printr-o analiză minuţioasă a contextului relevant şi pe atragerea atenţiei asupra unei perspective sistemice (examinând structurile, procesele şi comportamentele relevante) economiei politice şi distribuirii puterii, dinamicii puterii şi liniilor de potenţial conflict (în baza unor reevaluări regulate a contextului). Intervenţiile vor fi conectate la nivel local, regional şi naţional (legătură micro-mezo-macro) şi va fi asigurat faptul că discuţiile naţionale vor lua în consideraţie experienţa proiectului la nivel local.

Activitatea la nivel sistemic naţional. Un principiu important pentru a obţine impact durabil este folosirea structurilor la nivel sistemic naţional şi evitarea proceselor paralele în măsura posibilităţilor. Acesta este unul din principiile, care au condiţionat succesul DESPRO. Skat va include ca strategie de bază pe întreaga durată a elaborării proiectului şi în toate intervenţiile. Aceasta începe prin stabilirea unei UIP mică în locul unei echipe mari de implementare, unde personalul Skat se va concentra pe elaborarea intervenţiilor împreună cu partenerii, care, la rândul lor, vor fi responsabili de implementare. În caz de necesitate, intervenţiile, de exemplu, pentru asistenţă tehnică, vor fi achiziţionate pe piaţa locală sau regională şi nu vor fi prestate direct de echipa proiectului.

În particular, referitor la participarea cetăţenilor este necesar de asigurat că implicarea civică este direcţionată printr-un proces normal de guvernare şi, în caz de necesitate, procesul va fi reexaminat şi îmbunătăţit.

Investirea în diseminarea, replicarea şi extinderea experienţei proiectului nu va fi făcută direct de UIP, ci prin platformele de gestiune a cunoştinţelor la nivel naţional, de exemplu cu CALM.

Flexibilitatea reacţiilor. Conţinutul politicilor în sectorul de guvernare poate fi foarte dinamic (după cum este demonstrat de evenimentele politice recente), cu posibilitatea de apariţie neaşteptată a riscurilor sau de apariţie bruscă a oportunităţilor. Un exemplu este Ucraina, unde, după ani de stagnare a procesului de descentralizare, evenimentele din 2014 au rezultat într-o dinamică bruscă foarte puternică de descentralizare şi reformă administrativ-teritorială, care au putut apoi fi efectiv susţinute de SDC cu DESPRO.

Folosirea acestor oportunităţi sau reacţionarea la riscurile apărute şi asigurarea rezultatelor obţinute necesită o mare flexibilitate, atât din partea SDC, cât şi din partea agenţiei implementatoare pentru a permite ajustarea obiectivelor, strategiilor şi bugetelor. În comparaţie cu alţi donatori, flexibilitatea este cu siguranţă un punct forte al SDC, iar compania Skat este deschisă şi obişnuită cu adaptarea flexibilă.

Coordonare şi pârghii. O funcţie puternică de coordonare va fi inclusă în abordarea proiectului, cu acordarea asistenţei pentru Cancelaria de Stat în vederea coordonării actorilor implicaţi în reforme şi susţinerea guvernării locale. Pe de altă parte, o bună coordonare în sector este crucială pentru atingerea rezultatelor durabile în procesele de reformă şi susţinere eficientă din partea donatorilor. Pe de altă parte, fiind implicat profund în coordonarea sectorului, programul va avea acces excelent la toţi actorii şi donatorii implicaţi, şi poate astfel obţine pârghii considerabile pentru co-finanţarea intervenţiilor sau pentru extinderea abordărilor pilotate de **„Mă Implic"** prin intermediul altor donatori.

Managementul proiectului privind vulnerabilitatea la conflicte. Managementul proiectului va ţine cont de principiul de vulnerabilitate la conflicte. Un proiect de susţinere a reformei inevitabil influenţează tensiunile

---

[28] Pentru mai multă informaţie privind Şcoala AGL accesaţi https://tinyurl.com/ybf7fpnb

[29] PolitExchange este centru de competenţe al Regiunii Capitală a Elveţiei pentru vizite de studiu referitoare la guvernare. PolitExchange gestionat de Ximpulse GmbH în Bern. http://politexchange.ch/

şi are potenţial de suport pentru eventuale conflicte, dat fiind impactul relaţiilor de putere. Va fi important de evaluat potenţiala dimensiune a conflictului în mod regulat şi atent. În cazul RAT, proiectul se va ciocni de interesele conflictuale ale localităţilor interesate de lărgire şi de interesele opuse acestora, precum şi de interesele conflictuale ale celor, ce propun reforma la nivel naţional şi celor, ce se opun. Pentru a gestiona constructiv această tensiune, proiectul va analiza atent forţele de susţinere şi constrângere, factorii din localităţile ţintă, ce divizează şi unesc, şi va prevedea strategii relevante pentru a le gestiona, inclusiv prin comunicare bine organizată, dialog corespunzător şi obţinere a consensului, inclusiv, considerîndu-se spiritul tradiţiilor elveţiene. La nivel de localităţi, proiectul va avea impact asupra capacităţii actorilor de a gestiona conflictul de interese în mod paşnic, investind în proceduri de luare a deciziilor, care aspiră să răspundă mai multor grupuri de interese – nu doar intereselor celor mai puternici.

Un alt principiu important va fi focusarea pe includerea grupurilor tradiţional excluse în activităţile proiectului, în scopul consolidării incluziunii în procesul de guvernare locală.

Proiectul are un ***potenţial definitiv de extindere***. Experienţele şi instrumentele/metodologiile elaborate la nivel local, instrumentele de suport la nivel naţional lansate în cooperare cu CALM, precum şi politica definită şi realizată şi cadrele de reglementare pentru guvernarea locală şi îmbunătăţirea prestării de servicii comunale vor permite spre sfârşitul primei etape a proiectului nu doar depăşirea localităţilor partenere, ci şi o replicare eficientă şi transfer către alte locaţii ale proiectului în timpul etapei a doua. O bună Strategie de Comunicare, combinată cu oportunităţile de sensibilizare ale platformei de învăţare on-line vor fi fundamentale pentru a produce efectul de extindere al proiectului.

4.4 Teme transversale şi strategice

Egalitatea de gen este un aspect transversal de care se va ţine seama la diferite nivele:

- Aspectele de gen vor fi luate în consideraţie în analiza contextului proiectului. Pentru evaluarea contextului va fi nevoie de date dezagregate, pentru a înţelege situaţia femeilor şi bărbaţilor în structurarea proceselor de guvernare locală şi accesarea serviciilor locale.
- Aspectele de gen vor fi integrate în procesele de dezvoltare locală şi evaluare a rezultatelor (asigurarea participării femeilor în planificare şi bugetare, oferirea feedback-ului privind serviciile, colectarea de date (monitorizare şi evaluare) dezagregate pe genuri. Aspectele de gen vor fi incorporate în metodologia de planificare şi bugetare utilizate în cadrul proiectului.
- Accesul îmbunătăţit la serviciile locale şi sporirea calităţii acestora, va avea impact asupra femeilor din mediul rural, reducând din povara/dificultatea activităţilor gospodăreşti/menaj.
- Toate activităţile de consolidare a capacităţilor din cadrul proiectului (atât la nivel naţional, cât şi local) vor încuraja participarea femeilor ca prestatoare şi beneficiare de servicii, şi se vor identifica metodologiilor corespunzătoare de abilitare a femeilor.
- Femeile pot fi vizate specific prin campania de comunicare legată de promovarea RAT, ex. experienţa din Armenia, de abilitare a femeilor în viaţa politică şi publică locală. Deşi, femeile sunt utilizatori primari ai multor servicii publice şi adesea joacă un rol decisiv în familiile lor de cele mai multe ori nu sunt implicate suficient (comparativ cu bărbaţii) în viaţa publică.
- Atenţie sporită se va acorda femeilor din grupurile tradiţional excluse, ele fiind afectate de discriminare şi stereotipuri. La nivel de implementare a programului, Skat şi partenerii săi de implementare vor respecta instrucţiunile SDC privind egalitatea de gen, inclusiv cele legate de angajarea bărbaţilor/femeilor în câmpul muncii, accesul la instruire. Monitorizarea şi raportarea se va face respectând aspectele de gen.
- În cadrul echipei şi în procedurile de lucru, de asemenea, se vor respecta principiile egalităţii de gen.

Incluziunea va fi un aspect important al intervenţiilor proiectului, care va fi incorporată în modurile următoare:

- Situaţia grupurilor tradiţional excluse va fi examinată în particular la evaluarea contextelor la nivel local, atenţie specială abordându-se necesităţilor specifice acestor grupuri. Grupurile date pot include persoane sărace, grupuri etnice, minorităţi religioase, persoane cu abilităţi fizice şi mentale limitate, gospodării conduse de femei, persoane în etate sau minori, gospodării cu mulţi copii, comunităţi mici de la periferii, etc.

- Conştientizarea de către actorii cheie locali, precum APL şi cetăţenii, despre dinamica procesului de excludere a populaţiei şi potenţialul de recunoaştere a diversităţii populaţiei locale. Diversitatea şi varietatea de interese printre cetăţeni nu trebuie văzute ca un punct slab, ci mai degrabă ca o normă a proceselor de guvernare locală, care necesită o gestiune adecvată din partea actorilor locali.
- În facilitarea participării cetăţenilor la procesele de planificare, bugetare şi alte procese de guvernare locală, vor fi utilizate tehnici de implicare şi mobilizare, ce vor permite implicarea şi abilitarea grupurilor tradiţional excluse de populaţie. În cazul comunităţilor Rome, proiectul va colabora strâns cu mediatorii Romi existenţi, în asemenea domenii ca consolidarea aptitudinilor lor de mediere, mobilizare socială şi lucru în comunitate.
- În cadrul proiectului vor fi identificate soluţii, ce for permite prestarea serviciilor populaţiei/ grupurilor ce nu pot accesa astfel de servicii şi identificarea mecanismelor de susţinere ce vor face posibilă accesarea serviciilor şi de către populaţia defavorizată. Exemple de intervenţii din activitatea ApaSan: subvenţionarea serviciilor, tarife diferenţiate, achitarea în rate a taxelor/tarifelor de racordare.
- Aspectele de incluziune vor fi integrate în standardele de performanţă ale PS şi în toate procesele şi instrumentele de colectare a opiniei/părerilor utilizatorilor.
- Materialele proiectului vor fi disponibile în limbile româna şi rusă, astfel fiind accesibile şi populaţiei vorbitoare de rusă.

Clauza Anti-corupţie reprezintă un element important pentru SDC, şi se va regăsi în majoritatea activităţilor, inclusiv prin intermediul următoarelor acţiuni:

- Accesului liber la informaţia publică la toate nivelele de implementare a proiectului, inclusiv la informaţia despre prestarea serviciilor şi drepturile cetăţenilor;
- Abordării participative faţă de luarea deciziilor la nivel local, inclusiv legate de gestiunea resurselor publice;
- Gestiune transparentă şi responsabilă a proiectelor implementate (investiţii, co-finanţări) şi a achiziţiilor;
- Includerea clauzei anti-corupţiei în dialogul de politici şi acordarea asistenţei tehnice;
- Crearea unui sistem de examinare a plângerilor legate de activităţile proiectului la toate nivelele.

5 ORGANIZARE, MANAGEMENT ŞI ADMINISTRARE

5.1 Structura organizaţională

Skat şi organizaţiile subcontractate

Skat Consulting Ltd. (Elveţia) este partener contractual al SDC, şi îşi asumă responsabilitatea generală pentru implementarea proiectului şi atingerea rezultatelor propuse, asigurarea managementului financiar şi raportarea către SDC.

Skat va aplica următoarea structură instituţională:

- Activităţile din Republica Moldova vor fi gestionate prin intermediul structurii locale a Skat (Fundaţia Filiala din Moldova a fundaţiei „SKAT") care îşi desfăşoară activitatea în conformitate cu legislaţia naţională;
- Achiziţiile de bunuri şi servicii din fondurile administrate ale proiectului vor fi efectuate prin intermediul Fundaţiei Filiala din Moldova a fundaţiei „SKAT", pentru achiziţii interne, şi prin intermediul Skat Consulting Ltd., în cazul achiziţiilor internaţionale.
- Acordurile cu privire la contribuţii, încheiate cu actorii din Republica Moldova, cum ar fi APL sau CALM, vor fi realizate prin intermediul Fundaţiei Filiala din Moldova a fundaţiei "SKAT".

Skat va subcontracta companiile elveţiene de consultanţă DPI GmbH şi Ximpulse GmbH, precum şi ONG-ul DESPRO din Ucraina, pentru oferirea suportului relevant în procesul de implementare al proiectului şi pentru asigurarea unui transfer de expertiză necesară şi specializată.

Mai jos sunt prezentaţi pe scurt Skat şi subcontractorii săi.

Skat Consulting Ltd.

Skat este un partener de încredere al Cooperării Elveţiene deja de 40 de ani. Skat a fost fondat în anul 1978, reprezentând un centru de resurse privind tehnologiile aferente organizaţiilor Cooperării Elveţiene, care ulterior a devenit o companie de consultanţă specializată în domeniul cooperării pentru dezvoltare, oferind o gamă largă de servicii clienţilor din Elveţia şi din toată lumea.

În prezent, Skat Consulting Ltd. are o cifră anuală de afaceri de aproximativ 14 milioane CHF, având 22 de experţi în oficiul din St. Gallen, Elveţia, şi aproximativ 70 de experţi în diverse domenii, care activează în oficiile din Republica Moldova, Ucraina, Kosovo, Ruanda, Burundi şi Kivu de Sud (RDC). Skat oferă un spectru larg de servicii, de la implementarea proiectelor, suport, elaborare de politici şi strategii, monitorizare şi evaluare, schimb de practici bune şi cunoştinţe, până la transferul de tehnologii şi abordări. Experienţa sectorială a Skat acoperă serviciile de gospodărire comunală în domeniul aprovizionării cu apă, sanitaţie şi gestiunea deşeurilor solide, administrare, construcţii şi instalaţii, energie şi climă, şi altele.

Skat este prezent în Republica Moldova din anul 2008, având propria structură organizaţională şi personal, fiind responsabil în principal de implementarea Proiectului Elveţiei de Apă şi Sanitaţie în Republica Moldova (ApaSan), finanţat de SDC. Skat este, de asemenea, prezent în Ucraina, unde implementează proiectul de Suport în domeniul descentralizării DESPRO, finanţat de SDC.

Development Partnership International GmbH

DPI prezintă o companie mică de consultanţă fondată de Olena Krylova (OKR) în 2013, care are o experienţă solidă de oferire a serviciilor de consultanţă, instruire, planificare şi evaluare, precum şi oferirea suportului de asistenţă în domeniul bunei guvernări, pentru actorii naţionali şi internaţionali din regiunea Europei de Est şi fosta Uniune Sovietică. OKR este expert recunoscut care a fost, într-un anumit mod, implicat în aproape fiecare proiect în domeniul guvernării din regiune, finanţat de SDC, reprezintând o parte a memoriei instituţionale a SDC, în ceea ce priveşte intervenţiile şi lecţiile învăţate în domeniul guvernării locale. OKR are, de asemenea, o experienţă îndelungată de cooperare cu Skat în Ucraina, Republica Moldova şi Bosnia şi Herţegovina.

Ximpulse GmbH

Ximpulse este o companie independentă de consultanţă, care activează în ţările în curs de dezvoltare şi tranziţie, adesea în contexte fragile şi conflictuale. Ximpulse oferă suportul necesar actorilor naţionali în procesele de implementare a reformelor, precum şi în domeniile ce ţin de consolidarea constituţiei şi divizarea

puterii în stat, administrare, acces la justiție și drepturile omului, precum și medierea și transformarea conflictelor. Aceasta deține o expertiză solidă cu privire la diverse metodologii, inclusiv dialogul de politici, gestionarea proiectelor în situații de conflict, abordarea bazată pe drepturile omului, analiza economiei politice.

Ximpulse conduce PolitExchange – Centrul de Competențe din Regiunea Capitală a Elveției pentru vizite de studiu în domeniul guvernării, care elaborează, organizează și facilitează evenimente de instruire, scopul cărora este de a face vizibilă și tangibilă experiența de guvernare a Elveției, ca sursă de inspirație pentru reflecție și reforme.

Ximpulse are un istoric îndelungat în calitate de partener al SDC, care oferă suport specializat pentru analiza, elaborarea, planificarea, implementarea și evaluarea intervențiilor în Ucraina, Republica Moldova, Tadjikistan, Kârgâzstan, Macedonia, Bosnia și Albania, și în alte țări. Timp de mai mulți ani, Ximpulse a fost implicat în elaborarea ghidului general de politici al SDC în domenii precum: guvernarea, descentralizarea, statul de drept și drepturile omului. Ximpulse are un parteneriat bine stabilit cu Skat, exemplu servind colaborările din Ucraina și Republica Moldova.

DESPRO

DESPRO a fost constituit în rezultatul implementării proiectului de suport în domeniul descentralizării (DESPRO) din Ucraina, finanțat de SDC și implementat de Skat. Constituirea DESPRO a reprezentat o parte a strategiei de retragere a proiectului, prin care echipa ucraineană a Skat și-a început activitatea în calitate de prestator independent de servicii pentru APL pe piața ucraineană și regională. Procesul dat este promovat de SDC în Ucraina și susținut de Skat. ONG-ul a moștenit UIP și a fost fondat cu implicarea Skat în 2018. În pofida instituționalizării sale recente, DESPRO își desfășoară activitatea în baza unor structuri solide, practici operaționale de nivel internațional, având și o echipă stabilă de experți.

Proiectul DESPRO este implementat în Ucraina din 2006, fiind printre principalii susținători ai guvernului ucrainean, în procesul reformei de descentralizare și implementării reformei administrativ-teritoriale, inclusiv în partea ce ține de coordonarea politicii naționale și dialogul de politici, consolidarea capacităților APL care au fuzionat, precum și managementul sectorului serviciilor de gospodărire comunală.

Dat fiind faptul că, proiectul DESPRO are multe asemănări cu proiectul „**Mă Implic**", există un mare potențial de transfer al experienței SDC și Skat din Ucraina în Republica Moldova. Skat va folosi pe larg experiența DESPRO în diferite domenii de intervenție, inclusiv elaborarea și oferirea pachetelor de AT pentru APL și PS, stabilirea unei platforme electronice de suport pentru APL, precum și coordonarea la nivel național și oferirea de suportul pentru cadrul de politici (dacă va fi solicitat de actorii naționali). DESPRO va oferi suport prin intermediul personalului său de bază și prin intermediul experților asociați.

5.2 Organizarea echipei

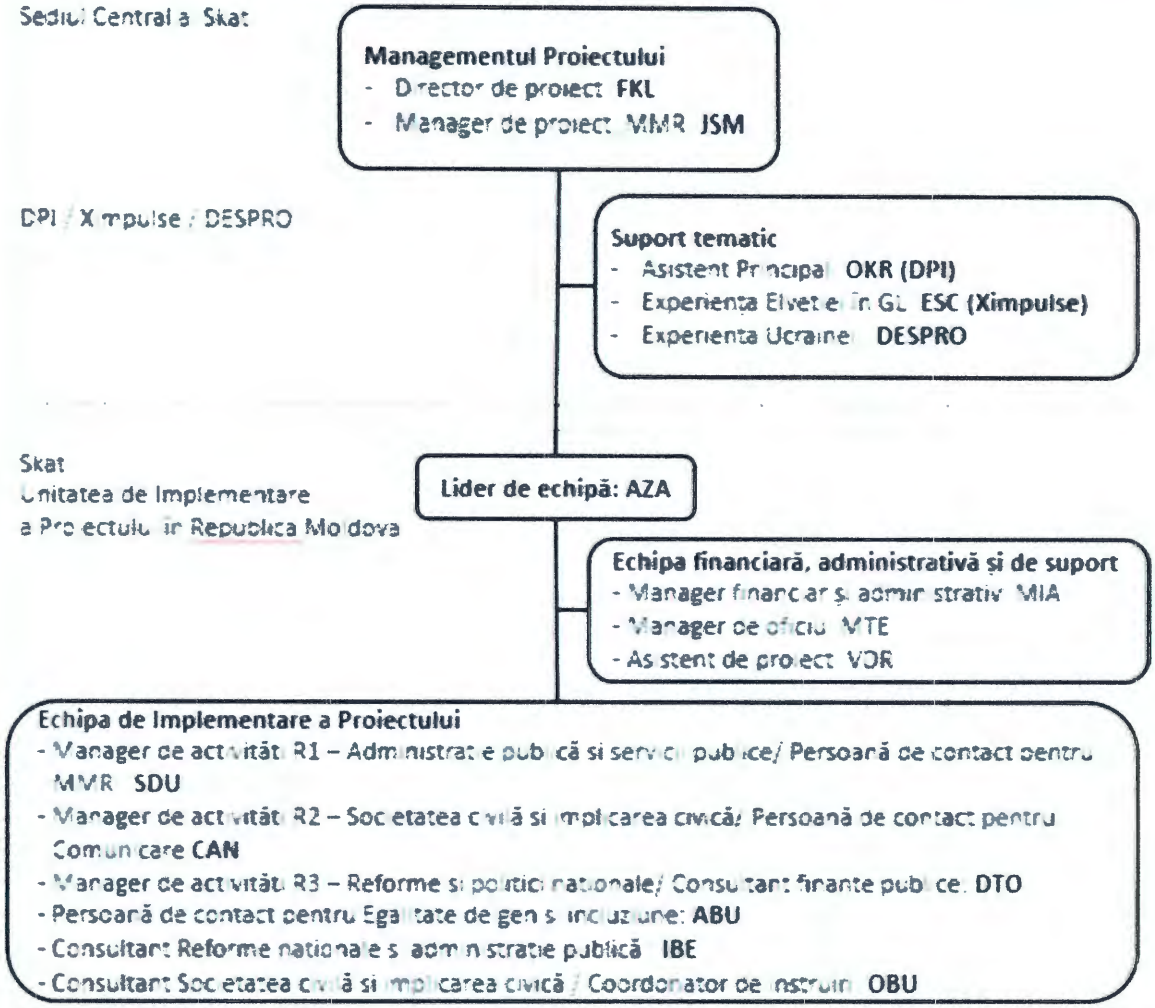
Implementarea proiectului va fi asigurată de o echipă mică, care va deține toate competențele necesare. Echipa va fi structurată după cum urmează:

- Unitatea de Implementare a Proiectului din Republica Moldova este formată din Liderul de Echipă internațional și experții naționali, precum și de personalul de suport (toți vor fi angajați de Skat);
- Managementul general al proiectului va fi asigurat de personalul de bază, din sediul central al Skat;
- Experiența regională și schimbul de know-how vor fi oferite de personalul și experții asociați ai ONG DESPRO din Ucraina (în cadrul unui subcontract încheiat între DESPRO și Skat);
- Suportul de asistență tematică și asigurarea calității vor fi oferite de experții elvețieni și internaționali de nivel înalt, subcontractați de Skat de la DPI Development Partnership International GmbH și Ximpulse GmbH.

Structura organizațională de mai jos prezintă cadrul general cu privire la organizarea echipei și funcțiile fiecăruia.

Toate funcțiile sunt definite în scopul asigurării unui management solid și asigurării calității, precum și în scopul acoperirii unui spectru larg de cunoștințe tematice și abilități necesare pentru implementarea proiectului, inclusiv monitorizarea și măsurarea rezultatelor, comunicarea, problemele de gen și incluziunea. Termenii de referință pentru fiecare funcție sunt incluse în Anexa 3.

Figura 4: Structura organizațională



5.3 Administrarea financiară

Administrarea financiară a proiectului va fi realizată de directorul proiectului şi managerul de proiect. Contabilizarea cheltuielilor va fi realizată separat, la sediul central al Skat şi la UIP din Republica Moldova. Pentru raportarea financiară, informaţia contabilă de la sediul central şi cea de la UIP va fi reunită într-un raport financiar consolidat. Rapoartele financiare anuale vor fi auditate de către auditori externi conform termenilor de referinţă oferiţi de SDC.

Procedurile de administrare financiară din cadrul UIP, recrutarea personalului şi achiziţiile de bunuri şi servicii vor fi efectuate în baza unui manual de proceduri financiare şi administrative.

5.4 Coordonarea/supravegherea Proiectului

Comitetul de Coordonare al Proiectului (CCP) co-prezidat de Cancelaria de Stat şi SDC, va fi responsabil de oferirea îndrumărilor strategice pentru implementarea proiectului şi pentru supravegherea generală a progresului înregistrat de proiect. CCP va include şi reprezentanţi ai Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului şi ai Ministerul Finanţelor.

Proiectul va oferi asistenţă logistică Cancelariei de Stat pentru convocarea/organizarea şedinţelor CCP.

Termenii de referinţă pentru CCP vor fi anexaţi la Memorandumul de Înţelegere semnat între proiectul „**Mă Implic**" şi Cancelaria de Stat.

6 RESURSE

6.1 Resurse umane

Resursele umane/echipa sunt descrise în capitolul precedent. Bugetul alocat pentru resursele umane poate fi sintetizat după cum urmează:

- Partea 1 – managementul proiectului: 31 de zile pe an (sediul central al Skat)
- Partea 3a – echipa de experți a UIP: 1 lider de echipă internațional - 100 %, 3 experți naționali - 100 %, 3 experți naționali - 25 %
- Partea 3b – suport: 52,5 de zile pe an (DPI, Ximpulse, DESPRO)
- Partea 3c – personal de suport a UIP: 3 persoane de suport - 80 %.

6.2 Resurse financiare

Bugetul alocat pentru costul serviciilor (echipa precum este enumerată mai sus, cheltuieli de transport, oficiul local) reprezintă 2,39 milioane CHF. Bugetul alocat pentru fondurile administrate ale proiectului este de 3,5 milioane CHF.

În următorul tabel este prezentată o sinteză a bugetului proiectului.

Cod	Funcția/ Destinația	în CHF
		Buget per etapă
PARTEA 1	Serviciile aferente sediului central (pe termen scurt)	
	TOTAL Partea 1	175.480
PARTEA 3a	Experți pe termen lung	
	TOTAL Partea 3a	1.520.600
PARTEA 3b	Experți pe termen scurt	
	TOTAL Partea 3b	172.350
PARTEA 3c	Suport local	
	TOTAL Partea 3c	528.228
	TOTAL Partea 1-3	2.396.658
PARTEA 4	Fonduri administrate ale proiectului	
	TOTAL Partea 4	3.500.000
	TOTAL GENERAL	5.896.658

7 MONITORIZAREA ŞI MĂSURAREA REZULTATELOR /EVALUAREA

Abordarea propusă pentru asigurarea calităţii se bazează pe un **sistem puternic de monitorizare şi măsurare a rezultatelor/ Evaluare (MMR),** ce va permite colectarea informaţiei şi evaluarea progresului, în special a rezultatelor, cu focus pe indicatorii dezagregaţi pe criterii de gen , indicatori incluşi în Cadrul Logic al Proiectului.

Sistemul de monitorizare al rezultatelor va oferi următoarele:

- Informaţie despre luarea deciziilor/procesul decizional la nivel de Coordonare/supraveghere a proiectului (obiectivul principal);
- Responsabilitate în raportare şi date exacte /veridice despre performanţă şi rezultate;
- Instrumente de învăţării continue.

O componentă importantă a sistemului MMR va fi monitorizarea schimbărilor şi a riscurilor. Aceasta va permite adaptarea strategiei de implementare a proiectului la schimbările survenite (cu aprobarea din partea Comitetului de Coordonare/Supraveghere şi a SDC).

Evaluarea activităţilor proiectului se va realiza anual şi va fi parte a Planului de activităţi. Procesul de evaluare implică echipa de implementare şi partenerii cheie. Evaluarea va fi facilitată de expertul internaţional de suport al proiectului, Erika Schläppi. Rezultatele evaluării vor fi incorporate în Planul anual de Activitate (PAA) al proiectului. Planul anual de activitate va include revizuirea elementelor de context şi provocările proiectului, va detalia şi planifica activităţile ce urmează a fi îndeplinite în cursul anului, va indica reperele/jaloanele ce urmează a fi atinse, şi va oferi informaţie detaliată despre costurile aferente activităţilor în următorul an. Adiţional, în cadrul unei verificări interne pe termen mediu, efectuate după 24 de luni de implementare, şi conduse de expertul de suport Erika Schläppi, se va evalua progresul curent pe diferite linii de intervenţie, se va revizui strategia de implementare şi, în caz de necesitate, vor fi făcute ajustări ale abordării sau ale structurii de implementare a proiectului.

Structura proiectului include resurse umane ce se vor ocupa de MMR:

- Managerul de Proiect va elabora sistemul de MMR şi va supraveghea MMR în timpul implementării proiectului;
- Managerul de activităţi pentru R 1 (Svetlana Duca) va fi persoana de contact pentru MMR şi toţi managerii de activităţi vor contribui la MMR cu informaţia şi rezultatele din domeniul activităţii atribuite.

Progresul şi succesul proiectului vor fi raportate prin intermediul rapoartelor semi-anuale şi anuale prezentate către SDC. Rapoartele vor oferi informaţie actualizată despre context, ipoteze, potenţial şi riscuri, ce sunt parte a Cadrului Logic şi vor descrie legătura dintre rezultatele atinse şi paşii ce trebuie realizaţi spre atingerea obiectivului, cu accent pe nivelul de rezultate, şi vor indica constrângerile majore întâlnite, lecţiile învăţate şi recomandările pentru viitor.

Comitetul de Coordonare/Supraveghere al proiectului, compus din parteneri cheie, va fi un alt mijloc de oferire a îndrumărilor generale pentru implementarea proiectului şi de sporire a sustenabilităţii şi impactului proiectului (a se vedea secţiunea 5.5).

Comunicarea

Diseminarea rezultatelor proiectului şi asigurarea vizibilităţii proiectului va fi realizată sistematic, în conformitate cu strategia de comunicare a proiectului, care va fi elaborată în prima etapă. Activitatea de comunicare se va realiza cu suportul persoanei de contact pentru Comunicare (Corina Andronic), în strânsă colaborare cu Liderul de Proiect şi cu departamentul de comunicare al SCO-M. Strategia de Comunicare va fi structurată în conformitate cu obiectivele şi componentele proiectului şi va include: componentele cheie şi rezultatele proiectului – obiectivul comunicării şi mesajele cheie, audienţa ţintă, mijloace/canele şi instrumente de comunicare, produse de comunicare, termeni de realizare, responsabili, repere/indicatori.

Anexa B
la Memorandumul de Înțelegere
semnat la 04.03. 2020

TERMENI DE REFERINȚĂ
Consiliul Coordonator al Proiectului
„Mă Implic – proiect de implicare civică în guvernarea locală”

Guvernul Elveţian prin intermediul Agenţiei Elveţiene pentru Cooperare pentru Dezvoltare (SDC) finanţează proiectul „Mă Implic – proiect de implicare civică în guvernarea locală” (Mă Implic). Principalele părţi interesate au elaborat obiectivele şi rezultatele proiectului în strânsă cooperare. Aceşti Termeni de Referinţă sunt elaboraţi pentru a iniţia înfiinţarea Consiliului Coordonator (CC) al proiectului „Mă Implic” pentru a asigura o bună guvernare a acestuia.

1. Scopul general al Consiliului Coordonator:

Scopul Consiliului Coordonator este de a supraveghea şi ghida în mod constructiv planificarea, implementarea, raportarea şi evaluarea proiectului „Mă Implic”.

2. Componenţa Consiliului Coordonator:

Consiliul Coordonator este alcătuit din cinci membri :

- Un reprezentant al Cancelariei de Stat;
- Un reprezentant al SDC de la Biroul de Cooperare al Elveţiei din Moldova;
- Un reprezentant al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului;
- Un reprezentant al Ministerului Finanţelor;
- Un reprezentant al Congresului Autorităţilor din Moldova (CALM).

Fiecare dintre membri va numi un reprezentant pentru participarea la şedinţele CC pentru a asigura continuitatea şi coerenţa în statutul de membru. Observatorii care au legătură cu proiectul „Mă Implic” sau sunt parteneri în programul de ţară al SDC pot participa la şedinţele CC la invitaţie.

3. Frecvenţa şedinţelor:

Consiliul Coordonator are cel puţin două şedinţe ordinare pe an. Orice membru al Consiliului poate convoca şedinţe extraordinare suplimentare în cazuri suficient justificate.

4. Organizarea şedinţelor Consiliului Coordonator:

Şedinţa Consiliului Coordonator este prezidată prin rotaţie, fie de Cancelaria de Stat, fie de SCO. Unitatea de Facilitare a Proiectului (PFU) din proiectul „Mă Implic” activează în calitate de membru secretar. În acest rol, PFU: 1) organizează şedinţele - inclusiv elaborarea agendei, remiterea invitaţiilor şi a documentelor aferente cu cel puţin două săptămâni înainte de şedinţe; 2) întocmeşte procesul verbal şedinţei; 3) redactează şi remite procesul verbal al şedinţei membrilor CC.

5. Principalele funcţii ale Consiliului Coordonator sunt următoarele:

- Aprobă Planul anual de operaţiuni.
- Aprobă raportul privind progresul proiectului în conformitate cu Planul anual de operaţiuni.
- Oferă o orientare generală cu privire la mediul de politici şi instituţional al proiectului „Mă Implic”.

- Oferă Unității de Facilitare a Proiectului (PFU) asistență consultativă în responsabilitățile sale de implementare a proiectului „Mă Implic".
- Monitorizează implementarea proiectului „Mă Implic" în vederea atingerii obiectivelor.
- Acționează în calitate de legătură și rețea între entitățile și organizațiile reprezentate și proiect și asigură un flux eficient de informații între proiectul „Mă Implic" și părțile interesate.
- Membrii CC sunt invitați să contacteze PFU al proiectului „Mă Implic" oricând, adresând întrebări și sugestii pertinente. În acest sens, PFU al proiectului „Mă Implic" va stabili un dialog activ cu membrii CC.

Deciziile Consiliului Coordonator:

Deciziile vor fi luate doar după ce Președintele va stabili că la ședință este întrunit cvorumul din patru membri ai CC și numai prin consens. Dacă va fi imposibil de a găsi un consens, membrii CC participanți vor vota.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
between
THE STATE CHANCELLERY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA
and
THE SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
concerning the first phase of the Project

"Ma Implic – Project on civic engagement in local governance"

The State Chancellery of the Republic of Moldova, representing the Government of the Republic of Moldova, and the Swiss Agency for Development and Cooperation, representing the Federal Council of the Swiss Confederation, acting through the Swiss Cooperation Office/ Representation of the Embassy of Swiss Confederation to the Republic of Moldova (hereinafter the Parties), eager to cooperate in the field of local governance in the Republic of Moldova have agreed on the following:

Preamble

In an endeavour to strengthen the friendly relations existing between the two Countries,

Understanding that the respect for democratic principles and fundamental human rights – as set out in particular in the Universal Declaration of Human Rights – inspires the internal and external policies of the two Parties and constitutes an essential element on an equal footing with the objectives of the present Memorandum of Understanding (Memorandum),

In pursuance and in application of the Agreement between the Government of the Republic of Moldova and the Government of the Swiss Confederation concerning Humanitarian Assistance and Technical Cooperation dated 20 September 2001,

The State Chancellery of the Republic of Moldova and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) shall be empowered to represent their respective Governments in matters concerning the implementation of the present Memorandum.

Article 1 Objective

(1) The main purpose of the present Memorandum is to ensure the adequate conditions for successful implementation of the first phase of the Project "Ma Implic – Project on civic engagement in local governance", in the period from 01.11.2019 to 31.10.2023.

(2) The overall goal of the project: The rural population of Moldova has equitable access to quality public service provision.

(3) The project aims at achieving the following outcomes:

a) Local public authorities (LPAs) in targeted partner-municipalities manage service provision in a participatory, effective, inclusive and sustainable way.

b) People are engaged in local decision making and monitoring of service provision in targeted municipalities.

c) Policy, legal and financial environment is favourable for quality service provision and decentralization reform.

(4) The Project Implementing Agency is Skat Consulting Ltd (Skat) from Switzerland, with the sub-contracted backstopping support of DESPRO NGO from Ukraine, Ximpulse GmbH from Switzerland, and DPI Development Partnership International GmbH from Switzerland. Skat was mandated by SDC following an open tender selection process to implement the first phase of the Project. To do this, Skat has set up a

Project Facilitation Unit (PFU) with the Legal Status of a non-commercial organization based in Moldova *(Fundatia Centrul Moldo-Elvetian pentru Cooperare SKAT)*. The project will mobilise as much as possible local expertise, but also Swiss and international expertise where needed.

(5) The Project is the flagship project of the local governance (LG) domain under the Swiss Cooperation Strategy for Moldova 2018-21. It will put increased emphasis on supporting LPAs to provide good quality and affordable public services and on supporting local (especially rural) population and civil society to hold the authorities accountable.

The findings of the preparatory phase and the analysis of SDC's regional experience[1] show that a strong focus on municipal services is a powerful vector for achieving sustainable gains in effective and accountable LG, and public management. Using improvements of concrete communal services as an entry point will build capacities of LPAs, proving that LPAs are capable to produce visible improvements in service delivery and investments.

(6) The overall lead of the Project at national level is with the State Chancellery, while the Ministry of Agriculture, Regional Development and Environment, and the Ministry of Finance will play a key role in steering aspects pertaining to public service delivery at the regional and local level, and fiscal decentralization. Local authorities will shape the Project in their respective communities and will involve community members, private-sector partners, diaspora representatives, and relevant NGOs in the implementation and co-financing of concrete activities. The Project`s final beneficiaries are people living in rural areas and members of their families.

Article 2 Swiss Contribution

(1) SDC shall contribute with a total maximum of 5'946'608 Swiss Francs (CHF) for the implementation of the Project, according to the Project Document (Annex A), and concluded agreement with Skat Consulting Ltd as the implementing partner accordingly, in line with SDC regulations. The release of the Swiss funds to Skat will be done based on the Project progress, expenses incurred and actual requirements.

(2) For the implementation of the Project, the Swiss Confederation, through SDC, shall provide:
a) Facilitation of dialogue and cooperation between the Project and the State Chancellery;
b) Facilitation of exchange between the Project, other relevant SDC-funded projects, and projects funded by other donors – in view of identifying synergies and areas of cooperation, avoiding overlap, enhancing effectiveness of development cooperation, and raising impact;
c) Facilitation of policy influencing in areas relevant for the project.

Article 3 Moldovan Contribution

The Government of the Republic of Moldova, through the State Chancellery, shall undertake the following actions:
a) Lead the reforming and coordination process in the field of LG and decentralization, according to the Government`s Activity Program;
b) Steer the development of the legal/regulatory framework contributing to sustainable changes in the areas of LG and local economic and social development;
c) Advocate that the relevant institutional framework remains in place and/or is further improved and that central public authorities develop and maintain a constructive and transparent cooperation with LPAs at district and municipal levels;
d) Facilitate the collaboration with relevant authorities at national and local level;
e) Contribute to the dissemination of innovative knowledge products on innovative solutions developed in the frame of the Project;
f) Convene and coordinate meetings of the Steering Committee (SC) aimed at managing the Project at the highest level and at supervising the correct delivery of the Project, according to the Terms of Reference for the SC, which are a part of the present Memorandum (Annex B);
g) Provide support in order to facilitate the necessary visas and permissions required for experts working within the frame of the present Project;

[1] DESPRO Project in Ukraine, "Improvement of the Local Self-Governance System" Program in Armenia, "Fostering Regional and Local Development" Project in Georgia, "Municipal Environmental and Economic Governance" project in Bosnia and Herzegovina etc.

h) Ensure the exemption from payment of taxes, custom duties, fees and other compulsory payments for all the equipment, services, vehicles and materials financed on the grant basis and other facilities as specified in the Agreement between the Government of the Republic of Moldova and the Government of Swiss Confederation concerning Humanitarian assistance and Technical Cooperation, the reference to which is made in the Preamble of the present Memorandum. The exemption also applies to local governments (levels II and I), other institutions subcontracted within the Project, and/or other third party contribution to the project activities.

Article 4 Conditions for suspending

(1) Conditions for suspending the Swiss contribution
In case the undertakings by the State Chancellery, as representing the Government of the Republic of Moldova according to Article 3 are not met in the timeframe established for completing the tasks, SDC may suspend the Project with immediate effect. If this is the case, SDC may terminate this Memorandum by the provision of one month's notice, or other date as SDC may decide as being the most appropriate (this period will not be less than the term established in Article 10).

(2) Conditions for suspending the Moldovan contribution
In case the undertakings by SDC, according to Article 2 are not met in the timeframe established for completing the tasks, the State Chancellery may suspend the Project. If this is the case, the State Chancellery may terminate this Memorandum by the provision of one month's notice, or other date as the State Chancellery may decide as being the most appropriate (this period will not be less than the term established in Article 10).

Article 5 Anti-corruption clause

Within the framework of this Memorandum, the Parties shall neither directly nor indirectly propose benefits of any nature whatsoever. They shall not accept any such proposals. Any corrupt or illegal behaviour signifies a substantial breach of the present agreement and justifies its termination as well as/or the recourse to corrective measures in accordance with applicable legislation.

Article 6 Procurement of goods and services

(1) The procurement of goods and services to be financed out of the proceeds of the Swiss funds shall be conducted in accordance with Swiss procurement procedures and rules. The procured goods shall be directly delivered to beneficiary institutions in compliance with signed contracts and respective procurement rules.

(2) For the duration of the Project, the goods provided with SDC funds to be used in the Project shall remain at the unrestricted disposal of the Project and shall not be diverted from the beneficiary institutions without prior written approval of the SDC and implementing partners.

(3) The beneficiary institutions shall keep an appropriate inventory of the respective goods. The inventory is to be updated on a quarterly basis, with an indication of the status, responsible person and location of each individual object.

(4) If, for any reason, the Project should have to be discontinued, the use of the goods provided with the Swiss contribution shall be decided upon in writing by the Parties.

(5) At the end of the Project, both Parties shall agree in written form on the property and use of the goods provided and not yet handed over during the Project.

Article 7 Reporting and other implementation procedures

(1) The Parties shall hold regular Steering Committee Meetings (at least twice a year) to monitor and assess the Project implementation, as well as the efficiency, effectiveness and impact of the delivered aid. At the end of the Project phase the Final Review Meeting shall review the results achieved by the Project.

(2) The State Chancellery shall cooperate with and assist the SDC in the preparation of audits, follow-ups and evaluations of Project impact. The cost of such activities shall be financed from the Swiss funds.

(3) The State Chancellery shall provide the SDC with all other information regarding the Project that the SDC may reasonably request and enable Swiss representatives to visit the Project and inspect property, goods, records and documents.

(4) Irrespective of agreed reporting routines, the Parties shall promptly inform each other, if a situation arises that makes the project unlikely to be carried out as agreed.

Article 8 Distribution of this Memorandum of Understanding

The Parties shall undertake to distribute copies of this Memorandum to all authorities and other institutions involved in the Project of cooperation or that otherwise need to be informed of its content.

Article 9 Annexes

The project document (Annex A) and the Terms of Reference of the Steering Committee for the Project "Ma Implic – Project on civic engagement in local governance" (Annex B) form an integral part of this Memorandum.

Article 10 Final Provisions

(1) This Memorandum enters into force on 04.03.2020 and covers retroactively the period from 01.11.2019 until 31.10.2023. It shall remain valid until both Parties will have fulfilled all their obligations under the provisions of the present Memorandum.

(2) Either Party shall have the right to terminate the present Memorandum by giving one month' written notice of termination.

(3) If events resulting from force majeure (natural disaster, etc.) prevent the execution of the Memorandum, either Party may terminate the Memorandum with effect from the moment when it becomes impossible to carry it out.

(4) The present Memorandum may be amended by the way of exchange of letters at the request of any of the Party to it. The changes will come into force in accordance with the provisions of this Article.

(5) Disputes as to the interpretation or application of the provisions of the present Memorandum shall be settled by diplomatic negotiations between the Parties.

The present Memorandum is formulated in two original copies, in Romanian and English, both texts being equally authentic. In case of differences of interpretation, the English version of this Memorandum shall be of reference.

For the State Chancellery of the Republic of Moldova

Liliana Iaconi
Secretary General of the Government

Chișinău
Place

04.03.2020
Date

For the Swiss Agency for Development and Cooperation

Caroline Tissot
Director of Cooperation

Chișinău
Place

04.03.2020
Date

Annex A
to the Memorandum of Understanding
signed at 04.03. 2020

Project Document

Ma Implic - Project on civic engagement in local governance

Phase I: 01.11.2019 – 31.10.2023

Table of Contents

LIST OF ABBREVIATIONS 3
EXECUTIVE SUMMARY 4
1 CONTEXT 6
1.1 General Context 6
Brief development context 6
European orientation 6
1.2 National Decentralisation Reform Agenda and Actors 7
Brief reform history 7
Key national stakeholders 7
1.3 Implications of the Reform for the Local Governance System 9
Local governance legal framework 9
Local Development Management 9
Local Public Finance 10
Public Service Provision 10
Citizen engagement and inclusion 11
2 RESULTS AND LESSONS LEARNT 13
2.1 Previous experience and results in Moldova 13
2.2 Wider lessons learnt in the region that have implications for the project 14
3 PROJECT OBJECTIVES AND INTERVENTION LOGIC 16
3.1 System of Objectives, Outcomes and Outputs 16
3.2 Impact hypothesis and Theory of Change 16
3.3 Target groups and outreach 18
4 IMPLEMENTATION STRATEGY 19
4.1 Intervention approach, methods and instruments 19
4.2 Project implementation logic and partnership arrangements 22
4.3 Sustainability perspectives 26
4.4 Transversal and strategic themes 28
5 ORGANISATION, MANAGEMENT AND ADMINISTRATION 30
5.1 Organisational set-up 30
5.2 Organisation of the team 31
5.3 Financial administration 32
5.4 Project Steering 32
6 RESOURCES 33
6.1 Human Resources 33
6.2 Financial Resources 33
7 MONITORING AND RESULTS MEASUREMENTS 34

LIST OF ABBREVIATIONS

ApaSan	The Water and Sanitation Project in Moldova, SDC-funded and implemented by Skat Consulting Ltd.
CALM	Association of Municipalities (literally: Congress of Local Public Administrations of Moldova)
CB	Capacity building
CoE	Council of Europe
CSO	Civil Society Organisation
DESPRO	Decentralisation Support Project in Ukraine, SDC-funded and implemented by Skat Consulting Ltd.
EaP	Eastern Partnership
EC-EC	Engaging Citizens and Empowering Communities, SDC-funded project
EU	European Union
FEN	National Ecological Fund
FNDR	National Regional Development Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GoM	Government of Moldova
IMC	Inter-municipal cooperation
LPA	Local Public Administration (LPA 1: Municipalities, LPA 2: Raions)
LSG	Local Self-Government
Ma Implic	I engage - Project on participation and civic engagement in localities, SDC-funded and implemented by Skat Consulting Ltd.
MiDL	Migration and Local Development Project, SDC-funded project
MLPS	Modernizing Local Public Services, GIZ-funded project
MoARDE	Ministry for Agriculture, Regional Development and Environment
MoF	Ministry of Finance
MRM	Monitoring and Results Measurement
O&M	Operational and Maintenance
PAR	Participatory Action Research
PFU	Project Facilitation Unit
PPP	Public Private Partnership
ProDoc	Project/Programme Document
SCO-M	Swiss Cooperation Office in Moldova
Skat	Skat Consulting Ltd.
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SP	Service Provider
SWM	Solid Waste Management
TA	Technical Assistance
TAR	Territorial-administrative reform
TL	Team Leader
USAID	United States Agency for International Development
UNDP	United Nations Development Programme
WB	World Bank
WCA	Water Consumer Association
WSS	Water Supply and Sanitation
YPO	Yearly Plan of Operation

EXECUTIVE SUMMARY

Building democratic and effective local self-governance system is a serious challenge that the Republic of Moldova has been facing since its independence in 1991. Local public administrations (LPA)[1] are responsible for providing public services to the population. However, due to a high degree of fragmentation of local government, deficit of human resources, limited revenues base, non-transparent access to regional and national capital investment funds, and lack of guidance from the central level, the municipalities are often unable to fulfil their mandate and respond to the needs of the population in a participatory, effective, inclusive and sustainable way. Thus, LPA's abilities and incentives to improve the situation are constrained.

The public's capacity to hold LPAs accountable is also poor. Citizens are reluctant to engage in public affairs, due to underdeveloped civic culture as legacy of the post-Soviet Union, low level of social cohesion, unawareness of rights and entitlements, especially among vulnerable,[2] lack of understanding of existing ways to demand better services, and lack of trust in LPAs' potential to improve the situation. Repairing this disconnection between the population and the local self-governance system is a pending and challenging development task.

Although the National Decentralisation Reform Strategy has expired in 2018 and a new policy have not been developed yet, a window of opportunity for advancing in the local governance system is opening with the inclusion of the consolidation of local autonomy and decentralisation as one of the priorities of the new Government of Republic of Moldova.[3] Emerging experiences of increased local level civic activism throughout the country encouraged by various international development projects are also positive trends.

The "**Ma Implic**" project aims at ensuring that rural population of Moldova has equitable access to quality public service provision. In pursuing this goal the project aims at delivering the following results:

At the local level

LPAs in 30 targeted partner municipalities will manage service provision in a participatory, effective, inclusive and sustainable way (**Outcome 1**) through

- Identifying and satisfying LPAs' strategic needs in communal service planning, budgeting and service management (output 1.1),
- Identifying and satisfying Service Providers' organisational development needs in effective communal service operation and maintenance (output 1.2),
- Supporting LPAs and SPs in the implementation of their service improvement and O&M plans through resource mobilisation and co-financing (output 1.3);

People - including vulnerable - are more engaged in local decision-making and monitoring of service provision in targeted municipalities (**outcome 2**) through

- Improving local policy frameworks and establishing processes for people's engagement in the area of communal service provision (outputs 2.1),
- Making service users engaged in communal service planning and delivery (output 2.2);

At the national level

Policy, legal and financial environment is favourable for quality public service provision and decentralisation reform (**outcome 3**) by

---

[1] Moldova has a two-tier local government: the first level (LPA 1) consists of 896 administrative-territorial units (villages, communes, and cities) and is the lowest tier of government, including both an elected Council and the executive authority - mayors. The second level (LPA 2) consists of 32 districts (raions). Two of the largest cities in Moldova (Chisinau and Balti) enjoy the status of second level local government, and Gagauzia is an area with special status. Half of the existing municipalities have less than 5,000 residents and 30% have less than 1,500 residents.
Throughout the text, with LPA, we refer to LPA 1, unless specified otherwise.

[2] Vulnerable are defined as: men and women which views are usually not considered/heard and that have limited access to public services such as water and sanitation due to following criteria (I) poverty, (II) gender, (III) disability, (IV) age, (V) geographical location, (VI) Roma.

[3] See the Activity Program of the Government of the Republic of Moldova https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/2019_govt_activity_program.docx

- Supporting informed policy dialogue and policy making process in relation to communal service provision (output 3.1),
- Making the partner local self-government association capable to represent its constituencies, engage in policy dialogue and provide support services to its members (output 3.2),
- Ensuring that State Chancellery steers the Local Self-Government & decentralisation reform (output 3.3).

Project **sustainability** will be secured through: capacity building, technical assistance and peer exchange; comprehensive and multi-level work at different levels; drawing on the country systems; application of flexible approach to the support partners capacity building and the decentralisation reform; supporting coordination and ensuring leverage.

Gender, inclusion and anti-corruption are among **transversal and strategic themes** addressed by the project.

The project will be **implemented** by Skat (Switzerland) with the backstopping support of DESPRO NGO (Ukraine), Ximpulse GmBH (Switzerland) and DPI Development Partnership International GmbH (Switzerland).

The project first phase is planned for **2019-2023** with the total project budget of **5'896'658CHF.**

1 CONTEXT

1.1 General Context

Brief development context

Moldova is undergoing multiple transitions towards creating a democratic state that respects "rule of law"; building a viable market economy and ensuring equitable wealth distribution; and establishing a governance system capable of effective development management and efficient provision of services to its citizens. Moldova is among the poorest countries in Europe with a high level of rural poverty. Its development context is further exacerbated by massive emigration and depopulation, as much as by the "frozen" conflict in the region of Transnistria.

Reform of the existing governance system is among key pre-condition for effective further development of the country. While the objectives and priorities of the National Development Strategy "Moldova 2020" were mostly focused on promoting economic growth and poverty reduction,[4] they are being redefined in the upcoming National Development Strategy (NDS) "Moldova 2030"[5] that is designed in close coordination with the Sustainable Development Goals (SDGs). Among the ten priorities foreseen in the NDS Concept Note is "ensuring a more efficient, accountable, transparent and inclusive governance" (priority no. 9) which has implications for both national public administration system and local self-governance.

European orientation

After signing the European Union (EU) Association Agreement in 2014, the Government of Moldova (GoM) committed to the integration in Europe. Moreover, at some point Moldova became one of the best performing countries in the Eastern Partnership (EaP) region, benefiting from a visa free regime and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). Its relation with the EU, however, deteriorated recently due to changes in the national elections system and restrictions on democracy in Moldova, such as the arbitrary cancelation of the results of the elections hold for the position of the General mayor of Chisinau municipality in 2018 – both among concerns expressed by the Venice commission, an advisory body to the Council of Europe (CoE)[6], EU and other international organisations.

Advancing on the decentralisation reform agenda would facilitate country's integration with Europe and access the EU funds. Previous Governments of Moldova proclaimed its decentralisation and local self-governance system reform as based on the European principles. However, the slow pace of the reform implementation and the non-transparency of decision-making have been heavily criticized both in-country and internationally. The recent monitoring report of the Congress of Local and Regional Authorities of the CoE on the state of local democracy in Moldova raises serious concerns with regards to lack of progress and refers in particular to absent policy dialogue with local public administrations (LPA) and increased number of criminal prosecutions against mayors and other local elected officials in Moldova.[7]

---

[4] The main priorities include: (1) Linking the educational system to the requirements of the labour market, in order to increase the productivity of the labour force and increase the employment rate in the economy (SDG 4, 8); (2) Increase public investment in national and local road infrastructure to reduce transport costs and speed up access (SDG 9, 11); (3) Reduce the costs of financing by increasing competition in the financial sector and developing risk management tools (SDG 8); (4) Improve the business climate, promoting competition policy, optimizing the regulatory framework and applying information technologies to public services for business and citizens (SDG 8); (5) Reduce energy consumption by increasing energy efficiency and using renewable energy sources (SDG 7, 9, 11, 12, 13, 15); (6) Ensure the financial sustainability of the pension system to ensure adequate wage replacement rates (SDG 1, 3); (7) Increase the quality and efficiency of the act of justice and to fight corruption in order to ensure fair access to public goods for all citizens (SDG 16). Approved by Law no. 166 from 11.07.2012 // Official Journal no. 245-247 from 30.11.2012.

[5] For more information - https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/snd-moldova-2030

[6] CDL-AD(2018)008-e Republic of Moldova - Joint opinion on the law for amending and completing certain legislative acts (Electoral system for the election of Parliament) adopted by the Council for Democratic Elections at its 61st meeting, Venice, 15 March 2018 and the Venice Commission Plenary at its 114th meeting, Venice, 16-17 March 2018

[7] Report CG36(2019)15final 4 April 2019 - Local and regional democracy in the Republic of Moldova, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), Report CG34(2018)09final 27 March 2018 - Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in the Republic of Moldova, Monitoring committee, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe and Report CG33(2017)23final 19 October 2017 - Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chisinau, Bureau of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1.2 National Decentralisation Reform Agenda and Actors

Brief reform history

Since its independence in 1991, the country has undergone several iterations of decentralisation reform, also in the context of larger public administration reforms, including the current Public Administration Reform Strategy 2016-2020. However, Moldova's still needs to invest into its local self-governance system to comply with the European Charter of Local Self-Government. The last Decentralisation Strategy 2012-15 - that aimed at decentralizing the services and competences, eliminating ambiguities between authorities of different levels, redistribution of competencies and resources, including through fiscal decentralisation – was not fully implemented, considerably delaying the reform. It was extended to 2018 and its progress has never been formally reviewed. The Roadmap for the implementation of the Recommendation 322 (2012) on local and regional democracy in the Republic of Moldova[8] has not been properly monitored or reviewed by national stakeholders.

Solving the problem of local-self-government fragmentation through a territorial-administrative reform (TAR) that would reduce and consolidate the existing raions (districts) and municipalities, is the most pending and politically controversial task on the reform agenda, especially in the context of 2019 Parliamentary and local elections. The GoM with the support of GIZ, elaborated possible options of TAR implementation for the newly elected Parliament. On the background of deficient political consensus, it is very unlikely that the TAR will be endorsed and implemented soon. The report has not been made public yet and the plans for the territorial reform are not clear. In any case, the implementation of the territorial-administrative optimisation of the country is linked with the date of the local general elections, as the local elected officials cannot be withdrawn or shortened their mandate. Taking into account the latest political developments and the approaching local elections date (20 October 2019), it seems that it is not feasible anymore to conduct local elections in 2019 based on a new territorial division. As mentioned above, the latest report prepared by GoM with GIZ assistance is not publicly available, but according to older studies, the first level of LPAs is to be reduced from 896 to 289 or even 111 units[9]. At regional level, the consolidation of municipal level will be accompanied with the replacement of existing 32 Raions by 5 administrative regions that will be established based on the current development regions.[10] In general, the previous GoM were being criticized by CALM and national civil society organisations (CSO) for the lack of transparency in planning TAR.

Key national stakeholders

Interests and incentives of the key national stakeholders of the decentralisation reform in Moldova vary. This section result from stakeholders' analysis conducted during the project preparatory phase (see Annex 6).

The State Chancellery is the main institution responsible for the decentralisation reform; it was the initiator of most current achievements. It has progressive and capable management but limited human resources and is overwhelmed with other responsibilities like harmonisation of the national legislation with EU Acquis; management of external assistance; public administration reform; and monitoring the state controls. The State Chancellery has certain powers as a governmental agency at the technical level but its ability to act depends on political environment. In general, the State Chancellery is interested in the decentralisation reform progress and coherence among actors supporting it, has certain weight within the Government and is motivated to demonstrate performance towards benchmarks related to the EU integration and meeting CoE's local governance system requirements.

The Congress of Local Public Administrations of Moldova (CALM) is an official Association of local self-governments of Moldova and a partner of the CoE Congress of Local and Regional Authorities. Organisationally, CALM still has a way to go to become a representative, democratically and accountably run Association. CALM has an interest to support decentralisation but is disappointed that the territorial reform is discussed without consultations with local authorities and public. It claims that territorial fragmentation and LPAs' poor capacities are used by the government as a pretext for the slow pace of decentralisation. Views

---

[8] Signed in July 2016 by the GoM, the Congress of Local and Regional Authorities of the CoE and the Congress of Local Public Administrations of Moldova (CALM)

[9] The "Analytical study on optimal administrative-territorial structure for Republic of Moldova" prepared by the Expert-group in 2010, and the report on "Territorial administrative structure options for the Republic of Moldova prepared in 2015 by UNDP (basically updating the one of 2010).

[10] The term "raion" is enshrined in the Constitution and it will be difficult to eliminate it. Thus, the development/administrative regions might be called "raions" in the future.

among the CALM constituencies on the territorial reform differ: typically mayors of smaller municipalities fear losing power and discriminatory attitude towards their municipalities if amalgamated, and smaller rich municipalities are reluctant to join and share their resources. Unfortunately, exchange on the reform between the Government and CALM stopped after the joint workshop in Holercani in April 2017 (supported by CoE and UNDP) that escalated conflict between CALM and the Government. Later attempts to re-establish relations have not succeeded. Following the recent political changes, CALM was invited to take part in high-level political meetings on several occasion, which is an assuring sign of recognition for the organisation.

The Parity Commission for Decentralisation was set up with the participation of the State Chancellery, key Ministries, CALM and some LPA representatives. While the platform is not functional since 2015, it is the only formal platform for policy dialogue between the government and CALM/LPAs, which has a potential to benefiting from its status as it is conveyed at the Prime-Minister level. In any case, after the recent reduction and reorganisation of Ministries, requires revision of membership.

The Working Group on TAR that is supposed to develop TAR vision and concept was established in 2017 under the coordination of the Centre for Reform Implementation with the participation of line ministries, donors and CALM. The WG members have a strong interest in coordinating decentralisation reform and could have power if the WG could have been active. The Group had only two meetings, and has not been gathering since the escalation at the Holercani workshop on TAR. Although important by mandate, the Working Group did not have a chance to develop its profile.

The Standing Parliamentary Commission on Public Administration would be an important and interested stakeholder in promoting decentralisation policy and strengthening local self-government autonomy, given the overall political commitment to the reforms is restated by re-elected Parliament. The Commission already played a crucial role in adopting the National Decentralisation Strategy and several important fiscal decentralisation measures, also thanks to inclusion of several Members of Parliament from former mayors into its membership. It has supreme regulatory powers to pursue the reform.

The Ministry of Finance has traditionally high power in the government as it can avail any draft law related to public financial management system but it has a tendency to keep centralised control over finances and does not seem to be interested in quick fiscal decentralisation. Its interest towards implementation of fiscal decentralisation is raising in the context of the recent political changes and the Ministry's upper management seems to be open to evidence-based policy dialogue.

The Ministry for Agriculture, Regional Development and Environment is responsible for regional development policies, agricultural and environmental policies, as well as management of several development funds (Regional Development Fund and the National Ecological Fund) and is also responsible for communal services policies. It is a powerful state agency for advancing local development and empowerment of local governance, that is in general interested in stronger municipalities capable of managing local development, economic activities and service provision.

Public Service Agency has been created in 2017 by reorganisation and merging several state agencies and enterprises (Register, Cadastre, State Registration Chamber)[11]. Although it has a rather technical role related to the provision of public services, it has importance for the functioning of the local public administration, especially in the field of administrative services (provision of civil state certificate, cadastre and population registers management, etc.). The Agency is interested in having stronger local authorities that can perform better the delegated administrative services. In the context of decentralisation reform implementation, the Agency is subordinated to the State Chancellery and its powers are limited by this subordination.

---

[11] The Agency has the following areas of competence: a) information technology, state record-keeping and the state information resources, including the creation, exploitation and registration of the state information resources, state information systems, state record of population, transport means and drivers, as well as the production of strict accounting forms and state emblems; b) state registration of civil status documents and the possession of the national archive fund; c) creation and maintenance of the real estate cadaster, other information systems and registers in the field, execution of cadastral and real estate evaluation works, administration of the real estate cadaster central bank of data, state registration of real estate and ownership rights to them; d) regulation through licensing of the entrepreneurial activity in accordance with the legislation; e) state registration of legal entities, their branches and representations and self-employed individuals.

Other sectoral Ministries are responsible for the elaboration and implementation of relevant sectoral decentralisation strategies with a view to ensure accessibility and quality of services to the population, and their interest and powers in promoting decentralisation reform varies.

There is a number of national CSOs – such as IDIS Viitorul, Expert-group, Contact Center, Institute for Urban Development (IDU), Business Consulting Institute (BCI), Institute for Development and Expertise of Projects (IDEP), Eastern European Foundation and Proconsulting – that are engaged in the provision of expertise, studies and/or implementation of international projects in the area of local governance, and are ambitious to have a role in the national dialogue on the, yet to occur, decentralisation reform.

The decentralisation reform and improvement of the local self-governance system in Moldova is supported by various international community technical assistance (TA) projects and programs, interface and synergies with which will be explained later in the document. Among the key international actors involved directly in the local governance and decentralisation domain are: UNDP, USAID, GIZ, CoE, EU.

1.3 Implications of the Reform for the Local Governance System

Local governance legal framework

The legal framework on local governance system in the Republic of Moldova has two contrasting characteristics. New progressive laws including modern principles were adopted in 2006 and were welcomed by the international organisations, civil society and experts.[12] They guarantee local autonomy foreseen in the European Charter, coherent regulation on local governments' powers, administrative control limits, and rules on delegating competences. On the other hand, there are some old laws such as the law on concessions and many sectorial laws that are not harmonized with the laws from 2006. For example, the powers of different levels of LPAs (LPA 1, LPA 2) are not clearly distinguished and create confusion regarding the delineation of competences. Therefore a priority of the next decentralisation phase should be made on the harmonization of the sectorial legislation to the new 2006 laws on local government and administrative decentralisation.

Local Development Management

The LPAs are responsible for managing local development of their territories but they cannot effectively implement this responsibility for a range of reasons:

- Limited human capacities, experience and skills to elaborate good quality plans;
- Inability to draw on economic considerations, e.g. missing economy of scale;
- Poor linkages between regional and local level planning processes;[13]
- Lack of spatial plans, which are costly and often out-dated;
- Inability to manage public property at their discretion.[14]

As a result, the elaboration of local social and economic development strategies and plans has been mainly externally driven with little practical utility or linkage to local budgets. The recent introduction of program-based planning has also very little utility at the local level.

Limited capacities for capital investments – either from their own revenues or from other sources – are another serious impediment. It is linked as much to a deficit of know-how and instruments for supporting private sector development and job creation without distorting the market, as to a lack of regional and local development funding instruments at the central level. With the exception of Chisinau municipality, the vast majority of local authorities have very scarce resources.

The existing national funds – the Regional Development Fund, the Energy Efficiency Fund, the Ecological Fund and the Social Investments Fund – have not yet become effective instruments for resourcing regional and local development because of politicised and non-transparent financial allocations. Public private

---

[12] The Law nr. 435 of 28 December 2006 on Administrative Decentralisation and the Law nr. 436 of 28 December 2006 on local public administration.

[13] At the regional level, the decision-making on the regional development plans and regional sectorial programmes are still in the hands of regional development councils of the four established development regions (North, Centre, South and Gagauzia). At present, the development regions are not administrative-territorial units and are not legal entities.

[14] Most of the local authorities have no up-to-date registers of their public properties; many public properties are not registered in the state cadastre. This situation makes the respective goods vulnerable to different schemes of appropriation, and hinders the efficient use of the existing infrastructure for the purpose of local development and revenues generation.

partnerships (PPP) – widely used in other countries – is still underdeveloped in Moldova, as is much of the local borrowing practices.

Local Public Finance

Initially, the decentralisation reform in Moldova was not accompanied by fiscal decentralisation. New momentum was created in 2015 with an advancement of the local public finance reform that introduced a clear and objective formula for the equalization transfers. It excluded political interference of the Raion administration in the distribution of public finance to the primary level of government, eliminated disincentives for local authorities to generate their own revenues, excluded the ceilings in defining local taxes, set the new rates for sharing national taxes, granted the local authorities greater autonomy in managing their budgets and revenues in line with their priorities, and modified the framework for sub-national debt by allowing municipal bonds and guarantees.[15]

However, capacities of most small municipalities to raise revenues and manage budgets remain poor. They are further limited by both internal constraints, such as lack of adequate knowledge and expertise, and external factors, such as an underdeveloped system of public finance management, property, land and other assets management. As a result, their own revenues share in the total local budget revenues does not exceed 10%.

The recent "fiscal amnesty" that reduced personal income tax to a common 12% and that increases the amount of deducible income will additionally negatively affect local budgets. The implementation of the next fiscal decentralisation phases aimed at consolidating the local fiscal base is being delayed due to delays in the implementation of TAR.

Public Service Provision

In Moldova all territorial units of the first level (LPAs), independently from their size and type (urban or rural) enjoy identical competencies in the area of[16]:

- Water supply and sanitation (WSS);
- Solid waste management (SWM);
- Urban planning, management of the local green zones and cemeteries;
- Construction and maintenance, lighting of local roads;
- Local transportation;
- Preschool education;
- Development and management of gas and heating distribution networks;
- Youth, culture and sport activities and the necessary infrastructure for these activities;
- Markets and commercial spaces;
- Local economic development;
- Social housing;
- Territorial fire stations and rescue teams.

The problem of "unfunded mandates" still exists in many areas, where the local authorities are granted new competencies without secured financial resources (e.g. social care, hunting, agriculture, recruitment for the national army, etc.). A lack of clear delineation of competencies and cooperation arrangements between the different levels of local public authorities continues to be another problem. It should also be noted that clear decentralisation strategies in most sectors are still missing[17].

---

[15] The financial base of the first level local governments is composed of: own revenues (local taxes, real estate tax, tax on patent, revenues from renting goods and buildings), shares from general state taxes (mainly from personal income tax – 75 % from the total volume collected on the territory of the respective unit with the following exceptions – cities residencies of raional administrations – 20%, general transfers (equalization transfers) and special earmarked transfers, and grants (mainly donor-funded projects). The second level authorities' budgets are composed of: own revenues (mainly tax on natural resources use), shares from the general state taxes (personal income tax – 25% from the total tax collected on the territory of the respective Raion), general transfers (equalization transfers) and special earmarked transfers, and grants (mainly donor-funded projects).

[16] Law nr. 435 of 28 December 2006 on Administrative Decentralisation.

[17] With the support of UNDP, sectorial decentralisation strategies have been elaborated for several sectors (social services, education, environment/ water supply and sewerage, waste management and natural resources) but they have not been adopted by the respective authorities.

However, poor public service provision, especially in the area of communal services (Water Supply and Sanitation (WSS), Solid Waste Management (SWM), local roads and lighting) is not an issue of competencies but rather a matter of inability to scale up service provision to secure its organisational, financial and other types of sustainability. There is a vast gap between access to municipal services between rural and urban areas, where the majority of the population lives, as well as between poor/ vulnerable groups and those that have better social and economic status.

Quality of communal service provision is also linked to users reluctant and poor ability to pay for services, for which various factors are responsible, including post-soviet mentality of services being delivered free of charge and the politicization of tariff issues at the local council level. Other reasons of ineffective communal service provision are: depopulation and low density of users increasing increases service delivery costs, deficit of professional staff, lack of human resources in service-provision organisations (SPs), and the unattractiveness of the public services for the private sector or CSOs.

The inter-municipal cooperation (IMC) as an instrument for increasing efficiency and effectiveness of public service provision has the highest potential in the municipal service domain in terms of both demand and available initial experience. IMC arrangements also preserve responsiveness and accountability of local authorities. However, most of IMC initiatives are still supported by international community projects (e.g. UNDP, GIZ, SDC, CoE) and further advancement of both regulatory frameworks and local level models are required. The on-going review of IMC in Moldova supported by UNDP and USAID is supposed to inform this process.

Citizen engagement and inclusion

Although there are legislative provisions related to transparency and accountability[18], civic involvement in the local governance process is not developed in Moldova. This is to a large extent the legacy of the Soviet times. Other underlying reasons are a lack of transparency of local planning and budgeting processes, combined with the problem of low public funds available for decision-making at the discretion of local authorities, because local budgets are mainly dedicated to operational costs. Local civil society at CSOs and community levels is poorly organised.

In practice, citizen engagement in local planning and budgeting is limited to pilot experiences, mainly supported by internationally funded projects. Local authorities are very inexperienced with organizing and managing constructive citizen engagement. Know-how of involving residents in service provision is almost non-existent, beyond mobilization of community contribution for public infrastructure projects. However, there are emerging positive experiences of mobilisation of migrants' contributions and organising people participation around improvement of public infrastructure through Home Town Associations[19], as well as Youth Centres[20]. Besides, the ApaSan project has started working in this domain by organizing communities under the form of Water Consumer Association (WCA) but the issue of further integration into wider service providing arrangements in the context of consolidation of municipalities still needs to be addressed. In general, there is a need for piloting approaches in service provision that would allow moving from the perception of citizens being "users and choosers" to becoming "shapers and makers".

Inequalities in Moldova exist along multiple lines. The rural population is much less privileged in terms of access to income, infrastructure and services, and in accessing information, employment, and justice. Ethnic, religious and language identities are other factors of exclusion. Prejudiced attitudes based on ethnic background are more harshly experienced by Roma people: illiteracy, unemployment and poverty levels among Roma is claimed to be twice that of the rest of the population.

Women, the poor and traditionally excluded groups, such as religious and ethnic minorities, including Roma communities, aged people, unemployed youth, people with limited physical and mental abilities, people living with HIV, sexual minorities, ex-detainees, etc., have far fewer resources with which to engage in local political and community life and make their voices heard.

The 2014 Household Budget Survey data reveals that the most vulnerable population groups in Moldova are households with children headed by persons other than parents, families with multiple children, people from households employed in agriculture, aged people, people without education or professional skills (especially

---

[18] E.g. Law on transparency in decision-making no. 239 from 13.11.2008.

[19] In the framework of UNDP implemented projects co-funded by SDC (with the recent one being "Migration and Local Development" project 2019-22).

[20] In the framework of the UNFPA/CoE project "Education for Democracy in the Republic of Moldova" co-funded by SDC.

women), and the unemployed. Moreover, according to the Law on Social Assistance (2009) the following categories of persons are considered as vulnerable: (i) children; (ii) families with many children or with disabled children; (iii) disabled persons; (iv) age, especially lone and (v) Roma people.

Despite several reforms initiated by the Government in the past decade and supported by the international donors' community, the social inclusion policies and social-economic measures for most vulnerable people of Moldova remains centralized from both a political and administrative point of view. These factors prevent Local Administrations to take care or/and provide public services to vulnerable people, even though they are well motivated to do that. Implementation of administrative decentralization of authority without sufficient fiscal decentralization of resources, sustainable policies and strategies of the implementation these policies undermines the capacity of local public authorities to meet the demand for public services such, as social, health, education, etc. resulting in heavily institutionalized and costly care or marginalisation, exclusion and poverty.

2 RESULTS AND LESSONS LEARNT

2.1 Previous experience and results in Moldova

Under the previous Swiss Country Strategies, since 2008, Skat has been implementing the ApaSan project, which promoted sustainable models for water and sanitation service provision in poor rural municipalities. In total since 2008, through Skat SDC has invested 24.5 millions CHF in Moldova.

In most cases, the project supported community based management modalities, such as WCAs. In some cases, inter-municipal arrangements or delegation to an urban utility was introduced. Most of those water systems are managed in a sustainable manner. Although the cost-effective and easily replicable rural WSS solutions developed by ApaSan are incorporated into the National WSS Strategy approved in 2014, this does not solve the key problem of the dysfunctional sector governance system and non-performing service provision network.

Moreover, ApaSan introduced a series of innovations in water and sanitation services provision both at technical level (e.g. spring catchment, simple water treatment, Constructed Wetland, stepwise development sanitation, septic tanks) and at managerial level (e.g. operation by regional operators of village systems, IMC), which has a great potential to be utilized and replicated further in Moldova.

During its last phase and as part of its exit strategy, ApaSan has shifted its focus to a system-wide approach by addressing the sector institutional framework and investing in preparing the ground for sector planning and management improvements. However, the capacity of small LPAs and WSS operators to manage services in a sustainable manner and invest in rural WSS remains low. The new window of opportunities to build more sustainable services will open with the upcoming TAR and the emerging experience of inter-municipal cooperation in the country, which has been already piloted in several localities by ApaSan and other development partners.

The project's ability to couple its assistance with increasing citizen participation ("software") with tangible capital investments in service improvement ("hardware") proves to be, from the ApaSan experience, an important element of trust-building between LPAs and citizens, and of the process of cooperative achievement. Besides, the experience shows the importance of TA provision combined with peer exchange as a very powerful capacity building strategy.

The ApaSan lessons indicate that in the near future the following is required for consolidating the achievements in the governance and service provision domain:

- Scaling up policies and frameworks in the context of territorial consolidation;
- Advocating for fiscal decentralisation and other ways to increase LPAs access to funds;
- Building general governance and managerial capacities of LPAs, as well as national actors, in the context of the on-going decentralisation reform;
- Developing abilities of citizens to engage more actively and hold their LPAs (including mayors and councillors) and service providers (SP) accountable.

The ApaSan also confirmed multiple advantages of working on macro, meso and micro levels, as well as of focusing governance intervention on concrete services improvements, and specifically communal services:

- The demand of the population for better municipal services is high, as services such as water, sanitation and solid waste management are among the services with the least coverage and poor quality, especially in rural areas.
- Municipal services are decentralized and are part of LPAs' own competencies, thus LPAs are fully responsible for organizing their provision. Municipal services have a great potential for scaling-up through either enlargement of municipalities as a result of TAR or through IMC, in order to increase the currently very low level of cost-recovery and strengthen municipal revenues.
- Access and quality of communal services in rural areas (water supply, sanitation, waste management) are among important determinants of health, determinant of burden on women in the families and costs of vulnerable households.
- Besides, the LPA is the most relevant level of government for the citizens, it's the level of government whom they still trust the most and from whom they expect solutions for their daily concerns. Moreover, through its proximity to everyday life of citizens, the LPAs are particularly well suited for promoting the agenda of gender equality and inclusion - part of the principle of "leaving no one behind".

Apart from enjoying reach previous experience in Moldova, as an organization Skat is generally well positioned to implement this project due to a number of reasons. Skat's experience with similar interventions (e.g. DESPRO project in Ukraine) in the neighboring countries which presents ample opportunities for cross-fertilization and transfer of knowhow. Skat has also a rich experience in WSS and SWM domains globally, including in the area of facilitating decentralisation reforms in those sectors, through consultancy and development projects implementation. Finally, Skat's has also a proven ability to draw on Swiss experience of municipal management and communal O&M, as well as experiences of relevant global networks to which Skat is a member (e.g SDC water network RésEAU, Aguasan Community of Practice, Swiss Water Partnership, Rural Water Supply Network).

2.2 Wider lessons learnt in the region that have implications for the project

SDC has been successful in supporting the local governance systems improvement and decentralisation reforms in several other countries of the region of the former Soviet Union and Eastern Europe – namely, Ukraine, Armenia, Georgia, Albania, Kosovo and Bosnia and Herzegovina.

The experience of the *DESPRO project in Ukraine*[21], implemented by Skat, demonstrates how a solid presence in WSS and SWM sectors management (at micro and meso levels) can provide leverage for supporting local governance and decentralisation reform at the macro level, as well as structuring and strengthening citizen engagement. It also proves the necessity of investing in capacity-building of key national actors responsible for the reform implementation, especially in such areas as making informed and evidence-based decisions, leading policy dialogue, coordinating international and domestic support to the reform and communicating strategically about the reform intentions and gains. Since, the "**Ma Implic**" project is very close in terms of its logic of intervention to that of DESPRO, lessons learned under the DESPRO project in Ukraine were taken into consideration in the "**Ma Implic**" design.

The experience of the program *"Improvement of the Local Self-Governance System" in Armenia* shows the benefits of the programmatic approach[22] and returns on investments in capacity-building of the LSG Association. It also shows the need for ensuring basic functionality of municipalities enlarged in the context of TAR, and the importance of producing tangible results (in terms of improvement of administrative and municipal services) in order to build the trust, coherence and support of the population for the process of municipalities consolidation and local governance reform.

The Georgian experience from the *"Fostering Regional and Local Development in Georgia"* project points to the limits of what can be achieved at the local level, in terms of local development and citizen engagement, without investing in municipal economic and financial empowerment and without influencing the overall fiscal decentralisation agenda. Thus, synergies with the initiatives working on fiscal and economic powers are very important for any local governance intervention.

Experiences of the SDC-funded *"Governance Project in Municipal Water and Environmental Development Gov-Wade" project and the subsequent "Municipal Environmental and Economic Governance" project in Bosnia and Herzegovina* confirm that a strong focus on municipal services is a powerful vector for achieving sustainable gains in effective and accountable local governance and management.

The reform processes in all countries suggest the importance of:

- Combination of TA provision to LSGs with tangible investments (outcome 1);
- LSG experience exchange and training/ support systems (outcome 1);
- Implementation modalities that reinforce the country systems and strengthen LSGs capacities (outcome 1);
- Constructive citizen engagement throughout the process by fully using and expanding the opportunities within the existing country systems (outcome 2);
- Participation of vulnerable population groups that traditionally lack organisation and agency requires special social mobilisation approaches (outcome 2);

---

[21] For more on DESPRO see project profile in Annex 1.8; for details on experience and products see http://despro.org.ua/en/

[22] The program is co-implemented by GiZ, CoE, UNDP, the Armenian Territorial Development Fund and the Ministry of Regional Development in close collaboration with USAID.

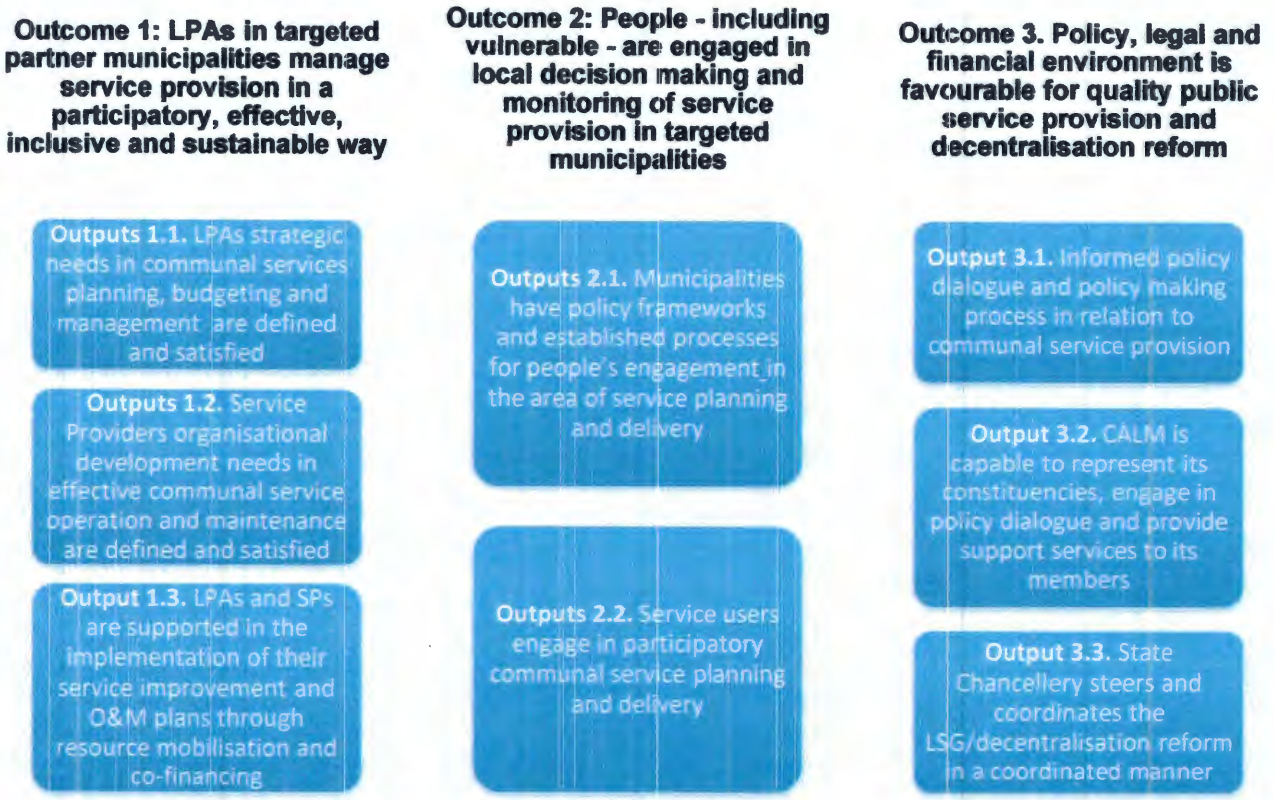
- Ability to flexibly respond to emerging demands of national counterparts in ensuring informed and evidence-based decision-making (outcome 3);
- The role of LSG Associations in policy dialogue and reforms implementation (see output 3.2).

3 PROJECT OBJECTIVES AND INTERVENTION LOGIC

3.1 System of Objectives, Outcomes and Outputs

The overall objective of the project (impact level) is formulated as "Rural population of Moldova has equitable access to quality public service provision". The following system of outcomes and outputs is suggested for pursuing the overall objective (Detailed Logframe is attached in Annex 1).

Figure 1: System of objectives, outcomes and outputs



3.2 Impact hypothesis and Theory of Change

The project's theory of change relies on several key assumptions, summarized below.

Engaged Populations – Strong Municipalities

To improve the quality of governance processes at local level, there is a need to work on both "demand" and "supply" sides of the good governance equation.

Demand side. Although working with elected representatives, councillors, is an important element of building their accountability for political decision-making and democratic political culture at the local level, potential to operationalize public participation in local politics through representative democracy is limited and needs to be compensated by direct citizen engagement. When better organised, capacitated and empowered, people – women and men, especially members of excluded groups – can better articulate their needs, demand quality public services and engage in local governance process. Application of special social mobilisation approaches will allow engagement poor and other vulnerable/ excluded population groups. These approaches will have to be elaborated based on good analysis of local contexts and power dynamics.

Supply side. It is the responsibility of LPAs to organize "spaces and places" for citizen involvement along the key governance process and decision-making cycle – related to policies, development strategies and plans management, budget, revenue and assets management, capital investment priorities, etc. To be able to

implement this responsibility effectively, LPAs need to be equipped with relevant competencies, know-how, skills and processes.

Municipal services is an entry point for improving local governance

Municipal services improvement is an entry point for increasing general local governments accountability and creditworthiness. As proved by the SDC regional experience, improvement of concrete public services can serve as an entry point for building capacities of LPAs to better manage development of their municipalities and gain trust of the population.

Focus on communal services as an entry point to support LPAs has multiple advantages:

- The demand of the population for better communal services is high, as services such as water, sanitation and solid waste management are among the services with the least coverage and poor quality, especially in rural areas.
- Communal services are being decentralized and are part of LPAs' own competencies, thus LPAs are fully responsible for organizing their provision. These services have a great potential for scaling-up through either enlargement of municipalities as a result of TAR or through IMC. If scaled up, communal services have potential for increasing the currently very low level of cost-recovery, which can positively affect municipal revenues.
- SDC and Skat already enjoy a high degree of credibility in Moldova regarding the support to communal services; preserving the focus will thus allow building on previous achievements and existing expertise.

Enabling policy and regulatory environment is instrumental for sustainable local governance and communal service improvements

Success of governance related activities at local level depends on existing framework conditions. To ensure that the local level work not only fits into the on-going reforms, but also informs and supports the reform, it is important to envisage interventions at the national level for ensuring an enabling environment for both general local governance reform and communal services sector decentralisation reform.

Given the uncertainty on the Government's political commitment to the TAR, the project proposes a strategy that is suitable for both scenarios – with TAR or without TAR. The project will use the logic of service provision and scaling up that is suitable in case of amalgamated municipalities, cluster of municipalities (inter-municipal cooperation) or current individual municipalities that have sufficient coverage to ensure cost-recovery of services.

Taking the above into consideration, the **project impact hypothesis** can be summarised as the following:

Support to LPAs on communal service improvement planning, budgeting/ revenue management (including mobilisation) and plans implementation is expected to lead to LPAs having generally improved abilities to manage democratically local development and resources, and ensure sustainable and inclusive municipal public services.

Technical assistance to SPs to advance their service O&M practices and integrate users feedback in service provision should help to move communal service provision from political to development and technical domains, improve cost recovery and build trust between service providers and users.

In turn, citizens and communities will be empowered to engage in local decision making through their structured, systematic and constructive engagement in communal service domain with LPAs and SPs. This will lead to lead to citizens holding LPAs and service providers accountable, demand better services, and participate actively in local governance.

Support to CALM to better represent the interests of LPAs, to engage in policy dialogue and advocacy on reforms and to promote good governance and municipal management standards, as well as support to the State Chancellery and state agencies responsible for communal services to guide, coordinate and monitor the decentralisation reform in a cooperative manner is expected to lead to an environment more conducive to LPAs' development and effective and inclusive service provision.

Effectiveness and efficiency considerations in the improvement of communal service provision will serve a solid ground for further advancing scaling up of services and, eventually, consolidation/ amalgamation of local governments in case of TAR.

Altogether, this combination of enabled demand and enabled supply will lead to a better quality of public services provided at the local level and an increased satisfaction of the population with these services.

3.3 Target groups and outreach

The project's first phase will cover around rural 30 municipalities[23] and reach around 50,000 people, including vulnerable households.

Selection of partner municipalities will be made based on the following principles:

- LPAs' willingness to cooperate with the project and undergo the proposed program of reforming local governance and service management practices;
- A mix of disadvantaged and relatively better-off municipalities (in terms of their capacities, inclusion dynamics and scale – service provision, revenues, etc.). it will allow for piloting inclusive approaches;
- Regional diversity: all Southern, Central and Northern regions;
- Potential synergies with other SDC projects and coordination with geographic focus of the USAID "My Community" program (to avoid duplication);
- Clustering of municipalities in a way that allows promoting service scaling up and meaningful IMC.

Due to the frozen conflict around Transnistria, the project will not target municipalities in the Transnistrian region, since it is not under control of the Moldovan government, and working there would need other approaches.

In the decentralised context, the project foresees three levels of intervention:

- Micro – at the level of particular service provider and communities of service users, where interface between the two will be strengthened and access and quality to service improved;
- Meso – at the level of groups of municipalities that come together for solving a particular service related problem (and depending on the service specifics reflection on regional policies and strategies – like in SWM);
- Macro – at the national level, where framework conditions and cooperation among key stakeholders need to be improved for sustainable improvement of services and quality of local governance in the country.

Communities' engagement in shaping services development process and its outcome (being effective access to quality public services) - especially vulnerable groups - are among ultimate project goals. The project will assess the situation and define vulnerable groups in all targeted locations, in order to ensure that through engagement they can benefit from capacity building and communal service improvement.

[23] Counted as territorial units before amalgamation

4 IMPLEMENTATION STRATEGY

4.1 Intervention approach, methods and instruments

The project implementation will be organised along the following logic (which was designed to address the restraining factors and maximize the use of existing driving forces – as described below in the boxes):

Step 1: The project will launch a national call for proposal (in Romanian and Russian) where an interested municipality or groups of municipalities can apply. The applicants will have to:

a) Describe a problem they have in the communal services domain and the needs of local population (based on initial public consultations),
b) Explain on how it can be solved in a view of building sustainable service provision preferably through scaling up and working together with the neighbouring municipalities; and
c) Explain the expected effects.

In order to give a fair chance to weak municipalities to apply, the project team will provide demand-based un-bias initial TA for

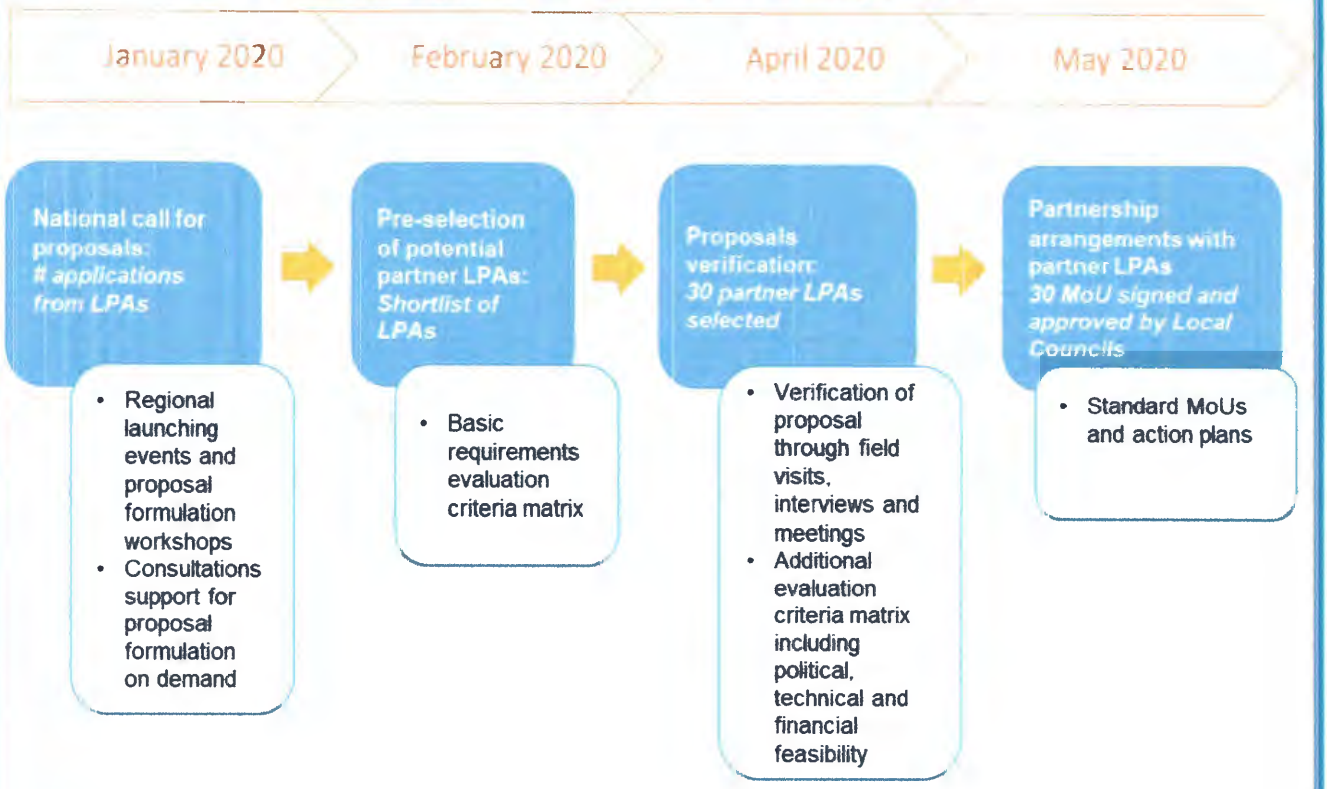
be coordinated with other donor-assisted projects in order to avoid duplication or facilitating formulation of service related problem and common solution vision including among neighbouring municipalities. It will thus generate demand for scaling up and IMC. In supporting clusters of smaller municipalities, the project will consider the map of future TAR/ amalgamation.

Restraining factors and driving forces: Capacity to formulate an application and ability to collaborate with neighbours around resolution of particular problems was identified as the main restraining factors and this stage, while competition for access to TA and potential investment opportunities, as well as demonstrating ability to deliver by the newly elected local governments are among driving forces.

Step 2: The situation in the applicant municipalities will be assessed by the project team with the use of a well-elaborated evaluation matrix that will assess feasibility of improving service in a given territory by looking at political aspects, commitment, technical, social and economic considerations and existing risks. It will ensure that proposed services are within the development priorities of the given municipalities (included into their Municipal Development Plans). While selecting partner municipalities, the project will also consult key national partners - the State Chancellery, The Ministry of Agriculture, Regional Development and Environment, as well as CALM. The selection will also strategically decide on overlaps and make use of potential synergies.

Restraining factors and driving forces: Deficient political will and technical/ technological inability to solving the identified problems can restrain municipalities from passing the assessment and joining the program. Among important drivers of chance will be the ability of the program to demonstrate a variety of solutions that can be applied to different type of problems and type of municipalities – this factor will be considered during the selection process.

Figure 2: Partner LPAs' selection process and tentative timeline (step 1 and 2)



Step 3: The project will provide selected municipalities will a thorough TA and capacity building package aiming at elaborating participatory strategic service improvement plans. Where relevant, such plans will take into considerations sub-national and regional strategies (e.g. related to regional SWM chains, or river basin management approaches): current abilities of municipalities to connect their planning to (sub)regional development plans and infrastructure are very limited. At this stage, citizen engagement (inclusive and gender sensitive) will be structured around strategic service planning and budgeting. This step will result into comprehensive plans that should be adopted by relevant municipal councils and reflected in the municipal budgets. Upon plans approval, partner municipalities will be supported in resource mobilisation for their plans implementation. Potentially, plans should foresee combined financing from public budgets, community/ migrants contributions (even if symbolic), relevant state funds and programs, resources to be mobilised from donors and investors.

Restraining factors and driving forces: Lack of experience of participatory planning and budgeting, including in the context of mid-term panning and expenditure management frameworks, will be among the main challenges that should be overcome through access of municipalities to a comprehensive TA package. A drive of newly elected municipal councils to demonstrate tangible results and attract additional investments in their municipalities can be among a driving force that will be exploited.

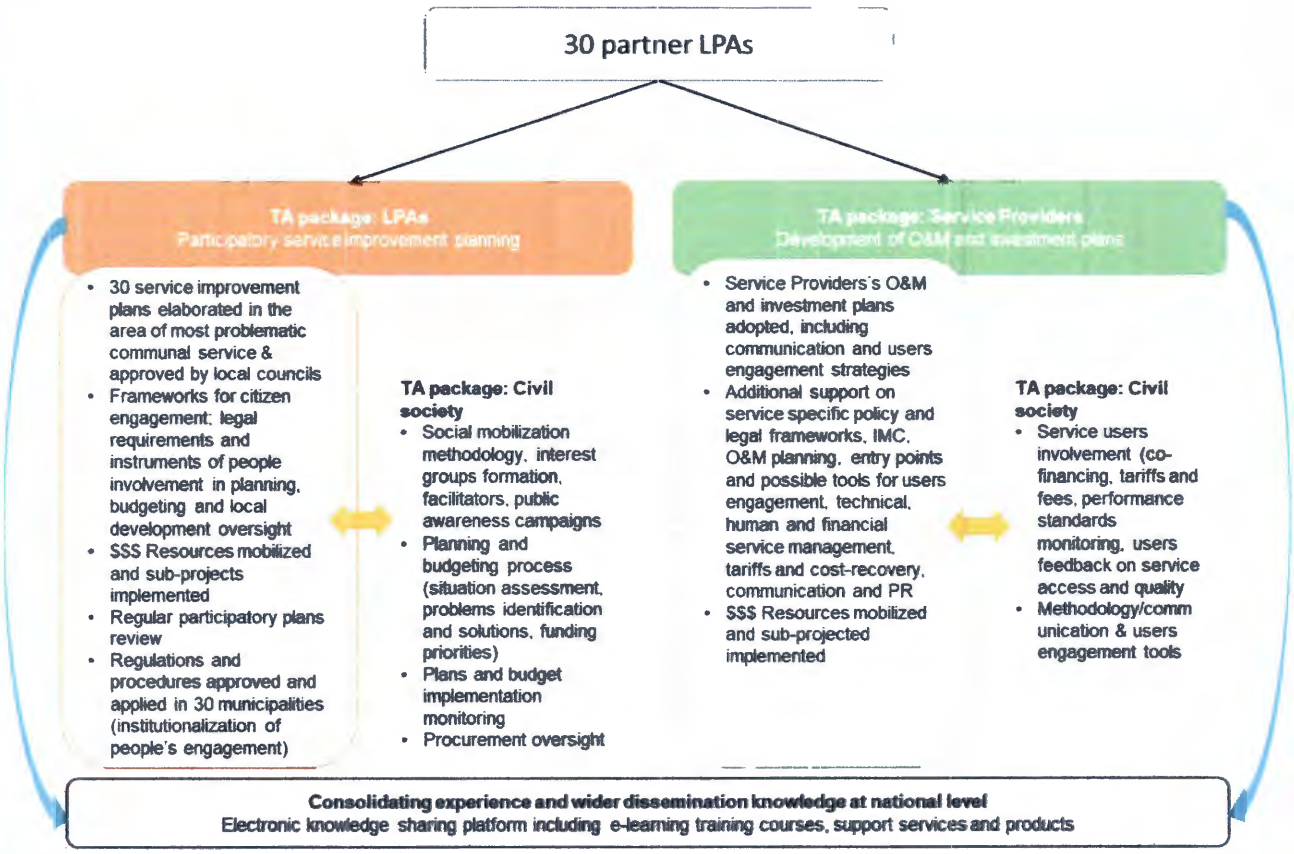
Step 4 a): Further, in the framework of the service improvement plan, the project will devise the second TA and capacity building package to building capacity of service providers for service operation and maintenance (O&M) with the elements of strong users engagement. Different SP types (municipal enterprises, inter-municipal/ regional enterprises, service user associations, private provider) may require different TA approaches. According to consulted LPAs, the key challenges to be address in this component include: depleted assets of SPs (which impacts service costs), lack of reserve funds, deficit of qualified staff and training opportunities, lack of knowledge on new approaches to service O&M. They confirm that best ways of capacity building are peer-exchange and practitioners' networks, dissemination of manuals and guidelines, training and e-learning courses. Social mobilisation approaches and forms of users involvement will depend on the service specifics and existing local and regional/ international best practices. The latter will draw on a combination of "soft" forms (like consultations), users feedback collection instruments (like Report Cards) and institutionalised forms (like Users Boards).

Restraining factors and driving forces: Political willingness of local politicians to restructure/ raise tariffs for communal services, support of new tariff policies among the population will need to be addressed through active awareness building work targeting both the Councils and service users. Along with information dissemination campaigns, their direct involvement in the process of problem analysis and identification/ negotiation of optimal solutions, is supposed to raise their awareness and acceptance. Improving public service delivery system and reducing public budget spending for subsidizing communal services is an ambition of relevant national agencies and Ministries, which project can support. It will be also ensured that policy making and regulatory process is informed by experiences and best practices from the field.

Step 4 b: Simultaneously, at the national level the project will invests into a) organisational capacity of CALM to maintain effective links with its members, provide them basic support services and represent LPAs in the policy making at the national level, and b) abilities of the State Chancellery to coordinate and steer the decentralisation reform implementation are expected to ensure joint common vision, constructive policy dialogue and effective steering of the reform through wider consultation, including with international projects community, NGOs and public.

Restraining factors and driving forces: *It is planned that the design of the multi-stakeholder policy dialogue platform decided upon together with main stakeholders will suit for constructive engagement and mitigation and negotiation of different and contradictory interests (a lack of joint vision is among the main restraining factors of the reform nowadays). At the national level the project will work closely with the EU and CoE, since accession to Europe is an important driving factor for the reform implementation in Moldova*

Figure 3: Technical assistance packages to LPAs, SPs and civil society (step 3 and 4)



4.2 Project implementation logic and partnership arrangements

Outcome 1. LPAs in targeted partner municipalities manage service provision in a participatory, effective, inclusive and sustainable way

Outputs 1.1. LPAs strategic needs in communal service planning, budgeting and service management are defined and satisfied

Selection of partners' LPAs will be done by a national call for applications. The project will support the selected LPAs, both municipal administration and local councils, in elaborating and implementing their service improvement plans in the area of most problematic communal service. Citizens' consultations and involvement at each stage of the process will be ensured (for details see Outcome 2 description) – from situation assessments, problems identification and solutions to defining funding priorities based on a well elaborated engagement methodology. Ensuring systematic access to public information is a pre-condition for participation, which will be part of conditionality applied to partner LPAs and a subject of further capacity building.

Where appropriate, linking of plans to regional and sub-regional strategies and programs (e.g. in WSS and SWM) will be ensured including the regional and sectorial strategies elaborated with the assistance of GiZ in the frame of the MLPS project. Also, in promoting better planning and budgeting at the municipal level, synergies will be built with the MLPS project and the UNDP "Migration and Local Development" project. Where the project will geographically overlap with USAID/ IREX "My Community" project, relevant synergies will be discussed and established on individual basis.

As a part of the planning process, capacities of targeted LPAs to provide inclusive and effective municipal services to the population, current modes of service provision and feasibility of improvements will be assessed in detail. Based on the assessment, partner LPAs (both administrations and local councils) will receive TA to make informed decisions on possible service provision optimisation, including through IMC. Where IMC is chosen as a preferable service provision mode, clusters of relevant municipalities will be advised, coached and trained in establishing the IMC arrangements. In promoting IMC, the project will build on experiences made by GiZ, UNDP and the ApaSan project in the IMC domain in Moldova.[24]

Improvement of budget management and transparency, local revenues and assets management will be an integral part of capacity building assistance for partner LPAs. This will include improving cost-recovery of service provision. In the area of assets and revenue management, the project will connect to the work of five-year WB project for improving the system of public property management and support implementation of new policies at the local level.

Through peer exchange, it will also draw to the amount possible on experiences of participatory service development planning, budgeting and implementation accumulated in Moldova, Ukraine and/or Switzerland. This component of the project will draw heavily on tools and experiences generated under DESPRO projects in Ukraine.

In the case of TAR implementation during this project phase (rated as low probability), municipalities will face challenges at every level to reorganise themselves. The project will thus assist targeted municipalities in the process of amalgamation and the resulted enlarged municipalities in ensuring their basic functionality. This will be done by providing them with TA, in order to put in place human resources, a regulatory base and processes, as well as basic office infrastructure. The project will follow the roadmap and the guidance from the State Chancellery.

Outputs 1.2. Service Providers organisational development needs in effective communal service operation and maintenance are defined and satisfied

From service improvement plan in the area of most problematic communal service, the project will zoom on the work of Service Providers (public or other type of enterprises). In particular, the project will assist SPs in developing their Business/O&M plans, which will include social, economic and financial components, including conducting audits. In the financial component, emphasis will be made on services' cost-recovery and tariff policies. Transparency, accountability and users involvement (see output 2.2) will be among main promoted principles in the functioning of service providers. The project will closely monitor the partner SPs and provide support in establishing and assessing partner SPs sustainability index and introduction of their

[24] At the time of Project Document writing, evaluation of IMC in Moldova is being conducted by UNPD and USAID. Lessons-learnt will be integrated in the project.

performance benchmarking system. Sustainable and inclusive communal services O&M will be a subject of experience exchange among partner SPs, as well as between partner SPs and their peers in Moldova, Ukraine and/or Switzerland. This component of the project will draw heavily on tools and experiences generated under DESPRO projects in Ukraine.

Output 1.3. LPAs and SPs are supported in the implementation of their service improvement and O&M plans through resource mobilisation and co-financing

Depending on partner LPAs and SPs performance, the project will also co-fund the implementation of partner SP's O&M plans (capital investments). Capital investment implementation modalities will be defined in each individual case, depending on the nature of investments and LPAs/ SPs capacities.

To ensure sustainability of investment and in addition to performance-based criteria elaborated for each individual partner municipality, investment priorities will be funded under a certain set of conditions, following the well-established practice of the ApaSan project:

- Compliance with governmental strategies;
- Municipalities and citizens' contribution to ensure ownership and local willingness;
- Well defined and adequate operation and management set-up (identification of service provider in case of new service, clear management format with decisions of the local public authority);
- Whenever possible and relevant, promote new approaches (new technologies, new management approach).

In the disbursement of project capital investment funds preferences will be given to direct implementation of grants by municipalities, while building on the following principles:

- Use of existing LPAs' procedures and procurement processes but with proper oversight and corruption prevention instruments;
- LPAs assuming full accountability for capital investments implementation;
- Performance-based disbursements;
- Matching with regional, national and/or other funds.

Considering the limited financial funding capacity of the project and in order to create leverage, TA will be provided to LPAs and SPs in mobilizing additional resources for plans implementation (both national and international funds). This could include preparing LPAs to submit well-documented funding proposals to the National Regional Development Fund (next call planned in 2020). In the resource mobilisation domain, the project will ensure synergies with the SDC-funded "Migration and Development" project implemented by UNDP and USAID-funded "My Community" project implemented by IREX.

Outcome 2. People - including vulnerable - are more engaged in local decision making and monitoring of service provision in targeted municipalities

Outputs 2.1. Municipalities have policy frameworks and established processes for people's engagement in the area of communal service planning and delivery

The project will pay attention to building awareness among LPAs as well as public, CSOs/ CBOs and private sector actors on local governance issues, roles and responsibilities, rights and obligations, and the importance of inclusion of all citizens into local governance processes.

Further, TA provided to LPAs in the process of elaboration of their service improvement plans and linking them to municipal plans and budgets, will create "spaces and places" for citizen engagement (see output 1.1 above) with a view to make citizen's voices heard throughout the planning and implementing processes. This will be reinforced by social mobilization campaigns with the involvement of local media around service improvement planning and plan implementation processes.

After exercising and piloting various instruments of people engagement in service development strategies planning, budgeting and implementation monitoring, the LPAs will be assisted to institutionalize transparency and social accountability tools through local charters and regulations. Social accountability tools deployed during this process will range from traditional ones like Public Hearings and Town Hall Meetings to the more innovative like Citizen Panels, Advisory Boards, Score Cards, Social Audits.

Outputs 2.2. Service users engage in communal service planning and delivery

A broad range of stakeholders will be empowered to engage in local governance processes, in particular in service improvement strategic planning and budgeting. Participation will include both formal and informal CBOs, general communities and citizens, as well as private sector organised in associations and cooperatives or unorganised. CSOs will also be included whenever they exist. In fact, in many rural communities CSOs are either non-existent, or are not well rooted in the communities and are usually not membership based. The project will actively draw on such structures as Community Residents and Home Town Associations (HTAs) created by UNDP in the frame of the MiDL project with SDC funding, that have proved an important potential for mobilisation of resources among labour migrants and local residents for prospective public investments.

The population can held LPAs and SPs accountable against clearly defined service provision criteria made known through the Citizens Service Charters[25]. TA will be provided to SPs to engage with service users and to systematically collect user feedback through surveys, Score Cards[26], User Boards[27] or similar (see output 1.2). Furthermore, users' organisational capacity will be improved to take advantages of the suggested values of participation.

Self-organisation of communities will be instrumental for their further engagement in service planning and provision process (which will be pursued through skilled facilitation) and for ensuring that citizen engagement is not orchestrated exclusively by LPAs. Social mobilization campaigns around service improvement planning and plan implementation processes will involve local media, will targeting various vulnerable groups – also including through the engagement of Youth Centres/ Youth friendly clinics and similar local level structures (to be identified in each partner municipality). These campaigns will be anchored to municipal planning and budgeting cycles. The project will test and model various tools of citizen engagement in planning, budgeting, plans and budgets implementation monitoring. Creative approaches to public engagement and the use of social media will be instrumental for ensuring wider reach out.

Empowerment will include on one hand raising general public level of awareness on local governance issues, civil rights and obligations, and on the other hand improving people's understanding of roles and responsibilities as well as venues, which they can use to engage in local governance and decision-making processes. Special approaches such as Participatory Action Research (PAR) techniques, adjusting information and materials to literacy level and linguistic characteristics, as well as engagement of Roma mediators, will be applied for reaching out to youth, women and traditionally excluded population groups. Strategies for engagement of vulnerable may vary depending on the specifics of targeted locations and will be defined based on the situation assessment in each targeted municipality/ groups of municipalities.

While some experiences with people engagement in general municipal planning and budgeting already exist and are widely supported by other international projects, practices of users engagement in service oversight, O&M are still missing. The project will closely coordinate with the "Citizens Empowerment in the Republic of Moldova" project financed by EU and implemented by GIZ, which will review and adapt existing tools or developed its own for citizens empowerment in public services.

Experience with citizen engagement in local governance and municipal services, including approaches to reaching out the vulnerable, will be analysed, summarized and disseminated across the country. This will be done in cooperation with CALM through an electronic experience-sharing platform supported by the project (under output 3.2). Synergies with the SDC-funded projects, i.e "FACE – Fostering Active Civic Engagement" and "EC-EC Engaging Citizens and Empowering Communities", in the frame of their Civic Education Program will be searched in terms of methods used to increase civic responsibility and activism, especially where geographically the projects will overlap.

---

[25] A Charter containing public services standards and entitlements adopted by LPAs and SPs, made public and are systematically promoted and reflected upon. The Charters can also further serve a basis for obtaining users feedback on services access and quality, as well as management of grievances.

[26] A social accountability tool that allows not only collecting users feedback on a wider range of services and service aspects using a simple and compatible rating system, but also draw a comparison between the rating of by users and SPs and drawing consequent action plans aiming at bridging the gaps.

[27] Institutionalized body that allows users systematic and structured involvement in oversight and decision-making related to the service provided by a given SP.

Outcome 3. Policy, legal and financial environment is favourable for quality public service provision and decentralisation reform

Output 3.1. Informed policy dialogue and policy making process in relation to communal service provision

The project will also support national counterparts in identifying areas for policy, advocacy and regulatory improvement work in the area of communal service provision based on existing understanding of gaps and those revealed in the course of the project implementations. Further, demand-based TA will be provided to key national stakeholders in filling in the existing gaps and improving legal, financial and regulatory environment for communal service provision. In this context, there will be a need to join efforts of various international projects in improving policy and the regulatory environment for IMC and communal service sector decentralisation.

Maintaining dialogue on improving policy and regulatory environment for communal service provision will require good synergies with other actors (such as CoE, UNDP, USAID, GIZ) and the involvement of civic groups, activists, NGOs advocating for consumers/ users interests.

Among the relevant pending issues that should be the subject of policy dialogue are the following: abilities of LPAs to make capital investments and access funds for capital investments (including de-politization of existing national funds), revenue management and redistribution system, state construction standards (SNIPs and GOSTs) and formation of tariffs for communal services.

Output 3.2. CALM is capable to represent its constituencies, engage in policy dialogue and provide support services to its members

As key stakeholder in the decentralisation reform, CALM will be supported at different levels in order to improve its internal governance and management, representativeness and for diversifying and strengthening services to its members.

During the preparatory phase, several potential cooperation scenarios with CALM have been assessed and discussed with SCO-Moldova and CALM. As a first step, the project will contribute to CALM's organisational development strategy review and its further implementation based on the principles and methods promoted by the CoE's Congress of Local and Regional Authorities, as well as in coordination with other actors currently financing CALM activities and projects (including USAID). Additionally, the project will promote inclusion of LPAs through CALM in policy dialogue on decentralisation and local governance reform in line with the CoE requirements by supporting the national stakeholders in re-establishing national policy dialogue platforms, such as the Parity Commission for decentralisation and the Working Group on TAR and making them functional (see output 3.3).

Other type of cooperation with CALM will be a subject to its performance in organisational development. If the organizational development process is showing good result and positive attitude from CALM in the first year of project implementation, the project will further support CALM in three distinctive components;

Advocacy and policy dialogue: support the advocacy and policy dialogue activities of CALM relevant to the project priorities with a focus on communal service sector, IMC, property, cadastre, revenue management and capital investment funding. This will include policy briefs and position papers discussion and dissemination, as well as advocacy events.

E-platform of expertise assistance for LPAs & Service Providers: building on previous cooperation between ApaSan and CALM, the project will further support the development of CALM as a local self-governance and municipal management expertise centre for setting good standards, technical support, advice and experience dissemination. This will imply analysing, summarising and disseminating experience generated through the project in the form of knowledge products to municipalities across the country and launching online training programs on municipal management and effective and inclusive communal service provision. This component of the project will draw heavily on tools and experiences generated under DESPRO projects in Ukraine.

In the case of TAR, CALM will need assistance with a transition strategy towards its constituencies becoming new amalgamated municipalities.

Output 3.3. State Chancellery steers the LSG/decentralisation reform in a coordinated manner

Coordination of approaches and geographic coverage among various international TA projects will be especially important on the background of a general tendency among donors to focus on local level interventions and improvements of governance in concrete municipalities.

The project will support main stakeholders in identifying best way to set up and maintain systematic coordination between the Government and donors/ international TA projects supporting local governance and decentralisation reform. This work will draw on know-how and rich experience of Skat/DESPRO in Ukraine and GIZ/SDC in Armenia. It will entail assisting the State Chancellery in establishing and maintaining a national coordination platform for national and international stakeholders active in the local self-governance domain (including elaboration of ToR, defining membership, developing adequate working methods and processes, as well as provision of TA to ensure functioning of such coordination platform).

The project will also provide demand-based TA to State Chancellery for evidence-based decision-making and implementation of the decentralisation reform, including reform progress monitoring. Together with main stakeholders, State Chancellery will identify best way to organize and (re)launch policy dialogue platforms and other spaces with wider involvement NGOs and public. The project can provide TA to ensure functioning of this policy dialogue platform (elaboration of their ToR, defining membership, developing adequate working methods and instruments etc.).

In the case of TAR, it will also support elaboration and launching of the Reform Communication Strategy, which proved critical in the implementation of similar reforms in other countries of the region.

4.3 Sustainability perspectives

Sustainability approaches are built-in within the project in the following way:

Capacity building, technical assistance and peer exchange. Capacity building and technical assistance is the programme's key instrument of support LPAs and civil society. It is also the most important approach to secure sustainability of results.

Skat will tackle capacity building in two main levels:

- In the short term and with directly supported municipalities, the PFU will directly provide TA packages and trainings to the specific target groups, usually through consultants or training service providers. Capacity building of stakeholders will always be targeted on their actual roles and functions and by improving their knowledge, skills and attitudes.
- With a long-term perspective, capacity building contents will wherever possible be integrated in formal training and education mechanisms either already existing or yet to be created. This may include trainings provided by CALM, curricula developed for the Academy of Public Administration, technical assistance packages to be developed by private Moldovan companies or NGOs, etc. The project will also draw on the long and proven experience of the DESPRO project in developing capacity development products and establishing a Local Self-Governance (LSG) School.28

Peer exchange targeting different types of actors such as municipalities and their associations, service providers, and national actors involved in the reform can be a powerful tool for capacity development. The project will make strong use of the potential for peer exchange of the DESPRO project in Ukraine, where DESPRO has access to a large range of Ukrainian stakeholders, who recently have gone through the very same processes soon relevant for their Moldovan counterparts. On a longer run, exchange with Ukraine may go beyond occasional activities and may include even long-term twinning partnerships between Ukrainian and Moldovan Municipalities.

It will also be important to expose Moldovan stakeholders to the experience of Swiss local governance. With the Competence Center PolitExchange[29], run by Ximpulse, the project has excellent resources available for organising tailor-made, efficient and effective exposure visits to Switzerland.

---

[28] For more information on the LSG School, see https://tinyurl.com/ybf7fpnb

[29] PolitExchange is the competence center of Capital Region Switzerland for study visits on governance. PolitExchange managed by Ximpulse GmbH in Bern. http://politexchange.ch/

Comprehensive and multi-level. Lasting impacts can only be achieved with a comprehensive approach that considers the full range of dimensions in a complex setting. For achieving this, Skat will always base the development of interventions on a thorough analysis of relevant context and on paying specific attention to a systemic perspective (looking at relevant structures, processes and behaviours), political economy and power distribution, power dynamics and potential conflict lines (based on regular context re-assessment). Interventions will be linked at the local, regional and national levels (micro-meso-macro link) and ensuring that project local level experience informs national discussions.

Working through country systems. An important principle to achieve sustainable impacts is to use country systems and avoiding parallel structures and processes wherever possible. This is one of the principles responsible for DESPRO's success. Skat will include this principle as a basic strategy throughout the project design and in all interventions. This starts with the establishment of a lean PFU rather than a large implementation team, where Skat's staff will focus on designing the interventions jointly with partners, who in turn will be responsible for the implementation. Where needed, interventions, e.g. for technical assistance, will be procured the local or regional market rather than be delivered directly through the project team.

Particularly with citizen participation there is a need to ensure that civic engagement is streamed through the normal governance process and, if needed, the process is scrutinized and improved.

Investing in dissemination, replication and scaling up of project experiences will be done not directly by the PFU but through national level knowledge management platforms, e.g. with CALM.

Flexibility of response. The policy context in the governance sector can be very dynamic (as the recent political events prove), with the possibility of unexpected appearing risks or sudden emergence of opportunities. An example is Ukraine, where after years of stagnating decentralisation processes, the events in 2014 resulted in a sudden very strong dynamic of decentralisation and territorial administrative reform, which could then be effectively supported by SDC with DESPRO.

Seizing such opportunities or reacting on emerging risks and securing achieved results requires a strong flexibility by both SDC and implementing agency to allow for adjustments of objectives, strategies and budgets. Compared to other donors, flexibility is certainly a strength of SDC and Skat is equally open and used to flexible adaptation.

Coordination and leverage. A strong coordination function will be included in the project approach, supporting the State Chancellery to coordinate all actors involved in the governance reforms and support to local governance. On the one hand, good sector coordination is crucial for achieving sustainable results in the reform processes and efficient donor support. On the other hand, through being closely involved in the sector coordination, the programme will have excellent access to all involved actors and donors and thus may achieve considerable leverage for co-financing of interventions or up-scaling through other donors of approaches piloted by "**Ma Implic**".

Conflict sensitive project management. The project will be managed based on the principles of conflict-sensitive management. A reform-support project unavoidably aggravates tensions and has a potential to fuel conflict, since it impacts on power relations. It will be important to assess this conflict dimension carefully and regularly at all levels In the case of TAR, the project will face the conflicting interests of those municipalities interested in enlargement and those opposed to it, as well as conflicting interests of proponents and opponents of the reform at the national level. To manage this tension constructively, the project will carefully analyse supporting and restraining forces, dividing and connecting factors in targeted localities and foresee relevant strategies for dealing with them, including through well-organized communication, proper dialogue and consensus-building, also in the spirit of Swiss traditions. At the level of municipalities, the project will have an impact on the capacities of the stakeholders to manage conflicts of interests peacefully, by investing in decision-making procedures that aspire to be responsive to various interests groups– and not only to the interest of the most powerful.

A further important principle will be to focusing on the inclusion of traditionally excluded groups in project activities is, with a view to strengthen inclusion in local governance.

The project has a ***definitive scaling up potential***. Experiences and tools/ methodologies developed at the local level, national level support instruments and capacities launched in cooperation with CALM, as well as defined and pursued policy and regulatory frameworks for local governance and communal service provision improvements will allow not only outreach beyond the partner municipalities already towards the end of the first project phase but also an efficient replication and rolling out of the project to other locations during the

second project phase. Good Communication Strategy, combined with the outreach opportunities of the e-learning platform, will be instrumental for producing scaling up effect of the project.

4.4 Transversal and strategic themes

Gender is an important cross-cutting theme that will be considered at different levels:

- Gender aspects will be taken fully into account during project context analysis. Disaggregated data will be needed to assess the situation of women and men in shaping local governance processes, and accessing local services.
- Gender will be integrated into the project's approach to managing local development at the level of process and outcomes (ensuring women's participation in planning and budgeting, providing feedback on services, introduction of gender disaggregated data management and MRM). Gender issues will be embedded in both planning and budgeting methodologies used by the project.
- Improved access to and quality of municipal services in particular among rural families will have most impact on women, whose traditional household duties burden will be reduced.
- All capacity development activities under this program (at both national and local levels) will encourage proper focus on women's participation as both providers and recipients, and on appropriate empowering methodologies.
- Women can be specifically targeted by the communication campaign related to promoting TAR, e.g. following the Armenian experience of empowering women in local political and public life. Although women are often not sufficiently active in public life at the same level as men, they are the primary users of many public services and often play a decisive role within their families. They are also often less concerned with political power games and more interested in the improvement of living standards. They are usually fervent supporters of the idea of improving services.
- A particular focus will be put on women of traditionally excluded groups, as they often suffer the most under intersectional discrimination patterns. At the level of programme implementation, Skat and its implementing partners will also have to comply with the SDC gender mainstreaming guidelines, including those related to male/female employment, access to training, and gender sensitive MRM. Project MRM will include gender disaggregated indicators and data collection.
- The project team will also respect gender equality in its own institutional set-up and working procedures.

Inclusion will be a central theme of the project interventions that will be incorporated in the following ways:

- The situation of traditionally excluded groups will be particularly looked at when assessing the contexts at local level, with a particular attention on the specific needs of the different groups. Such groups may include the poor, ethnic groups, religious minorities, people with limited physical and mental abilities, households headed by females, grandparents or minors, households with many children, small peripheral communities, etc.
- It will be important to raise awareness of key local stakeholders - LPAs as well as citizens - on the dynamics of exclusion and on the potential of recognizing the diversity of the local population. Diversity and variety of interests among citizens should not be seen as a weakness but rather as a norm of local governance processes, that requires adequate management by local stakeholders.
- In facilitating citizen participation in planning, budgeting and other local governance processes, proper attention will be paid addressing factors that favour exclusion and to empowering traditionally excluded population groups through the use of special outreach and social mobilization techniques. In the case of Roma communities, the project will work closely with Roma mediators already established across the country, in such areas as strengthening their mediation, social mobilization and community work skills.
- To ensure inclusive access to services, in its work with LPAs and SPs, the project will promote solutions that allow improved services coverage to those that do not enjoy the service yet, and the introduction of social schemes for those with difficulties affording the service. According to the experience in ApaSan, this may include cross-subsidies, block tariffs, rate payments for connections, etc.
- The issues of inclusion will be integrated in performance standards of SPs and in all processes and tools linked to obtaining user feedback.
- Two languages (Romanian and Russian) will be used in all areas that have Russian speaking population.

Anti-corruption is another important focus for SDC that this project will address in several ways, including through ensuring:

- Open access to public information at all government levels at which the project is active, including transparency of information related to service provision and citizens' rights and entitlements;
- Participatory approach to local decision making, including related to public resources management;
- Demonstrating transparent and accountable management of public projects (through project co-funded capital investments) and public procurement;
- Anti-corruption is mainstreamed in policy dialogue and national level technical assistance that the project will support;
- Proper grievance redress system related to the project activities at all levels.

5 ORGANISATION, MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

5.1 Organisational set-up

Skat and subcontracted organisations

Skat Consulting Ltd. (Switzerland) is the contract partner for SDC and will assume overall project implementation responsibility in terms of delivery of project's outputs and outcomes, financial management and accountability towards SDC.

Skat will apply the following institutional arrangement:

- Operations in Moldova will be run through Skat's local structure in Moldova (the Moldovan Branch of Skat Foundation) that functions according to Moldovan law and regulations.
- Procurement of services and goods from the administrated project funds will be done through the Moldovan Branch of Skat Foundations in the case of procurement at the local market in Moldova and through Skat Consulting Ltd. for international procurement.
- Contribution agreements with Moldovan stakeholders, such as LPAs or CALM, will be organised through the Moldovan Branch of Skat Foundation.

Skat will subcontract the Swiss consulting companies DPI GmbH and Ximpulse GmbH, as well as the Ukrainian NGO DESPRO for relevant implementation backstopping and well targeted thematic expertise transfer.

Below, Skat and its sub-contractors are briefly introduced.

Skat Consulting Ltd.

Skat is a reliable partner of the Swiss Cooperation since 40 years. Skat was founded in 1978 as a resource centre on appropriate technologies for organisations of the Swiss cooperation, which later evolved into a consulting company specialised in development cooperation, offering a wide range of services to Swiss and other clients worldwide.

Today, Skat Consulting Ltd. has an annual turnover of approx. 14 million CHF, with 22 expert staff based in St. Gallen, Switzerland and approximatively 70 field staff in project offices in Moldova, Ukraine, Kosovo, Ruanda, Burundi and South Kivu (DRC). Skat's services range from project implementation, backstopping, policy and strategy development, monitoring and evaluation, knowledge sharing and networking, to transfer of technologies and approaches. Skat's sectoral expertise covers municipal services for water, sanitation and solid waste, governance, building and settlement, energy and climate, and others.

Skat is present in Moldova with its own structure and staff since 2008, mainly for the implementation of SDC's Water and Sanitation Project ApaSan. Skat is also present in neighbouring Ukraine, where Skat is implementing the SDC funded Decentralisation Support Project DESPRO.

Development Partnership International GmbH

DPI, a small consultancy company formed by Olena Krylova (OKR) in 2013, has a solid record of provision of good governance related consultancy, training, planning and evaluation, and backstopping assistance to national and international actors in the region of Eastern Europe and the former Soviet Union. OKR is a renowned expert who was in some ways involved in almost every SDC-funded governance project in the region and represents a part of SDC institutional memory of interventions and lessons in local governance domain. OKR has also a long record of cooperation with Skat in Ukraine, Moldova and Bosnia and Herzegovina.

Ximpulse GmbH

Ximpulse is an independent consultancy working in developing and transition countries, often in conflict-affected and fragile contexts. Ximpulse supports stakeholders in reform, constitution building and power-sharing, governance, access to justice and human rights as well as mediation and conflict transformation. It has in-depth expertise on different relevant methodologies including policy dialogue, conflict sensitive project management, human rights based approach, political economy analysis.

Ximpulse is running PolitExchange – the Competence Center of the Capital Region Switzerland for Governance Study Visits – and designs, organizes and facilitates learning events that aim to make the Swiss governance experience visible and tangible as a source of inspiration for reflection and reforms.

Ximpulse has a long track record as a partner of SDC providing expert support for analysis, design and planning, implementation and evaluation of interventions in Ukraine, Moldova, Tajikistan, Kyrgyzstan, Macedonia, Bosnia and Albania and other countries worldwide. Ximpulse has been involved in developing SDC's overall policy guidance and joint learning on governance, decentralisation, rule of law and human rights topics for many years. Ximpulse has a well-established partnership with Skat, e.g. through cooperation in Ukraine and Moldova.

DESPRO NGO

DESPRO NGO emerged from the SDC-funded and Skat implemented Decentralisation Support Project (DESPRO) in Ukraine. The formation of the DESPRO NGO is part of the project's exit strategy, through which Skat's Ukrainian team is preparing to get established as an independent service provider for local governance in the Ukrainian and regional market. This process is promoted by SDC in Ukraine and supported by Skat. The NGO inherited the project PFU and was founded with the involvement of Skat in 2018. Despite its recent institutionalization, DESPRO draws on solid structures, operational practices of international level and a stable team.

DESPRO is implemented in Ukraine since 2006 and is among the main supporters to the Ukrainian government in process of the decentralisation reform and implementation of the territorial administrative reform, including national policy coordination and dialogue, capacity building of amalgamated municipality and municipal services sector governance and management.

As the DESPRO project has many similarities with the "**Ma Implic**" project, there is a great potential for a transfer of SDC and Skat experience from Ukraine to Moldova. Skat will draw fully on DESPRO's experience in several domains, including elaboration and provision of TA packages to LPAs and SPs, establishing an electronic support platform for LPAs, as well as national level coordination and provision of policy advise (if such is in demand by national stakeholders). DESPRO will provide support through its core staff and associated experts.

5.2 Organisation of the team

The implementation of the project will be assured by a lean team representing all necessary competencies. The team will be structured as follows:

- The Project Facilitation Unit in Moldova will consist of an international Team Leader and Moldovan experts and support staff (all employed by Skat).
- Overall project management will be ensured by core staff at Skat headquarters.
- Regional expertise and know-how sharing will be provided by staff and associated experts from DESPRO NGO Ukraine (through a subcontract between DESPRO and Skat).
- Thematic backstopping and quality assurance will be provided by Swiss and international top level experts, subcontracted by Skat from DPI Development Partnership International GmbH and Ximpulse GmbH.

The organisational chart below gives an overview of the proposed organisation of the team and the positions in the team.

All positions are defined to ensure a lean but solid project management and quality assurance, and to provide the full range of thematic knowledge and skills required for the project implementation, including monitoring and results measurement, communication, gender and inclusion. TOR for each of the positions are enclosed in Annex 3.

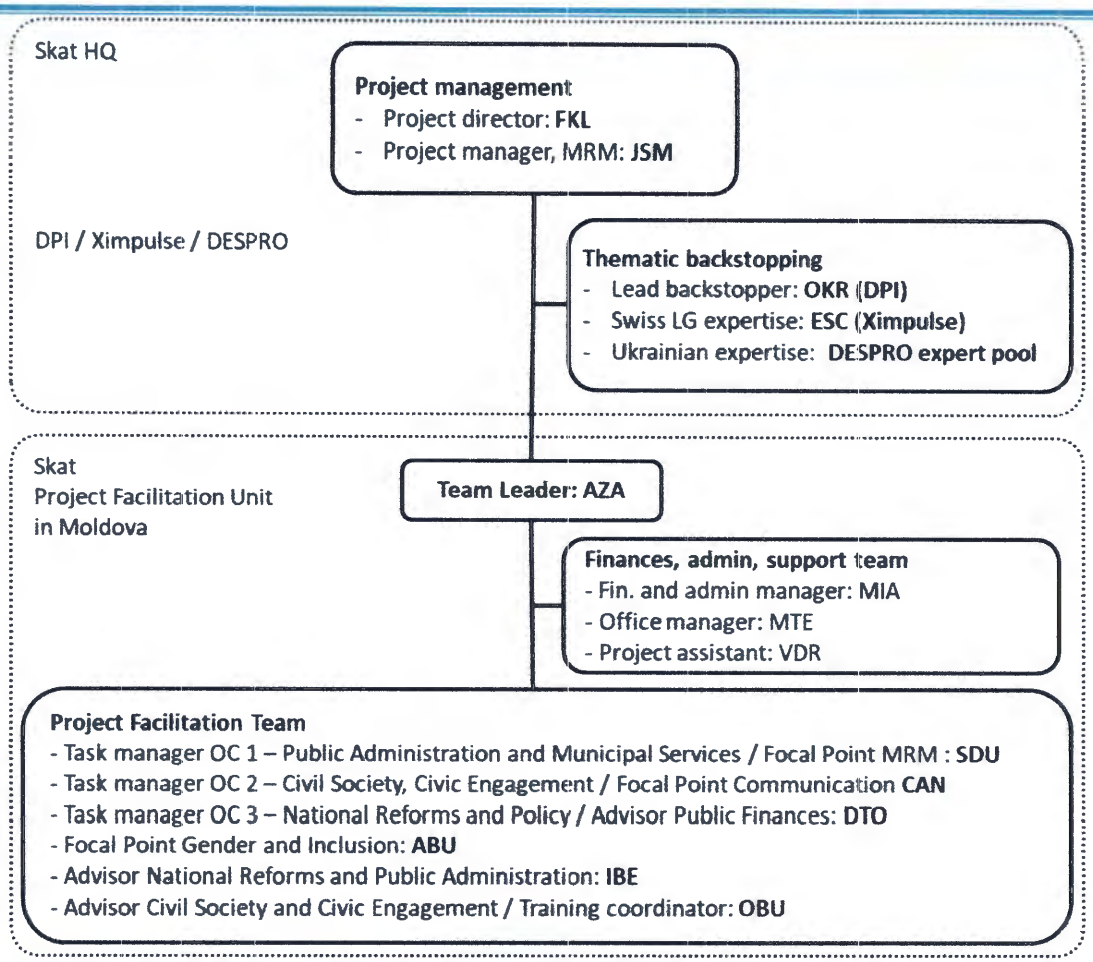


Figure 4: Organisational chart of the proposed team

5.3 Financial administration

Financial administration of the project will be led by the project director and the project coordinator. Separate accounting will be done for expenses at Skat HQ and of the PFU in Moldova. For financial reporting, accounting of HQ and PFU will be combined into a consolidated statement. Yearly financial reports will be audited by external auditors as per TOR provided by SDC.

Procedures of the PFU for financial administration, staff recruitment and procurement of goods and services will be governed by a manual of financial and administrative procedures.

5.4 Project Steering

The Project Steering committee (PSC) co-chaired by the State Chancellery and SDC will be responsible for provision of strategic guidance to the project implementation and overall oversight of project progress. The PSC will include MoARDE and the Ministry of Finance as other key national counterpart.

The project will provide logistical assistance to the State Chancellery to convey/organize PSC meetings.

The ToR for the PSC will be attached to the MoU signed between "**Ma Implic**" and the State Chancellery.

6 RESOURCES

6.1 Human Resources

The human resources / team are described in the previous chapter. In terms of time budgets, the human resources can be summarised as follows:

- Part 1 – project management: 31 days per year (Skat HQ)
- Part 3a – PFU expert team: 1 expat team leader 100 %, 3 national experts 100 %, 3 national experts 25 %
- Part 3b – backstopping: 52.5 days per year (DPI, Ximpulse, Despro)
- Part 3c – PFU support team: 3 support staff 80 %.

6.2 Financial Resources

The budget for the service costs (team as listed above, travel costs, local office) is 2.39 million CHF. The budget for the administrated project funds is 3.5 million CHF.

The following table summarises the project budget.

Code	Function/ Designation	in CHF
		Budget Phase
PART 1:	Services Headquarters [HQ] [short-term]	
	TOTAL Part 1	175'480
PART 3a:	Long-term experts	
	TOTAL Part 3a	1'520'600
PART 3b:	Short-term experts (Consultants)	
	TOTAL Part 3b	172'350
PART 3c:	Local support	
	TOTAL Part 3c	528'228
	TOTAL Part 1-3	2'396'658
PART 4	Administrated Project funds	
	TOTAL Part 4	3'500'000
	GRAND TOTAL	5'896'658

7 MONITORING AND RESULTS MEASUREMENTS

The proposed approach for quality assurance is relying on a **strong Monitoring and Results Measurement (MRM) system**. It will allow collecting and assessing progress mainly at outcome level focusing on gender-disaggregated indicators developed in the Project Logframe.

The results-based monitoring system will specifically focus on providing:

- Information about sound decision-making on project steering level (main objective);
- Accountability and fair and accurate reporting on performance mainly at outcome level;
- Instruments for ensuring continuous learning.

An important component of the MRM system will be to focus on monitoring contextual changes and risks in order to modify in a responsive manner the developed scenarios and to adapt the project strategy accordingly (with the approval of the Steering Committee and SDC).

The evaluation of the project activities will be performed in the form of reviews. On an annual basis, the project will conduct a self-evaluation review with key partners, which will be the basis for annual planning. The Review will be facilitated by the project international backstopping expert, Erika Schläppi. Results will be embedded in the project's Yearly Plan of Operations (YPO) which will revisit the project's context and challenges ahead, detail and schedule the activities to be performed during the year, encompass milestones to be achieved, and provide the basis for the detailed expected annual expenditures. Additionally, an internal mid-term review performed after 24 months of implementation lead by the backstopper Erika Schläppi will assess current progress in the different intervention lines, review the implementation strategy and if appropriate make the necessary adjustments to the approach and set-up.

The project set-up includes dedicated human resources for MRM:

- The Project Manager will develop the MRM system and lead MRM during implementation;
- The Task manager for OC 1 (Svetlana Duca) will be the Focal Point for MRM and all task managers will be responsible for contributing to MRM in their area of responsibility.

Project progress and success will be reported through semi-annual and annual reports submitted to SDC. Reports will provide an update on the context as regards to the assumptions, potentials and risks spelled out in the logical framework matrix, relate the achievements and progress towards the objectives with an emphasis on outcome level, and state major constraints encountered, lessons learned and recommendations for the future.

A Steering Committee of the project composed of key partners will be another mean to give overall guidance to project implementation and enhance project sustainability and its impact (see section 5.5).

Communication

Guidance on effective and systematic outreach, dissemination and popularisation of project results will be provided by the Communication Strategy elaborated at an early project stage and followed by the Communication Focal Point (Corina Andronic) in close collaboration with the Project Leader and SCO-M communication department. The Communication Strategy will be structure along the following logical chain: key project components and outcomes - communication objective and key messages - targeted audience - means of delivery - communication products, timing, responsible - milestones/ indicators.

Annex B
to the Memorandum of Understanding
signed at 04.03. 2020

TERMS OF REFERENCE
Steering Committee of the Project
"Ma Implic – Project on civic engagement in local governance"

The Swiss Government through the Swiss Agency for Development Cooperation (SDC) finances the Project "Ma Implic – Project on civic engagement in local governance" (Ma Implic). The main stakeholders developed the project's goals and outcomes in close consultation. These Terms of Reference are developed to initiate the set-up of the Project's Steering Committee (SC) in order to provide good governance.

1. Overall Purpose of the Steering Committee:

The purpose of the Steering Committee is to constructively oversee and guide the planning, implementation, reporting and assessment of the "Ma Implic" project.

2. Composition of the Steering Committee:

The Steering Committee is composed of five members:

- One representative from the State Chancellery;
- One representative of SDC from the Swiss Cooperation Office (SCO) in Moldova;
- One representative from the Ministry of Agriculture, Regional Development and Environment;
- One representative from the Ministry of Finance;
- One representative from Moldovan Congress of Local Authorities (CALM).

Each of the members will appoint a representative for participation in the SC meetings to ensure continuity and consistency of the membership. Observers who are related to the "Ma Implic" project or are partners in SDC's country programme may also attend the SC meetings.

3. Frequency of Meetings:

The SC shall have at least two ordinary meetings per year. Any members or the SC can call additional extraordinary meetings should sufficient justification arise.

4. Organisation of Steering Committee Meetings:

The SC meeting is chaired on rotating basis either by the State Chancellery or by SCO. The Project Facilitation Unit (PFU) of the "Ma Implic" project acts as secretary member. In this role, the PFU shall: 1) organize the meetings – including drafting the agenda, sending out the invitations and related documents at least two weeks before the meetings; 2) take minutes during the meeting; 3) draft and send out the minutes of the meeting.

5. The main functions of the Steering Committee are as follows:

- Approve the Yearly Plan of Operations (YPO).
- Approve project progress report in accordance with YPO.
- Provide overall orientation about the policy and institutional environment of the "Ma Implic" project.

- Provide advisory support to the PFU in its responsibilities to implement the "Ma Implic" project.
- Monitor the implementation of the "Ma Implic" project if it is on track achieving its objectives.
- Act as a liaison and network between represented entities and organisations and the project and assure a good information flow between the "Ma Implic" project and stakeholders.
- SC members are invited to contact the PFU of the "Ma Implic" project any time with their legitimate enquiries and suggestions. The PFU of the "Ma Implic" project will seek active dialogue with SC members whenever opportune.

6. Decisions of the Steering Committee:

It shall be possible to take decisions only after the Chair established that the quorum of four SC members is attending the meeting, and only by consensus. If no consensus can be found, the attending SC members will vote.