

GUVERNUL
REPUBLICII MOLDOVA



EMBASSY OF SWEDEN

Chisinau



United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women



Empowered lives.
Resilient nations.

Rezumat al Studiului asupra vulnerabilității

„Taxonomia și posibilele implicații ale politicilor de descentralizare asupra grupurilor vulnerabile din Moldova“



Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată

Rezumat al Studiului asupra vulnerabilității

„Taxonomia și posibilele implicații ale politicilor de descentralizare asupra grupurilor vulnerabile din Moldova”

Cuprins

Introducere	3
Criteriile de vulnerabilitate și caracteristicile grupurilor	7
Vulnerabilitatea și drepturile omului	8
Criterii de vulnerabilitate	9
Alegerea modului de abordare a vulnerabilității	11
Explicații și caracteristici ale grupurilor vulnerabile	12
Argumente și recomandări din partea organizațiilor internaționale privind grupurile vulnerabile	19
Implicațiile descentralizării	29
Gradul actual de descentralizare a politicilor	30
Descentralizarea și impactul posibil asupra grupurilor vulnerabile	32
Concluzii	35
Recomandări	37

Acest Studiu a fost comandat de către Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) implementat de Guvernul Republicii Moldova, cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) și cu sprijinul financiar al Guvernului Suediei, și elaborat de către Sergiu Ostaf, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO).

Autorul aduce mulțumiri Ambasadei Suediei, UN Women, PNUD, Oficiului Coordonatorului Rezident ONU în Moldova și Oficiului Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului pentru îndrumările și recomandările utile și pentru multiplele recenzii, comentarii și remarce oferite de către toți cei care au luat cunoștință de versiunile anterioare ale lucrării.

Analiza cuprinsă în studiu și recomandările acestuia nu reflectă neapărat punctele de vedere ale UN Women, PNUD sau ale Ambasadei Suediei. Studiul este o publicație independentă elaborată pentru PCDLI și reflectă punctul de vedere al autorului.

Prezentul raport este un rezumat editat al raportului complet. Raportul de mai jos nu include notele de subsol, referințele, anexele și cuprinsul, care sunt disponibile în raportul complet la www.un.md.

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women a fost creată pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților acestora la nivel mondial.

UN Women sprijină statele membre ale ONU în stabilirea standardelor globale pentru realizarea egalității de gen și lucrează cu guvernele și societatea civilă pentru a proiecta legile, politicile, programele și serviciile necesare pentru implementarea acestor standarde. Aceasta susține participarea egală a femeilor în toate aspectele vieții, concentrându-se pe cinci domenii prioritare: creșterea nivelului de conducere și de participare a femeilor; încetarea violenței împotriva femeilor; implicarea femeilor în toate aspectele proceselor de pace și securitate; creșterea nivelului de abilitare economică a femeilor; precum și promovarea egalității de gen ca punct central în procesele de planificare și bugetare a dezvoltării naționale. UN Women, de asemenea, coordonează și promovează activitatea sistemului ONU în promovarea egalității de gen.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: www.unwomen.org.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) reprezintă rețeaua globală de dezvoltare a Națiunilor Unite, care pledează pentru schimbare și conectează țările la cele mai bogate resurse materiale și de cunoaștere, pentru a ajuta oamenii să trăiască mai bine. Pe măsură ce statele își dezvoltă capacitățile locale, ele beneficiază de experiența PNUD și a întregii sale game de parteneri.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: www.undp.md și www.undp.org.

Fotografii: Igor Schimbător, Dorin Goian, Anastasia Divinskaya și Claude Cahn.

Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată exprimă recunoștința pentru asistență în pregătirea materialului fotografic dnei Elena Dragan, dlui Vasile Cantarji, ONG „Motivație”, ONG „Centrul Național al Romilor” și Asociației pentru Educație „Neoumanist”.



Introduzione

Introducere

Domeniul de aplicare și obiectivele

Această lucrare descrie grupurile vulnerabile și modul în care procesul descentralizării le poate afecta. În cadrul studiului se recurge la o clasificare a grupurilor vulnerabile pe baza criteriilor de vulnerabilitate. În studiu sunt sistematizate exemplele vizând existența acestor grupuri, identificate în sursele naționale și internaționale, sunt aduse în atenție problemele care au determinat vulnerabilitatea și posibilele cauze ale statutului de vulnerabilitate al acestor grupuri. În studiu se face o tentativă de evaluare a posibilelor efecte pozitive și negative ale descentralizării asupra acestor grupuri.

Premise

Pe parcursul anilor 2000-2010 PIB-ul Moldovei a crescut în medie cu 4,0% anual (6% în perioada 2000-2004, 5,8% în perioada 2005-2008, 5,99% în 2009 și 6,94% în 2010). Republica Moldova are cel mai mic venit pe cap de locuitor din Europa, cu un PIB de 1.860 USD. Rata sărăciei calculată în 2010 a fost de 21,9%, ceea ce e cu 4,4% mai mică în comparație cu 2009, iar rata sărăciei extreme s-a diminuat la 1,4% de la 2% în 2009. Aceste îmbunătățiri au apărut ca urmare a creșterii economice, remitențelor mărite și numărul mărit de gospodării care beneficiază de asistență socială. Cu toate acestea, reducerea sărăciei rămâne a fi inegală, aproximativ 80% din săraci în Republica Moldova trăiesc în zonele rurale.

În prezent Moldova își pregătește drumul spre integrarea europeană. UE și Moldova negociază un acord bilateral amplu care, după o finalizare cu succes, va deschide perspectivele de integrare instituțională ale Moldovei. Descentralizarea puterii de stat și apropierea procesului decizional de cetățeni constituie unul din principiile de bază ale democrației europene. Coeziunea socială și o mai bună integrare a diferitelor grupuri ale societății reprezintă unul dintre pilonii societăților democratice europene incluzive.

Integrarea europeană este un proces care vizează toți cetățenii Republicii Moldova, nu doar grupurile cu o poziție dominantă sau privilegiată în societate. Procesele importante, cum ar fi descentralizarea, sunt evaluate prin prisma impactului posibil asupra grupurilor vulnerabile.

Metodologie și delimitări

Modul principal de abordare folosit în acest text la identificarea grupurilor vulnerabile rezidă în recunoașterea existen-

ței de facto a grupurilor și a stării reale a acestora, precum și a problemelor segmentelor și grupurilor de populație clasificate ca grupuri vulnerabile. Grupurile sunt analizate din perspectiva cauzelor vulnerabilității, a politicilor existente și a efectelor negative produse de aceste politici. De asemenea, sunt prezentate bunele practici și politicile relevante pentru situațiile existente, oferind și unele recomandări detaliate pentru procesul descentralizării.

Cercetarea a fost efectuată în baza examinării detaliate a surselor secundare credibile existente. Definiția vulnerabilității și recunoașterea grupurilor vulnerabile sunt realizate într-un mod practic și pragmatic. Astfel, probele, informațiile și datele existente cu privire la grupuri nu pot fi ignorate. O cantitate substanțială de date culese din sursele naționale și internaționale formează baza acestor constatări.

În procesul de elaborare a acestei lucrări nu au fost colectate date și informații, calitative sau cantitative, din prima sursă.

Versiunile anterioare ale acestei lucrări au fost revizuite după mai multe runde de consultări publice. Prima schiță a lucrării a fost transmisă unui grup mic de experți și persoane cu cunoștințe în domeniu, iar recomandările acestora au fost folosite pentru elaborarea versiunilor ulterioare. Abordarea, metodologia, constatările preliminare, concluziile și recomandările lucrării au fost discutate în timpul unui seminar organizat pentru un grup mai larg de reprezentanți ai societății civile. Comentariile expuse în cadrul acestui seminar au fost incluse în proiectul pre-final al studiului. Proiectul pre-final al studiului a fost prezentat unui nucleu de experți, consultanți din cadrul Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women, UNICEF, Ambasadei Suediei în Moldova și altor organizații de dezvoltare, precum și reprezentanților societății civile. Au fost făcute și comentarii individuale suplimentare. Toate aceste modificări au fost încorporate într-un mod optim în versiunea curentă a lucrării.

Concluzii și recomandări

În Moldova, ca și în alte state europene, există segmente și grupuri ale societății care se află într-o situație deosebit de vulnerabilă. Adoptarea valorilor europene de coeziune socială, solidaritate, responsabilitate față de toți, impune recunoașterea francă a existenței grupurilor mai puțin favorizate ale societății noastre. Această recunoaștere sinceră și deschisă a existenței reale și de facto a grupurilor vulnerabile este, în primul rând, un act necesar de conștientizare și de apropiere a țării de viitorul său european. Cele mai multe probleme ale grupurilor vulnerabile sunt o moștenire a trecutului,

un rezultat al politicilor care au ținut Moldova la distanță de apartenența sa istorică la valorile europene moderne.

Recunoașterea acestei situații este urmată de acceptarea conștientă a schimbărilor necesare pentru aceste grupuri vulnerabile, pe care trebuie să le includă politicile guvernamentale în mod constant și sistematic pentru a face reală coeziunea socială, integrarea și asigurarea oportunităților pentru toți. Tipurile și severitatea vulnerabilității diferă de la un grup la altul. Din păcate, unele grupuri se confruntă cu cele mai grave și mai profunde stări de excludere, cu situații de multiplă discriminare și marginalizare socială, iar eforturile necesare pentru a inversa situația ar trebui să fie îndrăznețe și sistematice.

Recomandările generice pentru grupurile vulnerabile în procesul descentralizării trebuie să fie bazate pe principii de:

- 1) participare și reprezentare a acestor grupuri,
- 2) transparență și responsabilitate pre-decizională și în timpul luării deciziilor,
- 3) subsidiaritate și descentralizare în interesul grupurilor vulnerabile.

Recomandările generice care vizează *participarea și reprezentarea* acestor grupuri, sunt:

- a) procesul electoral pentru consiliile locale ar trebui să includă cote (locuri rezervate) pentru participarea grupurilor vulnerabile, condiționate de un anumit procent (începând cu 5-7%) din numărul populației acestor grupuri;
- b) posturile funcționarilor publici nealeși ar trebui să fie obiectul unui program de asigurare a reprezentării adecvate a membrilor grupurilor vulnerabile sau a desemnării cel puțin a unei persoane remunerate sau neremunerate, responsabile de reprezentarea intereselor grupurilor vulnerabile;
- c) introducerea cotelor pentru participarea și reprezentarea grupurilor vulnerabile în consiliile locale, prin intermediul locurilor rezervate (când

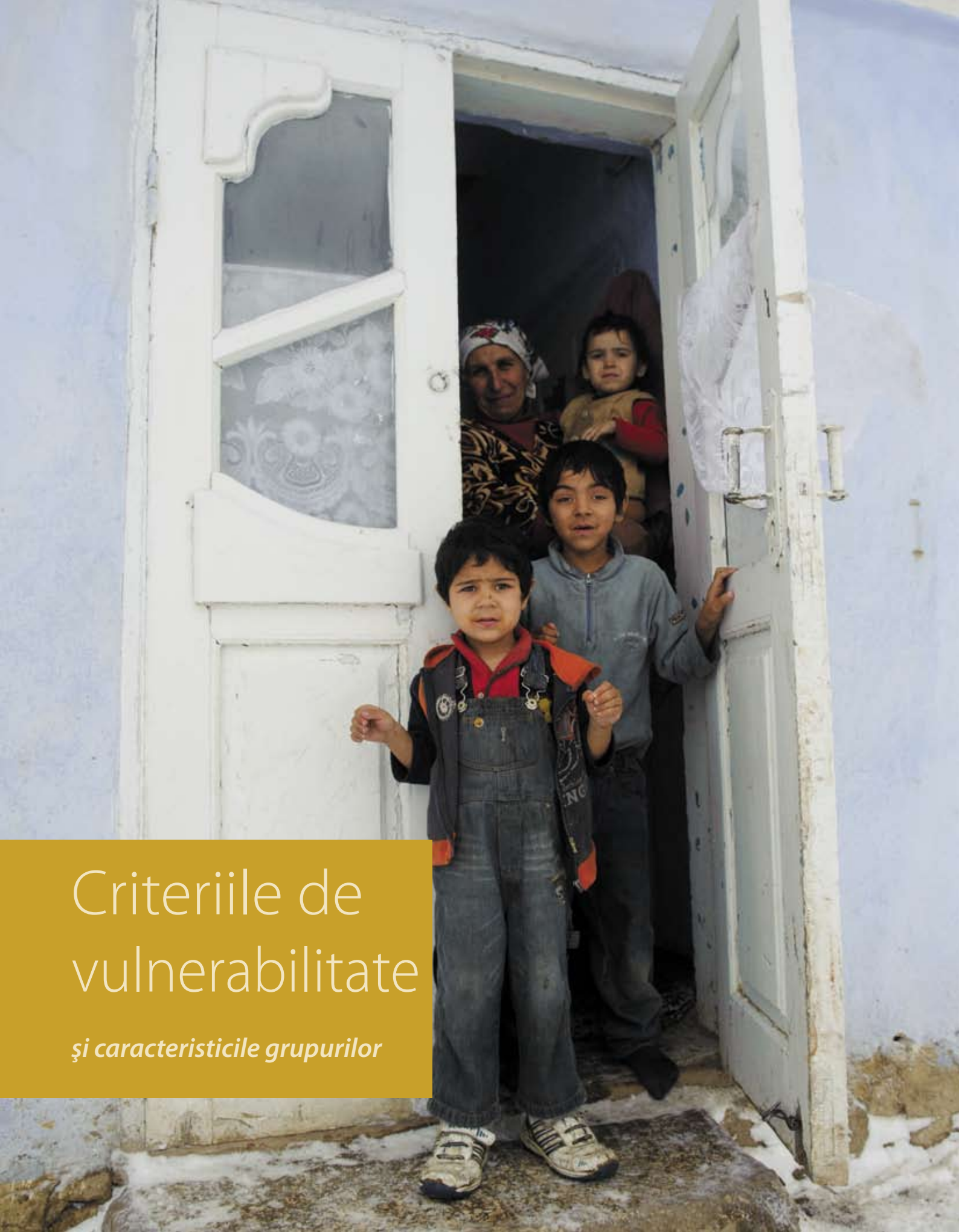
proporția grupurilor vulnerabile ajunge la un anumit procent, să presupunem 5-10%, iar procesul electoral nu contribuie la reprezentarea grupului vulnerabil) sau un număr de locuri corespunzător proporției;

Recomandările generice cu privire la *transparență/responsabilitate*, sunt:

- a) procesul de elaborare a politicilor guvernamentale și a deciziilor autorităților regionale ar trebui să cuprindă o componentă de analiză a impactului asupra grupurilor vulnerabile (sau, mai generic, Analiza Impactului asupra Drepturilor Omului);
- b) deciziile autorităților centrale care afectează comunitățile locale sunt supuse analizei impactului asupra vulnerabilității;
- c) deciziile autorităților locale sunt supuse publicării, asigurându-se disponibilitatea acestora pentru revizuire de către părțile interesate și grupurile vulnerabile, inclusiv posibilitatea proiectării și reproiectării hotarelor teritoriale pentru utilizarea și exploatarea bunurilor și resurselor.

În privința *principiului subsidiarității*, recomandările generice sunt:

- a) o descentralizare a unui anumit procent al conținutului curriculumului de studii (și pe dimensiunea sa lingvistică), a curriculumului local (până la 30%), la decizia autorităților raionale și locale, din fondurile autorităților centrale pentru inovare;
- b) descentralizarea procesului de stabilire a eligibilității pentru programele sociale de prestații în numerar, conform criteriilor elaborate de către autoritățile publice centrale;
- c) accesul autorităților locale la granturile și subvențiile autorităților publice centrale pentru crearea de centre comunitare pentru nevoile grupurilor vulnerabile;
- d) abilitarea autorităților locale primare de a înființa centre ale medicilor de familie și puncte medicale din fondurile naționale.

A photograph of a woman and three children standing in the doorway of a white building. The woman, wearing a patterned headscarf and a dark patterned top, is holding a young child in a red shirt. Two other children, a boy in a grey hoodie and a girl in a dark jacket and denim overalls, are standing in front of the doorway. The ground is covered in snow, and the building's exterior is white with some wear and tear. The text is overlaid on a yellow rectangular background in the bottom left corner.

Criteriile de vulnerabilitate

și caracteristicile grupurilor

Vulnerabilitatea și drepturile omului

În acest studiu sunt trecute în revistă mai multe surse secundare și studii care demonstrează faptul că neglijarea grupurilor vulnerabile a dus la încălcarea drepturilor omului pentru aceste grupuri și pentru membrii lor în particular. Punctul de vedere care prevede că încălcarea drepturilor omului necesită o constatare expresă de către autorități, prin recunoașterea situației ca pe o încălcare a drepturilor omului, abia după care pot fi întreprinse măsuri, este nu doar unul conservator, dar și lipsit de concordanță cu standardele și principiile drepturilor omului. Structurile instituționale slabe sau subdezvoltate, competențele inadecvate și lipsa reprezentării adecvate rareori identifică sau reacționează la cazurile de încălcări ale drepturilor omului; uneori chiar nu reușesc să identifice mai multe tipuri de încălcări ale drepturilor reprezentanților grupurilor vulnerabile. Aceasta înseamnă doar că recunoașterea oficială de către autorități a încălcărilor drepturilor omului (cu captarea doar a unei părți a acestora) nu ar trebui să fie luată ca o bază unică reală pentru înțelegerea multor altor situații și cazuri de încălcări ale drepturilor omului.

În baza cercetării riguroase, a experienței și expertizei bogate, diverse organisme internaționale de specialitate și organizații specializate sugerează mai multe tipuri de încălcări care nu au fost abordate de către autorități. Aceste constatări ajută să înțelegem mai bine realitatea și situația de facto a societății. În absența datelor complete și fiabile generate de către autorități cu privire la situația diferitelor grupuri, eforturile organelor și organizațiilor de specialitate reprezintă o contribuție extrem de importantă la dezvoltarea țării și la aplicarea politicilor relevante.

Se observă o corelare puternică dintre cazurile de încălcare a drepturilor reprezentanților grupurilor vulnerabile și caracteristicile de vulnerabilitate, în baza unuia sau mai multor criterii de vulnerabilitate. Prin urmare, înțelegerea situației reale a vulnerabilității grupurilor solicită o mai bună înțelegere a posibilelor și actualelor încălcări ale drepturilor omului, dintre care multe nu sunt notificate și recunoscute în mod oficial. Considerarea și analiza abordării prin prisma drepturilor omului în demersurile pentru dezvoltare vizează grupurile vulnerabile în baza unor criterii și situații de facto ale grupurilor și segmentelor societății.

Vulnerabilitatea este deseori asociată cu liniile de delimitare (*fault lines* – în engleză). Liniile de delimitare sunt acele caracteristici care împart în mod formal societatea în baza unor criterii precum limba, statutul social, veniturile, vârsta, etc. Liniile de delimitare ar putea declanșa starea de vulne-

rabilitate pentru anumite grupuri, în funcție de situația reală a acestor grupuri. În general, caracteristicile liniilor de delimitare se transformă în criterii de vulnerabilitate și, ulterior, grupurile devin caracterizate ca grupuri vulnerabile, atunci când depistăm încălcarea drepturilor acestor grupuri sau când facem comparație cu alte grupuri. Liniile de delimitare nu se transformă întotdeauna în criterii de vulnerabilitate, dar în funcție de situația exactă și de cauzele fundamentale, putem afirma că drepturile omului în unele grupuri vulnerabile sunt încălcate și acest fapt este legat de instituirea acestor criterii speciale.

Constatarea actului de încălcare a drepturilor omului este o acțiune care necesită eforturi pentru calificarea și stabilirea acestora, precum și nevoia de a aduce probe individuale; aceste capacități ar putea să lipsească, prin urmare, abordarea vulnerabilității se înscrie mai bine în cadrul intervențiilor pentru dezvoltarea societății. În același timp, instrumentarul de analiză a drepturilor omului (în special cadrul normativ) asigură o abordare solidă și puternică pentru țările care se aliniază principiilor și valorilor drepturilor omului, unde drepturile sunt codificate bine în standardele internaționale și devin obligatorii pentru țări. Drepturile omului oferă o îndrumare cuprinzătoare pentru dezvoltarea societății și prezintă obiectivele evoluției societății. Așa cum a declarat una din sursele de prestigiu:

Comitetul dorește să sublinieze faptul că principiul egalității, uneori, solicită de la statele membre să întreprindă măsuri pozitive pentru a diminua sau elimina condițiile care provoacă sau contribuie la perpetuarea discriminării interzise de Convenție. De exemplu, într-un stat în care situația generală a unei anumite părți ai populației previne sau afectează exercitarea drepturilor omului, Statul ar trebui să întreprindă măsuri specifice pentru a corecta aceste situații. Aceste măsuri pot implica acordarea pentru un timp unei părți a populației în cauză anumite tratamente preferențiale în subiecte specifice, în comparație cu restul populației. Cu toate acestea, atâta timp cât astfel de acțiuni sunt necesare pentru a elimina discriminarea de facto, avem de-a face cu diferențiere legitimă în conformitate cu Pactul.

Prin urmare, politicile guvernamentale și asistența externă ar trebui să vizeze îmbunătățirea situației grupurilor vulnerabile pentru a preveni și a aborda cazurile în care ar putea fi de facto și cu adevărat încălcate drepturile omului.

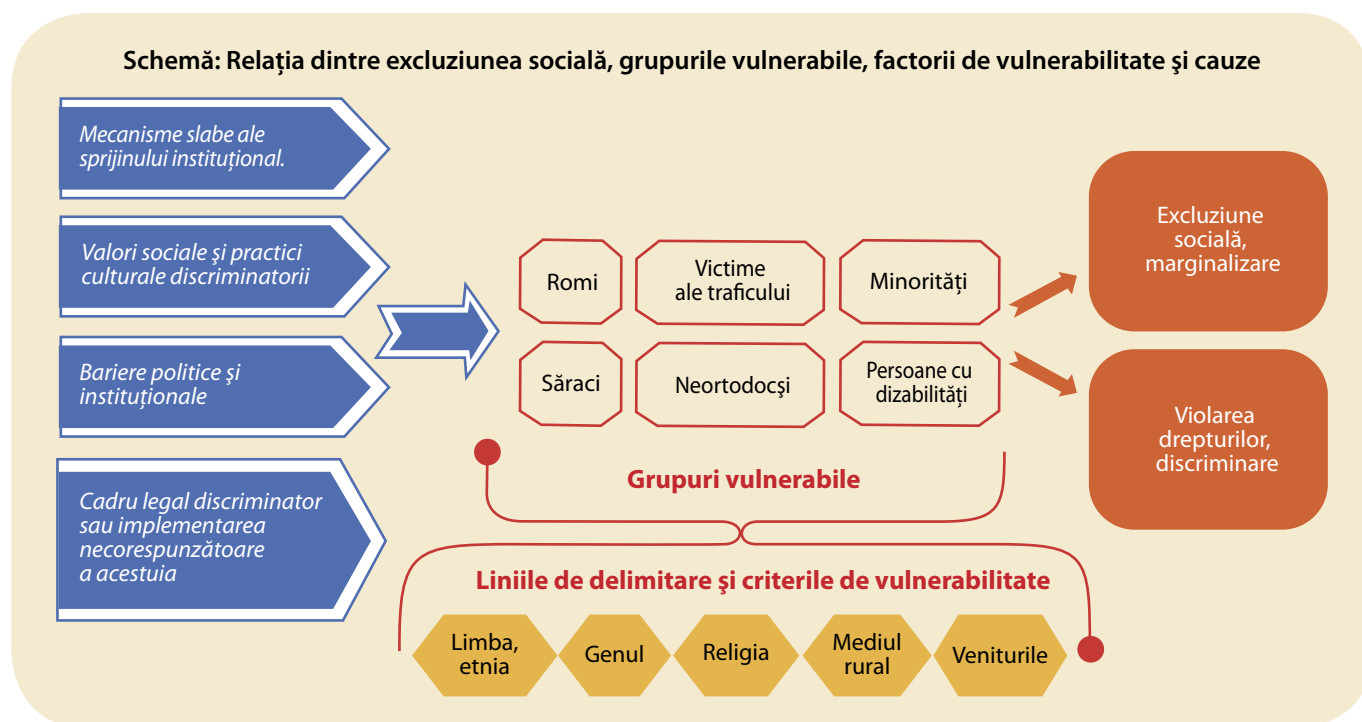
Criterii de vulnerabilitate

Există diverse abordări pentru identificarea și caracterizarea grupurilor vulnerabile, excluse și discriminate. În această lu-

crare se susține că e nevoie de o abordare pragmatică pentru identificarea situațiilor grupurilor reale care se confruntă cu excluderea, discriminarea și marginalizarea.

Conceptul de vulnerabilitate nu este un concept comun acceptat. Conceptul dat are conexiuni cu noțiunile de excludere socială, sărăcie, discriminare și marginalizare. Excluderea socială este rezultatul interacțiunii unor factori determinanți. Excluderea

socială este efectul unor probleme interdependente, care, în consecință, sunt determinate de niște cauze majore sau de interacțiunea factorilor sociali, economici, antropologici, etc. Interacțiunea factorilor determinanți este asociată și se manifestă împreună cu unele trăsături specifice, care alcătuiesc caracteristicile vulnerabilității. Vă prezentăm relația dintre excluderea socială, vulnerabilitate și cauzele lor, după cum urmează:



Grupul de Lucru al Eurostat pentru Statistici în domeniul Să-răciei și Excluziunii Sociale a separat excluderea socială de criteriul sărăciei și o prezintă ca fiind „un proces dinamic care se manifestă la nivelele descendente: anumite dezavantaje duc spre excludere care, la rândul său, duce la o situație și mai defavorabilă [...] și se încheie cu o serie de dezavantaje multiple și de termen lung. Persoanele, gospodăriile pot fi excluse de la accesul la asemenea resurse cum sunt locurile de muncă, asistență medicală, educație și viața politică și socială”.

Comisia Europeană susține că excluderea socială este un proces prin care anumite persoane sunt împinse la marginea societății și împiedicate să participe pe deplin în viața socială din cauza:

- 1) sărăciei,
- 2) lipsei unor competențe de bază și a oportunităților de învățare pe termen lung, sau

- 3) ca rezultat al discriminării.

Respectiv, aceasta îi distanțează de locurile de muncă, de venituri sau posibilități educaționale, precum și de rețelele și activitățile sociale și comunitare. Aceste persoane au acces limitat la administrare sau la organele decizionale și, astfel, deseori se simt neputincioase și incapabile să preia controlul asupra deciziilor care le afectează viața zi de zi.

Cei excluși sunt persoane și/sau grupuri de persoane private de participarea deplină la viața economică, socială, culturală și politică a societății din care fac parte. Persoanele pot fi excluse din diverse motive:

- 1) *din cauza caracteristicilor personale* (bătrâni, bolnavi, persoane cu dizabilități, săraci, imigranți, femei și copii); sau
- 2) *din cauza caracteristicilor sociale/culturale ale acestora* (cum ar fi religia, rasa, etnia, clasa, limba, etc.).

Prin urmare, majoritatea grupurilor vulnerabile sunt excluse, de obicei, pe cel puțin o dimensiune dintre cele menționate mai sus și excluderea este mult mai profundă în cazul în care anumite componente ale excluderii sociale interacționează, influențându-se reciproc și creând, astfel, un lanț de privări multiple.

Excluderea socială este un proces multidimensional care implică și combină un șir de factori. Cercetările în acest domeniu au încercat să sintetizeze multiplele forme de excludere:

- Excluderea din *viața economică*, care rezultă din și duce la inegalitatea asupra deținerii bunurilor și veniturilor, precum și la reducerea posibilităților de angajare.
- Excluderea de la *serviciile sociale*, care rezultă din accesul inegal la un șir de servicii – educație, asistență medicală, locuință, protecție socială, etc. – generând efecte vizibile asupra dezvoltării umane (educație, sănătate, alimentație).
- Excluderea de la *participarea politică*, care rezultă din și duce la inegalitatea distribuirii în interiorul grupului a posibilităților politice și de guvernare la toate nivelurile (inclusiv puterea politică, administrativă și militară) și accesul inegal la justiție, libertate și instituții.
- *Excluderea culturală*, care rezultă din și duce la diferențe de recunoaștere (de facto) a ierarhizării normelor culturale, tradițiilor și obiceiurilor diferitor grupuri.

Pentru a determina situația grupurilor vulnerabile în Moldova, unii specialiști au lansat o abordare de conștientizare a criteriilor de vulnerabilitate sau a așa-numitelor „linii de delimitare”. Criteriile de vulnerabilitate sau liniile de delimitare sunt caracteristicile prin care se determină vulnerabilitatea unor grupuri. Acestea sunt asociate cu:

- *Clasa, bunăstarea și accesul la resurse;*
- *Relațiile de gen*, regulile formale și informale pentru femei și bărbați, băieți și fete, oportunitățile egale în luarea deciziilor, controlul asupra resurselor și participării, inclusiv impactul acestora asupra statutului lor social;
- *Apartenența etnică* (normele și practicile sociale ale grupurilor etnice dominante definesc gradul și formele practicilor discriminatorii față de grupurile dezavantajate);
- *Limba* (nivelul de cunoaștere a limbii dominante oferă mai multe oportunități de incluziune și afectează egalitatea de șanse dintre vorbitorii limbilor minoritare și majoritare);

- *Religia* (grupurile religioase dominante definesc atitudini și comportamente care ar putea include practici discriminatorii față de alte religii);
- *Mediul de reședință sau acces geografic* (mediul de reședință influențează accesul la resurse și excluderea socială. Spre exemplu, gradul de accesibilitate a resurselor pentru populația din capitalele statelor este diferit în comparație cu cel al oamenilor din zonele rurale, etc.) și altele.

Discutând asupra cauzelor acestor probleme, le putem sistematiza pe categorii:

- *Mecanisme slabe ale sprijinului instituțional*. Acestea pot fi inadecvate, cu o funcționalitate slabă, pot fi de o calitate joasă și fără capacitatea de a reacționa, respectiv incapabile de a crea oportunități pentru cei care sunt în fața riscului de excludere socială. Instituțiile private, organizațiile societății civile, precum și unele instituții financiare private și furnizorii de servicii pot contribui la excluderea socială prin faptul că nu dezvoltă programe orientate spre grupurile excluse sau servicii care ar corespunde necesităților acestora.
- *Cadrul legal discriminatoriu sau implementarea necorespunzătoare a acestuia*. Legile deficiente pot aprofunda nivelul de excludere a unor grupuri sociale. Uneori legislația poate fi adecvată, ea poate prevedea măsuri de protecție a grupurilor defavorizate, însă capacitățile reduse de implementare a acestora o fac ineficientă și uneori lipsită de rezultate.
- *Practicile discriminatorii rezultate din favorizarea unor persoane*. Prejudiciile și discriminarea rezultate din privilegiile sociale și politice, de asemenea, pot provoca excluderea socială. Spre exemplu, favorizarea anumitor grupuri și discriminarea bazată pe apartenențe etnice și de gen pot conduce la excluderea unor categorii de persoane de pe piața forței de muncă. În cazuri extreme, ostilitatea directă și violența împotriva anumitor grupuri pot genera excludere socială.
- *Barierele instituționale și de politici*. Instituțiile publice, prin lipsa de înțelegere a dinamicii vulnerabilității, a sărăciei și a excluderii sau printr-o monitorizare formală, pot contribui la excluderea socială. Procesul decizional poate fi ineficient pentru protejarea grupurilor excluse, în mare parte, datorită lipsei de implicare a unor resurse suficiente.

- **Valorile sociale și practicile culturale discriminatorii.** Excluziunea socială poate persista atât prin practici culturale, cât și prin perpetuarea tradițiilor. În acest sens, excluziunea culturală reprezintă accesul diferențiat al grupurilor sociale la beneficiile bunăstării materiale și sociale, atunci când cauzele nu sunt structurale. Respectiv, indivizii, familiile și comunitatea, precum și instituțiile statului, prin acțiunile lor pot declanșa procese de excluziune chiar în cadrul grupurilor vulnerabile.

Unele grupuri sunt definite ca vulnerabile conform mai multor criterii concomitent, în timp ce altele sunt calificate astfel în baza unui singur criteriu. Vulnerabilitatea unor grupuri se explică prin câteva cauze de bază, în timp ce în realitate există o singură cauză. Manifestarea consecințelor negative asupra grupurilor poate lua multiple forme și pentru unele grupuri acestea pot fi înrădăcinate adânc în mediul societal. Nu există ierarhie printre grupurile vulnerabile.

Alegerea modului de abordare a vulnerabilității

Din totalul de mai puțin de 4,26 mln. de oameni, ponderea populației cu vârsta sub 18 ani este de aproximativ 25% și ponderea populației cu vârsta peste 60 ani este de 15%. 55% din populație trăiește în zona rurală.

În Moldova, grupurile vulnerabile pot fi identificate după:

- 1) venituri,
- 2) vârstă,
- 3) dizabilități,
- 4) limbă/etnie,
- 5) religie,
- 6) zone rurale,
- 7) gen,
- 8) ocupație.

Acestea criterii au fost desprinse din analiza datelor și cercetărilor empirice și din multitudinea surselor de informație, inclusiv a surselor de informație ale organizațiilor non-guvernamentale.

Clasificarea grupurilor vulnerabile după indiciile date de liniile de delimitare include:

- Sărăcie:
 - a) bătrâni, b) gospodării casnice mari, c) copii;

- Vârstă (subiect al stigmatizării, șomajului, excluziunii de la participare):
 - a) bătrâni, b) tinerii, c) copiii;
- Dizabilități (subiect al excluziunii, stigmatizării, participării neadecvate în procesele decizionale), anume:
 - a) persoane cu dizabilități mentale, b) copiii cu dizabilități;
- Limbă/etnie (acces neadecvat la educație, stigmatizare):
 - a) romi, b) bulgari, c) ucraineni, d) găgăuzi, e) moldoveni în Transnistria;
- Religie (dificultăți de înregistrare, servicii religioase, stigmatizare):
 - a) musulmani, b) creștini neortodocși, c) evrei;
- Regiuni rurale (acces neadecvat la infrastructură, nivel de șomaj ridicat):
 - a) copii de vârstă școlară, b) partea activă a populației;
- Gen (stigmatizare, ocuparea pe piața forței de muncă, nivelul salarizării):
 - a) femei, b) minorități sexuale LGBT (lesbiene, gay, bisexuali, transsexuali) c) trafic de persoane, violența în familie;
- Ocupație (acces neadecvat la piața forței de muncă):
 - a) antreprenori agricoli.

Explicații și caracteristici ale grupurilor vulnerabile

Criteriul veniturilor/sărăcia

Sărăcia rămâne un factor important al vulnerabilității.

Peste 100.000 de oameni trăiesc sub pragul sărăciei extreme. Sărăcia este concentrată în comunitățile mici. Rata sărăciei s-a redus în ultimii ani datorită creșterii economice. Gospodăriile casnice cu venituri mici, aflate sub pragul sărăciei, alcătuiesc 26% din societate; majoritatea acestora sunt concentrate în orașele mici și în zonele rurale. Circa 5% dintre ele se află sub pragul sărăciei extreme. În anul 2006, 30,2% din populație trăia în condiții de sărăcie absolută și 4,5% în condițiile sărăciei extreme. În pofida unor realizări, începând cu anul 2008, sărăcia absolută a crescut pentru prima dată în ultimii trei ani, ajungând la 26,4%, în comparație cu 25,8% în 2007, în special din cauza extinderii sale în zonele rurale și a reducerii volumului de remitențe din străinătate. Opțiunea cea mai bună pentru identificarea persoanelor sărace este prevăzută de noul program de ajutor social, care este implementat parțial de către autoritățile locale. Astfel, se identifică actorii eligibili sau care au nevoie de

acest ajutor. Prin urmare, în fiecare localitate, autoritățile locale identifică persoanele care au un venit lunar mai mic de 740 Lei per membru al gospodăriei.

Copiii afectați de sărăcie

Copiii formează un segment important al populației. Copiii sunt mai afectați de sărăcie, în special în zonele rurale. Numărul copiilor subponderali cu vârste între 0 și 5 ani a scăzut de la 14,3% în anul 2006 la 11% în 2008.

Gospodăriile cu mulți copii

Rata sărăciei se extinde odată cu creșterea numărului de copii și acesta a fost un model constant pe parcursul perioadei de acumulare a datelor, deoarece familiile cu patru sau mai mulți copii înregistrau o creștere relativă a ratei sărăciei. Apartenența la gospodăriile cu mulți copii și pensionari afectează negativ bunăstarea. Printre gospodăriile cu copii, cea mai dificilă situație este cea a familiilor cu mai mult de doi copii. În 2009, fiecare membru al gospodăriei primea lunar doar 859,7 Lei, ceea ce reprezintă cea mai scăzută rată a veniturilor în comparație cu alte grupuri.

Vârsta

(subiect al stigmatizării, șomajului, excluziunii de la participare)

Copiii orfani, copiii în abandon social

Conform estimărilor, în anul 2006 în Moldova erau aproximativ 177.000 copii cu vârsta mai mică de 18 ani, care aveau părinții plecați la muncă peste hotare. Aproximativ 37,1% aveau vârsta cuprinsă între 10 și 15 ani, 50,8 % erau fete și 49,2% erau băieți. O treime (31%) din copiii cu vârsta mai mică de 15 ani erau lipsiți de grija unuia dintre părinți. 7% dintre copiii moldoveni trăiesc fără nici un părinte. În general, vârsta medie a copiilor părinții cărora au plecat la muncă este de 11 ani. Majoritatea acestor copii (79,5%) locuiesc în zonele rurale. O cincime dintre ei au vârste sub 5 ani și o pătrime sau mai mult – au de la 15 ani și peste. Ponderea copiilor cu vârsta mai mică de 9 ani care sunt abandonați este mai mare în gospodăriile rurale decât în cele urbane. 44% dintre gospodăriile cu un membru plecat în străinătate au grijă de cel puțin un copil. Această proporție este mai înaltă în zonele rurale decât în cele urbane: 47% și 40% respectiv. 37% din emigranții din zonele urbane și 45 % din zonele rurale au lăsat acasă un copil și 40% au lăsat doi sau mai mulți copii.

Tinerii

Tinerii din Moldova suferă evident din cauza deficiențelor pieței de muncă. Există o corelare negativă între vârstă și ris-

cul de a fi șomer. Reprezentanții grupului de vârstă de 15-24 de ani sunt supuși unui risc dublu de șomaj, în comparație cu următorul segment de vârstă (25-34 de ani). În primul trimestru al anului 2009, majoritatea tinerilor neangajați în câmpul muncii au avut doar educație medie sau chiar un nivel mai redus al studiilor, fapt care îi dezavantajează, luând în considerație faptul că există retribuții pentru educație în funcție de rezultatele de pe piața forței de muncă. Rata șomajului printre tineri este mai ridicată în zonele rurale (17% în primul trimestru al anului 2009, pe când în zonele urbane era de 15%), la fel cum și migrația a afectat preponderent zonele rurale, implicând, în mod substanțial, tinerii. În primul trimestru al anului 2009 rata șomajului printre tineri (cu limite de vârstă între 15-24 de ani) a crescut cu 16% (pentru comparație, acest indice a scăzut de la 17% în 2006 la 14% în 2007). Rata șomajului printre tinerii bărbați (aproximativ de 18%) este mai ridicată decât pentru femei (14%), deși rata angajării în câmpul muncii pentru bărbații tineri este, de asemenea, mai ridicată (17% pentru bărbați, 15% pentru femei). Rata șomajului printre tineri este mai ridicată în zonele rurale (constituind 17% în primul trimestru al anului 2009, iar în zonele urbane - 15%).

Tinerii cu un nivel ridicat de educație și instruire nu se pot angaja în câmpul muncii din cauza lipsei de experiență de lucru sau a numărului limitat de locuri disponibile. După părăsirea sistemului educațional și până la identificarea unui loc de muncă adecvat, mai mult de jumătate dintre tineri (57%) sunt șomeri, aflându-se în căutare activă. Doar 22% de tineri și-au găsit un loc de muncă imediat după terminarea studiilor. Aproximativ o pătrime au părăsit primul lor loc de muncă din cauza salariilor joase, pe când 17,7 % au plecat în străinătate. Migrația din Moldova vizează, de asemenea, mai mult zonele rurale și îi implică în mod substanțial pe cetățenii tineri. Astfel, în timp ce vârsta medie a emigranților în 2006 era aproximativ de 35 de ani, circa 37% aveau chiar vârste sub 30 de ani.

Tinerii din orașe și municipii obțin mai ușor un loc de muncă permanent, în comparație cu cei din sate (75% în comparație cu 54%). Majoritatea persoanelor tinere și-au găsit primul lor loc de muncă adecvat cu ajutorul rudelor/prietenilor (41%), iar 32% printr-o adresare directă la patron sau la personalul responsabil de recrutare. Persoanele tinere și educate părăsesc țara în căutarea unui loc de muncă, chiar pentru îndeplinirea unei munci necalificate. În anul 2008 aproximativ 11% dintre tinerii cu limitele de vârstă între 15-24 de ani din gospodăriile intervievate au părăsit țara în căutarea unui loc de muncă.

Bătrânii abandonți

Incidența sărăciei în gospodăriile persoanelor în etate era aproximativ de 37,2% în 2008, ceea ce este cu circa 10 puncte procentuale mai mult decât media pe țară. Indemnizațiile acoperă mai puțin de 70% din minimul de existență. Pensionarii sunt extrem de vulnerabili din cauza resurselor limitate care le-ar putea asigura niște standarde adecvate de trai. Cheltuielile necesare pentru asistența medicală a pensionarilor adâncesc și mai mult vulnerabilitatea acestora.

Dizabilitatea

(subiect al excluziunii, stigmatizării, participării publice inadecvate)

Persoane cu dizabilități

Oficial, persoanele cu dizabilități reprezintă aproape 5% din populație, deși această cifră se consideră a fi subestimată, numărul real al acestora ridicându-se la peste 10%. Situația persoanelor cu dizabilități în zonele rurale este cea mai îngrijorătoare. În anul 2009 numărul persoanelor cu dizabilități a depășit 176,7 mii, crescând cu 2,1% în comparație cu anul 2008. Aproximativ 90% dintre persoanele cu dizabilități sunt adulți, aproape 60% din ei trăiesc în zonele rurale. Ponderea femeilor cu dizabilități este de 49%, iar cea a bărbaților – de 51%. Conceptul de dizabilitate se bazează mai curând pe componenta diagnosticului medical, decât pe dificultatea integrării sociale, pentru unele forme severe de infirmitate fiind chiar interzis accesul pe piața muncii, iar pentru restul creând un cadru de dependență. Accesul insuficient al persoanelor cu dizabilități la piața muncii le face vulnerabile în fața riscurilor de marginalizare, sărăcie și excluziune. În anul 2009 gospodăriile sărace în care erau persoane cu dizabilități alcătuiau 28,6%. Gospodăriile în care sunt persoane cu dizabilități se confruntă cu o creștere a riscului de sărăcie persistentă, având indicii de 22,4% în comparație cu 17,5% a altor gospodării.

Persoanele cu dizabilitate mintală

Moldova are 3 spitale de psihiatrie, 35 de cabinete de psihiatrie pentru adulți și 10 pentru copii, 1 dispensar în Chișinău și 2 centre comunitare de sănătate mintală, 2 instituții spitalicești rezidențiale pentru copii și adolescenți, 2 unități psihiatrice comunitare și 3 instituții de zi pentru tratarea bolilor mintale. Circa 80.000 de persoane, dintre care 21% copii, sunt supuse tratamentului în aceste instituții. Aproximativ 80% dintre ele sunt tratate în baza îngrijirilor rezidențiale. În general, condițiile de tratament cu îngrijire rezidențială sunt considerate foarte neadecvate atât în instituțiile pentru adulți, cât și în cele pediatrice.

Copiii cu dizabilități

Majoritatea copiilor cu dizabilități sunt înmatriculați în școli specializate. În 2009, în 35 de școli specializate existente erau înscriși 3.550 copii. Numărul acestora a scăzut cu 6,4%, în comparație cu anul precedent și cu 21,7% în comparație cu 2005. Majoritatea elevilor din aceste școli au: a) deficiențe în dezvoltarea intelectuală – 80,5%, b) deficiențe de auz – 6,6%, c) consecințe ale poliomielitei și paraliziei cerebrale – 6,6%; d) hipoacuzie – 2,6%; e) deficiențe de vedere – 2,8%; și f) tulburări de comportament – 1,9% din numărul total al copiilor cu deficiențe. Se atestă o rezistență a structurilor neadaptate la schimbarea managerilor din aceste instituții rezidențiale. Astfel, potrivit informației oferite de Sistemul de Cartografiere a Instituțiilor de Învățământ, doar în 280 de instituții de învățământ (18,6% din totalul de școli) sunt disponibile spații pentru crearea încăperilor de reabilitare; doar 775 instituții de învățământ (51,5%), în cadrul cărora nu există cabinet medical, pot oferi încăperi pentru înființarea acestora; lifturi pentru elevii cu deficiențe locomotorii pot fi instalate doar în 22 de instituții de învățământ (1,5%).

Limba și etnia

(excluziune, educație, angajare în câmpul muncii, stigmatizare, participare, acces la...)

Accesul comunităților de romi la apă și la infrastructura de bază.

Conform datelor recensământului din anul 2004, ponderea romilor este de doar 0,4% din totalul populației țării. Totuși, experiențele regionale arată că recensămintele au tendința de a subestima numărul real al romilor. Distribuția cotei de beneficii sociale este aproape egală atât pentru gospodăriile romilor – 13%, cât și pentru non-romi – 12%, deși este evidentă tendința gospodăriilor de romi de a beneficia mai mult de asistența socială, decât de alocații sociale. Prestațiile sociale reprezintă 6% din veniturile gospodăriilor romilor (majoritatea fiind sub formă de alocații pentru copii), în comparație cu 4,7% pentru gospodăriile non-rome. În același timp, rata prestațiilor sociale este cu mult mai joasă printre romi, faptul dat fiind explicat de rata scăzută a activității de muncă și a salariilor romilor din care se plătesc contribuțiile pentru asigurarea socială. Fiecare al doilea rom trăiește în condiții de sărăcie extremă, iar șase romi din zece – în sărăcie absolută. Rata șomajului în rândul romilor este cu 50% mai înaltă în comparație cu restul populației. 61% de romi trăiesc sub limita a 2 USD pe zi (pragul internațional de sărăcie), iar aproape o cincime din gospodăriile romilor depind de transferurile de bani din partea familiilor care se află la muncă peste hotare. Ponderea numerică oficială a romilor, raportată la numărul total al populației, este sub 1%, deși în realitate se pretinde că numărul lor este de câteva ori mai mare. Potrivit

recensământului din 2004, în Moldova sunt aproximativ 12.200 romi, deși, conform unor estimări, în țară s-ar putea afla peste 20.000 romi. S-a observat accesul limitat la sistemul de asigurare medicală a membrilor gospodăriilor (care includ migranți și romi) – 40,9%. Doar 23% din membrii gospodăriilor de romi au polițe de asigurare medicală, această cifră fiind de 2 ori mai mică în comparație cu restul populației. Stereotipurile negative asociate cu romii, accesul redus la piața muncii, la educație, asistență medicală și alte domenii sunt factorii principali ai vulnerabilității acestui grup.

Accesul copiilor romi la educație

Nivelul de școlarizare al copiilor romi în clasele primare este sub 70%, iar în școlile gimnaziale – sub 50%. Fiecare al cincilea rom nu știe să scrie și nici să citească; trei romi din zece au cel mult studii primare și alți trei (din zece) au doar studii gimnaziale (inclusiv studii incomplete sau vocaționale). Studiile universitare sunt rar întâlnite printre reprezentanții acestui grup etnic, alcătuind doar 4% din toată populația romilor, în comparație cu 38% din rândul restului populației. Printre romi sunt frecvente cazurile de abandon școlar. Motivele care contribuie la extinderea acestui fenomen sunt: (i) costurile înalte ale educației; (ii) mariajele timpurii; (iii) migrarea în străinătate a unor familii întregi în căutarea oportunităților de muncă; și (iv) discriminarea la școală.

În comunitățile romilor există școli primare finanțate de stat cu predare în limba română, găzduind de la 20 la 50 copii de vârste diferite, care studiază în una sau două încăperi. În majoritatea cazurilor alocațiile pentru aceste școli, prin intermediul și prin repartizarea de către autoritățile locale a bugetelor locale, sunt incomparabil de mici față de cele pentru școlile și învățământul comunităților non-rome. În multe cazuri se constată că, copiii romi nu au manuale și rechizite școlare. Bibliotecile conțin doar câteva sute de cărți vechi, în marea lor majoritate în grafie chirilică (din perioada de până la 1989), și doar puține, 10-20%, în grafie latină. Profesorii vin în școlile romilor din alte comunități sau din satele vecine, căci rareori o persoană localnică ar dori să fie profesor sau să se califice astfel. Copiii romi își petrec cea mai mare parte a copilăriei în cadrul comunității, neștiind prea multe despre țară și localitatea în care trăiesc. Un număr limitat de adolescenți pot citi. În aceste comunități nu există grădinițe de copii sau alte facilități, chiar dacă în alte comunități non-rome astfel de facilități există și sunt finanțate de stat.

Dreptul copiilor bulgari/ucraineni/găgăuzi la învățământul în limba maternă; asimilarea și neintegritatea lingvistică.

În anul 2009, 25% din populație o constituiau reprezentanți ai etniilor lingvistice minoritare, dintre care 8% - ucraineni,

6% - ruși, 4% - găgăuzi, 2% - bulgari, 0,4% - romani. 11% dintre aceștia susțin că limba lor natală este rusa, 6% - ucraineană, 4% - găgăuza, 1,6% - bulgara. Sistemul de învățământ din Moldova susține principiul educației monolingve. Învățământul școlar pentru minorități se efectuează în limba rusă. Doar 374 de copii învață în limba ucraineană ca limbă de instruire, ceea ce constituie 0,06% din toți copiii ucraineni. 171 copii învață parțial în limba bulgară, ceea ce constituie 0,02% din numărul lor total. Limba ucraineană ca obiect separat se studiază în 37 de școli (5.984 copii) și bulgara în 30 școli (7.925 copii). Legislația națională prevede această posibilitate pentru instituțiile preșcolare, școlare și altele, în cazul în care există „cereri suficiente” din partea unui număr substanțial de exponenți ai minorității. Situația ucrainenilor și a bulgarilor prezintă exemple clare ale acestui fapt.

Dreptul copiilor moldoveni/bulgari/ucraineni/găgăuzi la învățământul în limba maternă; asimilarea în regiunea transnistreană.

Copiii moldoveni din regiunea transnistreană au acces limitat la învățământul în limba lor nativă (română), în grafia chirilică sau latină. În majoritatea școlilor din Transnistria 82% din programul de învățământ este predat în limba rusă. Doar în aproximativ 20% de școli din regiune copiii pot învăța în limba lor maternă (română sau ucraineană). În orașul Tiraspol, dintre 29 de școli, doar una singură asigură predarea în limba română, dar în baza alfabetului chirilic. Potrivit ponderii populației, în acest oraș ar trebui să fie 5-6 instituții școlare cu predare în limba română. Copiii ucraineni pot învăța doar în două școli cu predare în limba ucraineană, ceea ce constituie doar 1% din sistemul de învățământ primar al regiunii transnistrene. În anul 2009, în Transnistria erau 6 licee și 15 colegii în care studiau 8606 copii, limba de predare în 93,6% dintre acestea era rusa. Doar 3,7% dintre copiii din licee și 4,2% dintre studenții din colegii studiau în limba română cu grafie chirilică. Dar și în aceste instituții manualele sunt preponderent în limba rusă și doar o mică parte din ele sunt traduse în limba română cu grafie chirilică.

Religia

(dificultăți de înregistrare, ritualuri zădărnice, hărțuire publică)

Printre reprezentanții grupurilor religioase mici, constituind mai puțin de 7% din populație, sunt romano-catolicii, bapțiștii, penticostalii, adventiștii de ziua a șaptea, musulmanii, martorii lui Iehova, Baha'ii, evreii, membrii mișcării Biserica Unificării, molocanii (grup rusc), evreii mesianici, luteranii, prezbiterienii și grupurile creștine evanghelice.

Dreptul grupului musulman la rugăciune, înregistrare; abuzuri polițienești, stigmatizarea în societate.

Comunitățile religioase non-ortodoxe, inclusiv comunitatea musulmanilor, constituie mai puțin de 7% din totalul populației religioase. Dintre aceștia credincioși activi sunt aproximativ 25%; comunitatea musulmanilor se ridică la 20-30 mii de persoane. Potrivit reprezentanței musulmane, în Moldova sunt aproximativ 30.000 musulmani, în timp ce recensământul din anul 2004 a arătat o cifră de doar 1.667. Adunarea Spirituală a Musulmanilor comunică despre o încercare de înregistrare a confesiunii fără succes. Refuzul înregistrării a fost contestat la Curtea de Apel, însă oricum Curtea Supremă de Justiție a admis neînregistrarea din partea Guvernului. Musulmanii sunt refuzați în alocarea de secțiuni separate în cimitire și sunt obligați să cumpere două loturi în cimitire pentru ca trupul să fie orientat spre Kaaba, spre deosebire de orientarea est-vest utilizată de ortodocși la înmormântări. Persoanele musulmane, în calitate de persoane private, pot cumpăra loturi în cimitire.

Creștinii neortodocși (construcția locurilor pentru rugăciuni, propagarea liberă a credinței) și alte grupuri (manifestări publice)

Martorii lui Iehova au comunicat numeroase cazuri de constrângere a activității lor religioase, inclusiv opt cazuri de urmărire penală în regiunea transnistreană pentru neacceptarea serviciului militar.

Pe parcursul zilelor Hanuka, un grup de manifestați condus de un preot ortodox a vandalizat și a dezasamblat o menora evreiască, care fusese instalată în mod autorizat în Grădina Publică „Ștefan cel Mare și Sfânt” din mun. Chișinău. În locul menorei grupul a ridicat o cruce, iar rămășițele minorei le-a abandonat lângă monumentul lui Ștefan cel Mare. Procurorii nu au stabilit comiterea unei crime violente, însă l-au amendat pe preotul care a doborât menora cu suma maximă admisă de legislație.

Evenimentul public „Concertul Bibliei” organizat de confesiunea Adventiștilor de Ziua a Șaptea, programat să se petreacă în Piața Marii Adunări Naționale în mun. Chișinău, a fost marcat de proteste și amenințări din partea unor preoți ortodocși care conduceau un grup de persoane. Pentru evitarea confruntărilor, organizatorii concertului au transferat consemnarea evenimentului într-o biserică a Adventiștilor de Ziua a Șaptea din suburbia Chișinăului. Acolo evenimentul s-a desfășurat fără incidente.

Două spectacole organizate la Teatrul Național de Operă și Balet în baza contractului de arendă de „Shen Yun Performing Arts”, o organizație care prezintă cultura chineză prin muzică și dans și care vorbește despre felul în care guvernul chinez tratează mișcarea Falun Gong, au fost anulate, aparent din cauza presiunilor venite din partea Guvernului.

Regiunile rurale

(acces la infrastructură, angajare în câmpul muncii, educație)

Calitatea redusă a învățământului preșcolar pentru copii

În anul 2008, rata înmatriculării copiilor cu vârsta de 3-6 ani în instituțiile preșcolare constituia 74,4%, în comparație cu 44,1% în anul 2000, cifre care denotă o apropiere de angajamentul stabilit pentru anul 2015 de 75%, în cadrul Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului. Copiii din zonele rurale sunt, în general, înscriși la grădinițele de copii, însă de fapt în perioada rece a anului ei stau acasă, deoarece părinții preferă să-i țină acasă când nu sunt ocupați cu lucrările agricole, făcând și economie de bani. Prin urmare, aproximativ 1/3 din copiii de vârstă preșcolară din zona urbană și mai mult de jumătate din cei din zona rurală frecventează instituțiile preșcolare. Un studiu realizat în localitățile rurale a arătat că părinții, presați de autorități, își trimit din când în când copiii la grădiniță, deși absențele sunt frecvente.

Genul

(stigmatizarea, angajarea în câmpul muncii, nivelul de salarizare)

Femeile și rolul lor stereotipizat în societate; reprezentarea inadecvată în partidele politice și în structurile de decizie

Puțin mai mult de 20% din femeile au devenit membre ale Parlamentului după alegerile din 2010. Reprezentarea în Guvern a femeilor a scăzut în ultimii doi ani de la 22% spre mai puțin. Femeile reprezintă jumătate din angajații în câmpul muncii din țară. Femeile sunt plătite, în medie, cu 30% mai puțin decât bărbații, în special în sectorul public.

Nivelul de remunerare al femeilor se deosebește de cel al bărbaților

Veniturile femeilor și ale bărbaților sunt inegale, pe lângă faptul că femeile prestează/fac lucru casnic neremunerat. Discrepanțele între salariile femeilor și ale bărbaților s-au redus în ultimii ani, salariul mediu pentru femei constituind 76,4 la sută din salariul mediu în 2009 alocat bărbaților. Di-

ferența persistă deoarece femeile, în majoritatea cazurilor, lucrează în sectoare plătite mai slab (considerate în mod tradițional ocupații feminine – educație, asistență medicală sau servicii) sau ocupă poziții mai prost plătite. În zonele rurale, femeile sunt angajate mai ales în sectorul serviciilor, în agricultură sau în posturi administrative non-manageriale. Este important de notat că, deși mai mulți bărbați decât femeile sunt angajați în activități agricole plătite (52,5 și 47,5 la sută, respectiv), mai multe femei decât bărbați sunt implicate în activități agricole neplătite (57 și 43 la sută în 2006). Ponderea femeilor este mai mare în activitățile cu o productivitate mai scăzută care generează venituri neesențiale, de multe ori doar pentru a satisface necesitățile gospodăriei cu produse agricole sau animaliere. Ca urmare a acestor și altor fenomene există o diferență semnificativă între salariile bărbaților și ale femeilor.

LGBT stigmatizați, hărțuiți de poliție, limitați în exercitarea libertății de întrunire

Minoritățile LGBT se confruntă cu provocări de ordin juridic, fiind înregistrate încălcări ale drepturilor omului cu privire la libertatea de asociere pentru homosexuali, în cazul demonstrațiilor de tip Gay Pride. Pe parcursul ultimilor 3 ani, autoritățile locale orășenești au interzis demonstrațiile LGBT-pride. Ocazional sunt făcute declarații virulente homofobe de către politicieni, prin care lesbienele și gay-ii sunt de obicei discriminați. Violența față de comunitatea de gay și lesbiene este un fenomen cunoscut. Tratatamentul reprezentanților poliției față de LGBT rămâne a fi o problemă, organizațiile specializate și instituțiile mass-media raportează cazuri de hărțuire. Unele grupuri religioase exprimă ură publică și mesaje virulente împotriva identității LGBT și a organizațiilor pentru apărarea drepturilor LGBT. Studiile sociologice din 2008 demonstrează că o parte a societății (circa 41%) exprimă intoleranță față de acest grup.

Violența împotriva femeilor

Una din patru femei din Republica Moldova cu vârsta cuprinsă între 16 și 35 de ani este supusă violenței în familie. Potrivit datelor Ministerului Afacerilor Interne, între 2008 și 2009 au fost înregistrate 47 de cazuri de omor în familie. Aproximativ 20% din femeile intervievate comunică despre violența în familie. Principalii agresori au fost soții (69%) și într-o măsură mai mică părinții/mamele și tații vitregi. De asemenea, sondajul a arătat că femeile cu mai mulți copii au fost mai mult supuse riscului de a deveni victime ale violenței.

Persoane traficate în scopul exploatarei sexuale

La începutul anilor 2000, Moldova a devenit o sursă majoră de persoane supuse traficului în țările Europei de Sud-Est, în special fete și femei, dintre care 14% cu vârsta mai mică de 18 ani, iar mai mult de jumătate fiind din grupa de vârstă de 19-24 ani. Nu există cifre exacte cu privire la fenomenul traficului, întrucât multe victime nu sunt identificate nici în țările de destinație, nici în Republica Moldova, din cauza fricii de stigmatizare, a autoaprecierii reduse și al nivelului redus de încredere în instituțiile de drept, dar și a schimbării metodelor de activitate a traficanților. În perioada anilor 2000-2008 numărul total de persoane asistate a fost de 5.183, inclusiv 2.443 victime ale traficului de persoane (adulți) și 1.016 de copii, 50 de migranți în situații dificile și 1.674 cazuri „de risc”.

Principalele forme înregistrate de exploatare au fost: sexuală (85,5%), prin muncă (6,5%), cerșetorie (3,1%). Principalele țări de destinație au fost: Turcia (31%), Rusia (22,8%), Moldova (20,2%), Emiratele Arabe Unite (5,7%) și Cipru (4,4%). Datele disponibile arată că cel puțin 70% din victimele fenomenului traficului sunt din familii deficiente ca „sărace” sau „foarte sărace”, 65% dintre acestea indică șomajul ca principalul motiv pentru plecarea în străinătate, iar 70-95% au suferit de violență în familie înainte de a fi traficate. Conform datelor Organizației Internaționale pentru Migrație, 80% dintre fetele și femeile traficate din Moldova au fost supuse violenței în familie atât după întoarcerea lor acasă, cât și înainte de a fi traficate. O altă problemă este traficul intern în Republica Moldova, în special din regiunea transnistreană. Victime ale traficului de ființe umane pot fi și copiii sau bărbații tineri. Intensitatea acestui fenomen urmează a fi evaluată, în pofida stigmatizării acestui grup, fenomen care face dificilă integrarea lor în societate.

Persoanele care trăiesc cu HIV

În Moldova au fost înregistrate aproximativ 9.000 de persoane cu HIV. În perioada anilor 1987-2008, din 4.996 de purtători de HIV oficial înregistrați, 3.461 de cazuri erau din regiunea transnistreană. La sfârșitul anului 2009 numărul de persoane care trăiesc cu HIV/SIDA în Moldova a constituit 5.625 de persoane, această cifră fiind de aproximativ 5 ori mai mare comparativ cu anul 2000. În comparație cu datele incidenței totale a HIV/SIDA, incidența acestei maladii în rândul tinerilor cu vârsta de 15-24 ani a scăzut în 2008. Cu toate acestea, infecțiile cu HIV continuă să aibă efectul cel mai dramatic asupra populației tinere și fertile. Mai mult decât atât, a apărut o tendință de „feminizare” a infecției: dacă la începutul epidemiei majoritatea persoanelor HIV pozitive

au fost bărbați (84,0%), în ultimii ani femeile dețin o cotă în creștere a numărului de infectați. În perioada anilor 2003-2007 proporția de femei gravide testate cu HIV a crescut, prevalența HIV în rândul acestui grup a continuat să crească: 0,1% în 2005, 0,21% în 2006 și 0,23% în 2007.

Ocupația

(condițiile de trai și accesul inadecvat la piețe):
gospodăriile rurale și antreprenorii agricoli.

Fermierii și angajații din agricultură sunt supuși unui risc ridicat de excluziune economică, deoarece veniturile lor depind de condițiile climaterice și accesul la piețe. În 2009 salariul mediu nominal al unui angajat din economia națională a constituit 2.747,6 Lei, cele mai mici valori fiind înregistrate în agricultură (1.468,2 Lei). Circa 45% din populație în 2008 a fost afectată de faptul că a existat o insuficiență de producție agricolă. Cei mai vulnerabili în acest context sunt

întreprinzătorii din agricultură (26,4%). Sondajul Bugetelor Gospodăriilor Casnice din 2008 arată că gospodăriile, în care principala sursă de venituri a fost propriul teren agricol, au fost supuse celui mai înalt risc al sărăciei absolute (36,9%). În 2009, ponderea acestor gospodării a crescut la 47%. Acest lucru înseamnă că unul dintre factorii majori care a influențat tendința ascendentă a sărăciei în zonele rurale în 2008 a fost epuizarea stocurilor agricole până la sfârșitul anului 2007. Un alt factor care a influențat nivelul de trai al populației rurale a fost scăderea veniturilor provenite din producția agricolă ca urmare a reducerii prețurilor. Statisticile arată că pe parcursul anului 2008 prețurile la fructe au scăzut cu 10%, iar la legume – cu 25%. Ca rezultat al influenței acestor factori, cele mai mari rate ale sărăciei au fost înregistrate printre angajații și auto-angajații din agricultură (42,8% și 36,9%), cu incidența sărăciei în creștere în 2009 la 48,1% și, respectiv, 47,0% pentru aceste grupuri.



Argumente și recomandări

*din partea organizațiilor internaționale
privind grupurile vulnerabile*

Argumente și recomandări din partea organizațiilor internaționale privind grupurile vulnerabile

Criteriul veniturilor

Sărăcia, gospodăriile sărace

Feminizarea sărăciei are loc în special în grupurile vulnerabile, cum ar fi cele ale femeilor din spațiul rural, femeile care conduc singure gospodăriile, femeile ce aparțin unor grupuri etnice minoritare, în special femeile rome, cele cu dizabilități și cele de vârstă a treia. Una din recomandările cheie bazată pe experiența din alte țări este că politicile trebuie să contribuie la îmbunătățirea situației economice a femeilor, cu precădere a celor ce aparțin grupurilor vulnerabile, cum sunt femeile din spațiul rural, femeile singure, femeile care aparțin unor grupuri etnice, cele cu dizabilități și cele de vârstă a treia.

Actualele politici nu vizează în mod specific sărăcia copiilor, iar acestui tip de sărăcie i se acordă o prioritate diminuată în cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare. Îngrijorarea este cauzată de faptul că alocările bugetare pentru copii, în special pentru copiii care trăiesc în zonele rurale, sunt insuficiente și că deseori resursele alocate nu corespund necesităților reale.

Vârsta

Tinerii și șomajul

Problemele specifice sunt ratele înalte ale șomajului, în special în rândurile tinerilor, femeilor și populației rome, lipsa oportunităților de angajare în câmpul muncii și salariile mici, care au determinat o emigrare masivă a persoanelor cu vârstă aptă de muncă, majoritatea cărora lucrează peste hotare ilegal, fără asigurare socială și fără protecție legală.

S-a recomandat consolidarea eforturilor de reducere a numărului de copii care trăiesc în instituții, inclusiv prin consolidarea măsurilor de susținere a familiilor și prin elaborarea formelor alternative de îngrijire familială. Statul trebuie să asigure condiții în care atât copiii care se află în instituții, cât și toți ceilalți copii privați de mediul natural familial să crească într-o atmosferă de securitate emoțională și materială.

Orfanii sociali

Un număr mare de copii sunt afectați de migrarea unuia sau ambilor părinți peste hotare în căutarea unor oportunități mai bune de angajare. Efectele negative ale acestui fenomen asupra copiilor sunt enorme. Este necesară o atitudine specială față de copiii lăsați în grija tutorilor *in loco parentis*, deoarece aceștia ar putea să nu primească întotdeauna educația și susținerea morală de care au nevoie, fiind neglijăți,

forțați să-și asume responsabilitățile adulților și mai expuși la exploatare și riscuri ale delincvenței juvenile. Programele de instruire pentru părinții din familii vulnerabile nu au fost adoptate și nici finanțate de autoritățile locale și naționale. Există semne de îngrijorare în legătură cu numărul mare de copii plasați în instituții, în special cei cu dizabilități mintale ușoare, dar și în legătură cu copiii lăsați în grija rudelor sau a altor persoane, care riscă să fie abuzați sau neglijăți, în timp ce părinții sunt plecați în străinătate la muncă.

Recomandările prevăd susținere financiară pentru familiile vulnerabile, efectuarea unei evaluări complete a situațiilor în care familiile sunt în mod special vulnerabile, implementarea strategiilor corespunzătoare de remediere, alocarea resurselor necesare și extinderea serviciilor sociale la nivel local prin introducerea instruirii parentale. Trebuie diminuate efectele negative ale migrației asupra bunăstării copiilor, în special prin instruirea tutorilor și prin ajutor social și psihologic acordat copiilor afectați.

Copiii din regiunile rurale și școlarizarea

Cauza principală a ratelor înalte de absențe și abandon al educației primare și secundare rezidă în sărăcia acută a familiilor și lipsa educației preșcolare.

Se recomandă asigurarea unei distribuiri mai echilibrate a resurselor pe întreg teritoriul țării și prioritizarea alocărilor bugetare pentru asigurarea implementării drepturilor tuturor copiilor, inclusiv a celor care aparțin unor grupuri economic-dezavantajate. La înființarea unor noi instituții de învățământ preșcolar, de asigurat că nefrecventarea grădinițelor de către copii nu este cauzată de sărăcia din familie.

Traficul de ființe umane

Moldova rămâne a fi o țară de origine și de tranzit a fenomenului traficului de ființe umane, în special de femei și copii.

Recomandările organismelor internaționale prevăd eforturi de anchetare a delincvenților și de protecție a victimelor traficului, dar și extinderea măsurilor de reintegrare socială a victimelor prin asigurarea accesului real la consiliere și servicii medicale.

E necesară combaterea fenomenului traficului de persoane, inclusiv prin asigurarea implementării eficiente a legislației și a programelor anti-trafic, dar și prin creșterea nivelului de conștientizare a problemei și prin instruirea personalului organelor de forță și a altor grupuri relevante.

Această parte a recomandărilor, formulate de organismele internaționale, se axează pe îmbunătățirea posibilităților de

angajare și de asistență socială pentru femeile care trăiesc în sărăcie prin soluționarea problemelor lor de bază, în special a celor care cauzează insecuritatea economică a femeilor. De asemenea, urmează să fie luate măsuri pentru îmbunătățirea situației economice și sociale a femeilor, în special a celor din zonele rurale, astfel încât să fie eliminată vulnerabilitatea acestora față de traficanți și implementarea serviciilor de reabilitare și reintegrare a victimelor traficului.

Limba/etnia

Romii din comunitățile rurale

Romii continuă să fie supuși unei discriminări profunde, cu precădere în zonele rurale. Condițiile de trai ale romilor variază mult în diferite regiuni ale Moldovei. Dacă unele familii se bucură de condiții bune de trai, în special în regiunile Soroca și Otaci, altele continuă să trăiască în condiții de sărăcie extremă, fiind izolate de societate, îndeosebi în zonele rurale.

Romii rămân să fie marginalizați social și economic, cu acces limitat la serviciile sociale și medicale, inclusiv la cele de angajare în câmpul muncii și de asigurare cu locuri de trai. Există îngrijorări legate de atitudinea discriminatorie a întregii societăți față de romi care poate fi exemplificată, inter alia, prin excluderea lor de facto de la participarea la viața publică. Majoritatea romilor trebuie să facă față numeroaselor dificultăți rezultate din marginalizarea comunității lor în Moldova. Un număr mare de romi încă mai trăiește în condiții extrem de dificile.

Copiii romi continuă să fie victime ale unor atitudini discriminatorii și au acces redus la educație, servicii medicale și nu beneficiază de standarde adecvat de trai. Deși schema națională de asigurare medicală este creată pentru a ajuta copiii care trăiesc în sărăcie sau în familii cu necesități speciale, familiile rome nu se bucură de acces egal la serviciile medicale.

Discriminarea față de romi conduce la inegalitate oportunităților în diverse domenii, cum ar fi accesul la angajarea în câmpul muncii, asigurarea cu locuință, servicii medicale, educație și acces la terenuri, ca rezultat al procesului de privatizare din trecut. Romii suferă de o lipsă generală de informare, inclusiv despre drepturile lor, și de lipsa accesului la justiție. Încă mai sunt raportate cazuri de neînregistrare a copiilor romi nou-născuți, din diferite motive, începând cu lipsa mijloacelor pentru achitarea taxelor de înregistrare, până la nașterea și nedocumentarea copilului în străinătate, în timp ce familia lucrează peste hotare. Lipsa înregistrării copiilor înseamnă lipsa actelor de identitate pentru copiii respectivi, ceea ce are consecințe serioase pentru acești cetățeni și, inter alia, poate duce la limita accesul lor la servicii medicale și de protecție socială de stat.

În pofida unor acțiuni locale, mulți romi continuă să trăiască în localități izolate, în case fără condiții decente de trai și în sărăcie extremă, înregistrând rate mici de participare la sistemul de învățământ. Participarea lor la activitățile publice rămâne a fi, la fel, limitată.

Romii continuă să fie victime ale stereotipurilor, intoleranței, iar uneori ale unor insulte formulate pe motive rasiale, chiar dacă sunt înregistrate foarte puține plângeri oficiale. Se spune că mass-media joacă un rol în crearea unui climat negativ împotriva romilor în rândurile populației generale. Unele articole din presă tind să perpetueze prejudițiile și stereotipurile rasiste împotriva romilor, deși sunt și unele produse media care încearcă într-o manieră pozitivă să atragă atenția publicului asupra problemelor romilor.

Sunt necesare măsuri de asigurare a egalității între toate grupurile sociale, inclusiv măsurile care au drept scop includerea și integrarea lor în societate, prin aplicarea efectivă a interzicerii discriminării rasiale și prin creșterea nivelului de conștientizare a publicului; prin promovarea unei reprezentări mai bune a romilor la toate nivelurile, ajutarea/asistarea membrilor comunităților rome la angajarea în câmpul muncii.

În același timp, aceste măsuri trebuie însoțite de acțiuni care interzic orice comportament discriminatoriu ale angajatorilor, care ar refuza angajarea unui rom din cauza originii sale etnice. Ar trebui luate măsuri de creștere a nivelului de conștientizare a drepturile lor și de îmbunătățire a accesului romilor la justiție. O altă problemă este lipsa actelor de identitate în rândurile romilor, fiind necesară luarea unor măsuri eficiente, iar remediarea unor atare probleme trebuie să devină o prioritate. Ar trebui asigurată alocarea resurselor pentru acordarea locuințelor sociale, în special pentru grupurile defavorizate și vulnerabile, inclusiv romii.

Școlarizarea

Sărăcia extremă prevalează în comunitatea romă din cauza lipsei educației și abilităților. Condițiile de sărăcie extremă în care trăiesc unele familii rome afectează capacitatea acestora de a-și trimite copiii la școală și de a plăti pentru materialele, îmbrăcămintea, hrana și mijloacele de transport necesare pentru școlarizarea copiilor romi. O parte din dificultăți, cu precădere abandonul școlar și problema neșcolarizării, sunt în unele cazuri legate de faptul că multe familii de romi lucrează în străinătate și migrează cu copiii lor. Cu toate acestea, se pot observa și unele situații îngrijorătoare în unele localități (așa ca Schinoasa), unde copiii romi sunt oficial înscriși la școală, însă, în realitate, există cazuri când aceștia nu frecventează orele și nu se întreprinde nimic pentru a asigura prezența efectivă a copiilor în sălile de clasă. Este regretabilă absența posibilităților de studiere a limbii rome în școli și oportunitățile foarte

limitate de a asigura predarea materialului didactic în limbile minorităților (altele decât rusa). S-a raportat o prezență scăzută la școală și o rată ridicată de abandon școlar printre copiii romi, precum și faptul că foarte puțini studenți romi au primit burse de stat pentru învățământ superior și niciunul nu a fost admis în cadrul cotei-părți de 15% din totalul numărului de locuri asigurate de stat în învățământ superior. Stereotipurile rasiste și prejudecățile există, pe alocuri, în rândul profesorilor și părinților non-romi, care descurajează copiii romi să frecventeze școlile generale. Există o problemă de segregare: în satele romilor sunt școli frecventate în cea mai mare parte – sau chiar exclusiv – de către copiii romi.

E necesară creșterea înrolării copiilor romi la școală și integrarea acestora în sistemul educațional.

Aici vorbim atât despre clasele pregătitoare, care facilitează accesul copiilor romi la clasa întâi a școlii primare, cât și despre diverse alte forme de sprijin școlar, inclusiv despre activitățile extra-curriculare. Este îmbucurător faptul că aceste activități par să aibă rezultate pozitive la nivel local. Totuși, problemele romilor în sistemul educațional persistă: se atestă o înrolare scăzută în sistemul de educație, unde doar 70% de copiii romi frecventează instituțiile de educație primară. De asemenea, se atestă rate înalte de abandon școlar, cu precădere în cazul fetelor, astfel rata de analfabetism printre romi rămâne a fi mult mai înaltă decât în rândul populației non-rome.

Politici

Scopul politicilor ar trebui să fie acordarea asistenței financiare familiilor de romi pentru a acoperi costurile manualelor școlare, de transport și alte costuri indirecte ale școlarizării, dar și pentru asigurarea predării lecțiilor de limba română (limba de stat) pentru copiii romi, asigurarea necesităților de studii ale elevilor romi ai căror părinți se află la muncă în străinătate, includerea limbii și culturii romilor în curriculum-ul școlar și continuarea și intensificarea eforturilor de sensibilizare a familiilor romi despre importanța educației, începând cu treapta preșcolară. Se mai recomandă utilizarea deplină a schemelor disponibile de burse și a cotei-părți pentru creșterea participării romilor în învățământul superior. Acest efort este necesar pentru eliminarea atitudinilor și stereotipurilor sociale negative față de romi și persoanele care fac parte din alte etnii minoritare, sporirea eforturilor de combatere a prejudecăților, inclusiv ale oficialii guvernamentali, cât și pentru consolidarea și promovarea toleranței și intensificarea dialogului intercultural dintre diferite grupuri etnice.

Reprezentarea

Romii nu sunt reprezentați în Parlament și, în afară forțelor de poliție, nu există cote pentru recrutarea romilor în serviciul public, în pofida dreptului minorităților etnice la o reprezentare aproximativ proporțională în sistemul executiv și judiciar. Recomandările includ: adoptarea unor măsuri speciale, cum ar fi obiective statutare electorale și ale serviciilor publice, precum și elaborarea unor programe speciale de instruire, pentru a asigura o reprezentare proporțională a romilor și a altor minorități subreprezentate în Parlament și în serviciul public, inclusiv în sistemul judiciar. E necesară o intensificare a eforturilor de instruire a romilor neangajați pentru integrare pe piața muncii, inclusiv prin instruirii vocaționale speciale pentru anumite grupuri țintă, e necesară și reinstruirea acestora, prin programe de învățare a limbii. Se recomandă și crearea unor condiții favorabile pentru antreprenariat privat și investiții în comunitățile de romi, inclusiv măsuri de infrastructură și de împrumuturi pentru micro-afaceri.

Educația în limba minorității pentru integrarea socială

Principiul predării limbilor minorităților continuă să fie respectat doar în școlile în care limba rusă este limbă principală de instruire. Acest lucru duce la formarea unor persoane, exponente ale unor minorități etnice care posedă la nivel slab limba română (fiind de fapt a treia lor limbă), deși predarea limbii române este obligatorie pentru toate școlile. Printre minoritățile etnice este în creștere tendința de a se identifica cu minoritatea vorbitoare de limbă rusă și de a renunța la identitatea proprie distinctă. Ucrainenii trăiesc în comunități suficient de mari, dar predarea majorității disciplinelor pentru ei se face în limba rusă. În consecință, elevii care aparțin minorității ucrainene nu au întotdeauna acces la ore de predare a limbii ucrainene. Predarea limbilor minorităților la nivel preșcolar este, de asemenea, insuficientă. Este binevenită dezvoltarea „școlilor experimentale”, în care o parte din predare se face în limba minorității (ucraineană, bulgară, ș.a.m.d.) și unde se promovează multilingvismul. Este regretabil faptul că posibilitățile de a învăța limba găgăuză sunt limitate, iar limba romani nu este predată deloc.

Limbile și culturile ucraineană, găgăuză și bulgară sunt predate ca discipline de studiu într-un număr limitat de școli unde limba de instruire este rusa. Ucraineana sau bulgara sunt limbi de instruire doar pentru anumite clase în câteva școli experimentale. Nu există școli în care să fie predate limbile și cultura romă, azeră sau tătară, iar calitatea predării limbii române pentru copiii care fac parte dintr-o minoritate este raportată ca fiind slabă.

Predarea limbii române persoanelor ce aparțin unor minorități etnice continuă să fie insuficientă, având drept urmare oportunități reduse de a participa eficient în activitățile publice și social-economice. Școlile unde instruirea este efectuată parțial în altă limbă nu dețin resurse suficiente pentru predarea limbii române până la sfârșitul perioadei de studii, ceea ce afectează egalitatea de șanse la angajarea ulterioară în sectorul public și privat a copiilor instruiți în acele școli. Sistemul de predare în limbile minorităților este compromis din cauza lipsei generale de mijloace, cu precădere a manualelor școlare și a instruirii adecvate a învățătorilor.

Integrarea lingvistică a persoanelor ce aparțin minorităților etnice este o problemă substanțială deoarece aceste persoane nu posedă limba română la un nivel adecvat. Promovarea studierii limbii române merge mână în mână cu măsurile de protecție și dezvoltare a limbilor și culturilor minorităților etnice.

Se menționează, de asemenea, faptul că Universitatea (bulgară) de Stat din Taraclia oferă studii pentru cel puțin 300 studenți, în special în domeniul istoriei, culturii și limbii minorității bulgare.

Pentru tătari este dificilă efectuarea unor activități de păstrare a limbii lor natale. Reprezentanții minorității găgăuze susțin că eforturile depuse pentru păstrarea și promovarea limbii și culturii găgăuze sunt inadecvate. Aceste eforturi sunt necesare pentru ca minoritățile etnice, inclusiv grupurile mai mici, să se bucure de posibilitatea de a-și păstra și dezvolta cultura și limba.

Nu este suficientă satisfacerea necesităților persoanelor care aparțin unei minorități etnice. Acesta a fost cazul minorității ucrainene, în special, precum și al altor minorități mai mici din punct de vedere numeric. A existat și lipsa programelor TV în limbile minorităților etnice din zonele rurale, unde persoanele care aparțin minorităților etnice trăiesc în comunități substanțial de mari. Televiziunea publică continuă să transmită programe în diverse limbi ale minorităților (ucraineană, găgăuză, bulgară, romă și rusă) precum și un program în rusă despre toate minoritățile etnice.

Mai mult ca atât, ar trebui inițiate dezbateri publice, în special prin intermediul media, privind chestiuni de toleranță și dialog intercultural, fiind necesară combaterea intoleranței și urii, implicând atât persoanele ce aparțin majorității, cât și minorităților populației.

Recomandările incluse în studiu se referă la intensificarea eforturilor de a oferi oportunități adecvate copiilor ce fac parte dintr-o minoritate pentru a beneficia de instruire în

propria lor limbă, precum și în cea română, și/sau de a studia limba și cultura proprie pe durata întregului ciclu de educație, inclusiv prin: (a) extinderea predării limbilor ucraineană, găgăuză și bulgară în școlile unde limba de instruire este limba română; (b) creșterea numărului de școli cu instruire în limbile minorităților etnice; și (c) introducerea limbilor minorităților mici ca și obiecte școlare, atunci când există o cerere suficientă. Statul ar trebui să continue și mai departe intensificarea eforturilor de îmbunătățire a calității educației în limba română pentru copiii care provin din rândul minorităților etnice. Se încurajează ratificarea planificată a Cartei Europene pentru Limbile Regionale sau Minoritare (și aplicarea acesteia pentru minoritățile mici).

Este recomandată dezvoltarea unui sistem multilingv de educație, inclusiv educație în limbile minorităților, dar și depunerea eforturilor pentru a îmbunătăți substanțial disponibilitatea și calitatea predării în limba română, amplificarea eforturilor de promovare a dialogului interetnic și a toleranței printre diverse grupuri etnice care trăiesc în circumscripțiile lor, în vederea eliminării discriminării. Toți cetățenii moldoveni trebuie să aibă oportunitatea de a învăța limba română, pentru a putea să se integreze în societate și să aibă o veritabilă egalitate a oportunităților; în același timp, ar trebui evitată asimilarea care ar depriva minoritățile etnice de posibilitatea sau capacitatea de a folosi propria lor limbă.

Funcționarii publici trebuie să cunoască mai multe limbi ale minorităților.

Există îngrijorări legate de încălcarea de către autoritățile auto-proclamatei republici transnistrene a drepturilor copiilor de a avea acces la educație în limba lor nativă, urmând închiderea școlilor cu predare în limba română în grafie latină.

Religia

Grupuri religioase minoritare, inclusiv evreii

Societatea moldovenească este deseori descrisă ca fiind tolerantă, însă unele probleme relatate în acest raport arată că există dificultăți de conștientizare a conceptului de manifestare (exprimată sau înfăptuită) de intoleranță sau rasism. Rasismul este deseori perceput în Moldova ca o noțiune ce acoperă doar abuzurile cele mai flagrante împotriva drepturilor omului, cum ar fi segregarea socială aprobată de stat, apartheidul sau nazismul. Cu toate acestea, rasismul și discriminarea rasială evoluează continuu, afectând anumite grupuri nu doar pe baza rasei, dar și în funcție de religie, limbă, naționalitate și origine etnică, fie pe baza combinației acestor caracteristici, și pot apare în forme mai subtile, însă oricum

vătămătoare, simțite zi de zi. Au fost raportate ofense verbale de sorginte rasistă împotriva imigranților provenind din Africa și Asia, dar și cazuri de hărțuire de către poliție a celor de religie musulmană.

Stereotipurile, prejudecățile și uneori limbajul care sugerează ura împotriva evreilor sau a străinilor continuă să fie diseminate de către unele instituții de media, chiar dacă în adresa organelor de drept ale statului nu au parvenit încă plângeri pentru investigarea situațiilor date. S-au raportat cazuri de circulație a unor materiale care incită la ură și, în special, la antisemitism, precum și cazuri de profanare a unor cimitire evreiești. Legislația existentă care vizează ura de rasă și acțiunile motivate rasial este rareori aplicată, religiile netradiționale fiind subiecte ale intoleranței pe scară largă. Comunitățile evreiești sunt îngrijorate de cazurile de profanare a cimitirelor și pietrelor funerare, chiar dacă aceste comunități susțin că e greu de stabilit dacă aceste acte ar trebui percepute doar ca acțiuni de vandalism sau, dimpotrivă, ca acte antisemite. Comunitățile evreiești, dar și cele ale altor grupuri religioase minoritare, se confruntă cu problema restituirii proprietăților confiscate de regimurile anterioare. Lipsa generală a conștientizării faptului că ofensele rasiste constituie o problemă duce la perpetuarea acestui comportament ofensator. Se consideră că instruirea specifică a celor implicați în sistemul judiciar penal (poliție, procuratură și judecători) este necesară pentru a crește gradul de conștientizare al oficialităților cu privire la problemele de rasism, discriminare și intoleranță și pentru a asigura că asemenea cazuri sunt tratate corespunzător. Unele surse au raportat acuzații de discriminare rasială din partea unor particulari, în special împotriva imigranților din țări africane și asiatice, aceste cazuri neajungând în fața instanțelor.

În anul 2010, organizațiile islamice nu au reușit în demersul lor privind recunoașterea Islamului ca religie. Doar în 2011 a fost înregistrat cultul islamic, ceea ce a împiedicat adeptii să își exercite în mod real dreptul de a se manifesta ca o religie și să își creeze instituții religioase, organizații și asociații. Etnicii minorităților musulmane au cerut în mod repetat să le fie repartizat un loc special pentru a-și îngropa morții. Poliția și alte autorități comit uneori ingerințe în activitățile grupurilor religioase pe motiv că aceste grupuri nu ar fi înregistrate, chiar dacă actul înregistrării nu ar trebui să reprezinte o precondiție pentru a desfășura astfel de activități. Membrii comunităților musulmane au fost cercetați în mod nejustificat de către reprezentanții legii pentru că ar fi practicat religia în locuri private, în timp ce dreptul musulmanilor de a face aceasta nu depinde de recunoașterea oficială a cultului. Musulmanii sunt hărțuiți de către reprezentanții populației majoritare sau de

către cei aparținând religiei majoritare, în special în mediul rural.

Reprezentanții minorității musulmane protestează față de obstacolele administrative nejustificate și disproporționate în efortul lor de a li se recunoaște cultul, în condițiile în care autoritățile refuză să participe la un dialog deschis pe această problemă. Credincioșii musulmani se plâng de frecvențele raiduri nejustificate ale poliției în lăcașurile lor de cult. Comportamentul necorespunzător al poliției nu pare să fie investigat în mod sistematic și sancționat așa cum ar fi necesar, iar în prezent nu există nici o instituție independentă care să monitorizeze comportamentul poliției sau care să analizeze plângerile. Se inițiază controale, inclusiv fiscale, iar frecvența acestora este disproporționată în comparație cu cele efectuate pentru alte grupuri din societate. Musulmanii mai subliniază dificultatea identificării unor lăcașuri de cult pentru a-și practica religia, această problemă, printre altele, fiind cauzată de nerecunoașterea oficială a cultului musulman.

Recomandările aduc în atenția autorităților faptul că actele antisemite sau motivate rasial ar trebui să fie monitorizate sistematic, investigate și sancționate corespunzător. Ar trebui elaborat și adoptat un cadru legislativ anti-discriminare cuprinzător. Ar trebui luate măsuri ferme pentru combaterea tuturor formelor de intoleranță (inclusiv cele manifestate în media și în cadrul discursului politic) și de a promova buna înțelegere și respectul reciproc. Este necesar să se întreprindă acțiuni pentru facilitarea înregistrării minorității etnice musulmane, cum ar fi tătarii, în calitate de comunități religioase. Membrii minorităților etnice musulmane, precum tătarii, ar trebui să poată fi înmormântați în conformitate cu ritualurile religioase și preferințele lor.

Musulmanii, dar și alte persoane care aparțin diferitelor culte, trebuie să se bucure de dreptul real de a-și practica cultul, inclusiv de a-și întemeia instituții, organizații și asociații religioase. Trebuie luate măsuri pentru a combate toate formele de intoleranță și pentru a promova înțelegerea și respectul reciproc, inclusiv respectul pentru diversitatea religioasă. În mod special ar trebui luate măsuri pentru prevenirea și combaterea intoleranței și discursurilor politice care promovează ura.

Este necesară implementarea unui program de instruire pentru toți cei implicați în sistemul judiciar penal (poliție, procuratură și judecători) cu scopul de a crește gradul de conștientizare a problemelor legate de rasism, discriminare și intoleranță. Se recomandă completarea cadrului legal existent prin adoptarea unei legislații cuprinzătoare care să interzică discriminarea rasială într-o manieră precisă și exha-

ustivă pentru a asigura că toate domeniile vieții sunt acoperite - educație, acces la locuință, servicii publice, spații publice și relații între indivizi. Autoritățile vor căuta modalități pentru a crea un sistem coerent de colectare a datelor cu scopul de a evalua situația diferitor minorități din Moldova și de a stabili amploarea manifestărilor de rasism și discriminare rasială. Există o lipsă generală de informații cu privire la istoria și cultura minorităților etnice, aceasta afectând nu doar copiii din interiorul acestor grupuri, dar și pe cei care studiază în școlile speciale pentru grupurile minoritare; copiii trebuie să devină conștienți de istoria și cultura diverselor minorități etnice care trăiesc în țară, ca de exemplu ucrainenii, bulgarii, găgăuzii, romii și evreii. La toate nivelurile și în cadrul tuturor disciplinelor școlare ar trebui promovată educația în domeniul drepturilor omului și, în special, principiul nediscriminării și necesitatea combaterii rasismului și intoleranței.

Genul

Discriminarea și ura față de persoanele LGBT

Discriminarea bazată pe orientarea sexuală pare să fie răspândită pe scară largă, iar violența și ura față de homosexuali reprezintă un motiv de îngrijorare.

Trebuie să fie asigurate măsuri punitive pentru infracțiunile motivate de ură ca acte de intoleranță și incitare la ură și violență din cauza orientării sexuale. E nevoie să se asigure respectarea strictă a măsurilor legale și administrative existente. Programele de instruire și directivele administrative trebuie să comunice în mod constant autorităților și persoanelor implicate mesajul că instigarea la ură și violență nu vor fi tolerate și vor fi sancționate. Măsurile de combatere a discriminării bazate pe orientarea sexuală ar trebui adoptate într-o formă care include programe de instruire pentru ofițerii de poliție și profesioniștii din domeniul asigurării serviciilor medicale.

Inegalitatea de gen

În Moldova, în timp ce femeile în general se confruntă cu discriminarea de gen, anumite grupuri de femei se confruntă cu forme suplimentare de discriminare, marginalizare și excluziune socială bazată pe motive suplimentare, cum ar fi rasă, identitate etnică sau religioasă, dizabilitate, etc. Cu toate acestea, chiar și discriminarea cauzată de astfel de factori este bazată pe gen. Astfel, în 2006, Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor și-a exprimat îngrijorarea cu privire la o serie de aspecte, inclusiv:

- Feminizarea tot mai mare a sărăciei, în special în rândul grupurilor vulnerabile de femei, cum ar fi femeile din mediul rural, femeile care conduc singure gospodăriile, femeile care aparțin unor grupuri etnice, în special femeile rome, femeile cu dizabilități și femeile în etate;
- Prevalența violenței în familie și lipsa căilor eficiente de atac și a asistenței juridice adecvate în caz de încălcare, a atitudinilor patriarhale larg răspândite și a stereotipurilor adânc înrădăcinate privind rolurile și responsabilitățile femeilor și bărbaților în familie și în societate;
- Disponibilitatea limitată a datelor statistice dezagregate în funcție de sex, etnie și de vârstă, și pe zonele urbane și rurale.

Nivelul de participare a femeilor pe piața muncii rămâne redus considerabil față de cel al bărbaților și, drept rezultat parțial, persistă un număr semnificativ de discrepanțe salariale între femei și bărbați. Inegalitatea de gen continuă în diferența de salarii între femei și bărbați, în pofida Legii Salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, care interzice discriminarea pe criterii de sex în stabilirea retribuției muncii.

În pofida nivelului avansat de educație a femeilor, situația femeilor pe piața forței de muncă se caracterizează printr-o rată de șomaj feminin în creștere, precum și prin concentrarea femeilor în sectoarele publice prost plătite, cum ar fi servicii medicale, asistență socială și de educație. Aceste elemente adâncesc diferența de salarizare între femei și bărbați, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Numărul de femei în funcții de conducere în viața politică și publică rămâne scăzut, inclusiv în Parlament, în serviciile publice și în sistemul judiciar.

Recomandările stabilesc obiective concrete și mecanisme de accelerare a participării egale a femeilor la viața publică și politică la toate nivelurile. Pentru societate, ca un tot întreg, este importantă participarea deplină și egală a femeilor în structurile de conducere la toate nivelurile decizionale, ceea ce ar asigura accesul egal al femeilor pe piața forței de muncă și categorii egale de plată pentru munca cu valoare egală.

Pentru crearea oportunităților egale pentru femei și bărbați pe piața forței de muncă prin implementarea, printre altele, a unor măsuri temporare speciale, se fac eforturi de a elimina segregarea profesională, atât pe orizontală, cât și pe verticală, și de a restrânge și exclude diferența de salarizare între femei și bărbați. Sunt încurajate creșterile salariale suplimentare în sectoarele de angajare în funcții publice dominate de femei și asigurarea plății egale pentru muncă cu valoare egală.

Violența în familie împotriva femeilor

Există îngrijorări privind prevalența violenței, inclusiv a violenței în familie, împotriva femeilor, și lipsa de disponibilitate a datelor actualizate separate pe sex care ar include toate formele de violență împotriva femeilor. Violența împotriva femeilor rămâne un fenomen larg răspândit; legislația existentă nu definește „violența în familie” drept infracțiune specifică. O problemă este și persistența violenței împotriva femeilor și copiilor, inclusiv violența în familie, și intervențiile sporadice ale autorităților publice vizate.

Lipsa centrelor de criză pentru victimele violenței în familie este, de asemenea, un motiv de îngrijorare. Victimele violenței în familie nu au acces la mijloace imediate de remediere și protecție, inclusiv acces la un număr suficient de adăposturi sigure și la servicii de asistență juridică. Numărul și capacitatea adăposturilor pentru victimele violenței în familie sunt limitate, iar intervenția poliției are loc numai în cazurile în care violența în familie a condus la un prejudiciu grav.

Se recomandă ca autoritățile să creeze adăposturi suplimentare, să furnizeze servicii de consiliere gratuită și alte măsuri ce ar fi necesare pentru protecția victimelor. Este necesară organizarea instruirilor privind gestionarea violenței în familie cu accent pe aspectele de gen pentru toți profesioniștii implicați în astfel de cazuri, inclusiv ofițeri de poliție, procurori, judecători și asistenți sociali.

Persoane cu HIV

Este îngrijorător faptul că persoanele cu HIV sunt supuse discriminării și stigmatizării, inclusiv în domeniul educației,

angajării în câmpul muncii, cazării și asistenței medicale. Se atestă și creșterea cazurilor de HIV/SIDA și a bolilor cu transmitere sexuală (BTS).

S-a propus ca eforturile de combatere a răspândirii HIV/SIDA și a altor boli cu transmitere sexuală să fie extinse inclusiv prin intermediul campaniilor de informare publică și prin introducerea obiectului de educație sexuală în școlile din zonele rurale. Acest fapt ar asigura implementarea eficientă a programelor de prevenire și combatere a consumului de droguri în rândul tinerilor și ar duce la adoptarea acțiunilor de abordare a problemei stigmatizării persoanelor care trăiesc cu HIV prin intermediul campaniilor de sensibilizare în problema HIV/SIDA. Concomitent cu alte acțiuni, e nevoie de eliminarea interdicției de înfiere a copiilor infectați cu HIV/SIDA, precum și a altor legi și reglementări discriminatorii referitoare la persoanele care trăiesc cu HIV/SIDA.

Persoane cu dizabilități mintale

Există semne de îngrijorare cu privire la tratamentul pacienților psihiatrici, inclusiv lipsa garanțiilor legale și persistența condițiilor proaste în instituțiile de plasament pentru persoanele care necesită tratament medical forțat, precum și lipsa monitorizării independente în astfel de locuri de privațiune de libertate. Republicii Moldova i s-a recomandat să îmbunătățească condițiile de întreținere a pacienților în instituțiile psihiatrice și să asigure vizitele organismelor independente de monitorizare la locurile de plasare a pacienților cu probleme mintale pentru tratament involuntar, în vederea asigurării implementării adecvate a garanțiilor prevăzute pentru protejarea drepturilor acestor pacienți și pentru elaborarea formelor alternative de tratament.



Implicațiile
descentralizării

Implicațiile descentralizării

Gradul actual de descentralizare a politicilor:

Serviciile educaționale preuniversitare sunt acordate de școli (fondate de autorități raionale, primării), grădinițe. Circa 70% din finanțe provin din transferurile de la guvernul central, restul – de la administrația locală. Sprijinul indirect este oferit de primării și autorități raionale, în timp ce sprijinul metodologic vine de la autoritățile raionale și de la Ministerul Educației. Conținutul educațional și curricular, schemele de personal sunt stabilite de Ministerul Educației, în timp ce școlile pot lua decizii pentru doar circa 5% din componentele curriculumului.

Politicile de bunăstare sunt manifestate prin transferuri de alocații în numerar și prin servicii sociale. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Finanțelor sunt autoritățile care elaborează politicile în domeniu. Alocațiile în numerar sunt transferate, iar eligibilitatea cetățenilor pentru acestea este evaluată de către agențiile raionale desconcentrate ale Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS). O excepție este programul de ajutor social (Legea nr. 133 în vigoare din 2009), prin care eligibilitatea este evaluată de către asistenții sociali ai primăriilor, achitățile fiind făcute din bugetul de stat prin intermediul CNAS. Prestarea de servicii sociale se face de către asistenți sociali raionali sau ai primăriilor, care sunt finanțați parțial de către autoritățile locale și parțial de autoritățile centrale.

Serviciile de sănătate sunt furnizate de către spitalele raionale (autoritățile locale sunt fondatoarele spitalelor licențiate de către agenția centrală de stat de specialitate) și centrele pentru medicii de familie. 95% din finanțări provin de la bugetul central prin contractele Camerei Naționale de Asigurări Medicale (CNAM), iar spitalele raionale gestionează finanțele pentru centrele medicilor de familie. Autoritățile raionale plătesc unele costuri indirecte ale spitalelor raionale. Centrele epidemiologice de medicină preventivă stabilite în raioane sunt finanțate direct de la bugetul de stat.

Serviciile polițienești sunt furnizate de către comisariatele de poliție în toate orașele și în centrele raionale, precum și de către polițiștii de sector în fiecare primărie. Poliția raională și comisariatele de poliție sunt finanțate în volum de 70% de la stat, iar restul – de către autoritățile raionale. Poliția este în subordinea Ministerului Afacerilor Interne.

Politicile fiscale sunt implementate de către autoritățile fiscale raionale (agenții desconcentrate), iar cele privind impozitele locale – de către colectorii de taxe la nivel de primării, plățiți de către primării. Autoritățile raionale și primăriile au o autoritate limitată asupra stabilirii impozitelor și taxelor locale. Baza fiscală a autorităților locale se limitează la impozitul pe venit al persoanelor fizice și impozitul pe profit (procentul este stabilit prin legea anuală cu privire la buget).

Politicile de mediu sunt implementate de către Agenția Ecologică, agenție desconcentrată.

Politicile de autorizare a construcțiilor sunt realizate de către autoritățile raionale și primării. Autorizațiile sunt eliberate de primării, iar proiectele sunt aprobate de către secțiile de arhitectură din cadrul autorităților raionale, cu un număr de certificate care urmează să fie obținute de la agențiile desconcentrate (serviciul ecologic, inspecția în construcții, etc.).

Politicile de infrastructură și drumuri pentru teritoriul autorităților raionale și locale sunt determinate de raion și primării. Întreținerea drumurilor locale este responsabilitatea autorităților locale și raionale.

Politicile judiciare sunt elaborate și implementate de către autoritățile publice centrale. Nu este prevăzută nici o atribuție judiciară autorităților locale.

Tabelul privind prestarea serviciilor și politicilor la nivel local:

Serviciul	Gradul de descentralizare	Rolul raionului, primăriei	Concluzia
1. Învățământ preuniversitar: grădinițe, școli	Prestare <i>delegată</i> autorităților locale (nivelul 1 executori, nivelul 2 supraveghere). Strict reglementată, finanțată și supravegheată de către guvernul central.	Fondatorii școlilor, grădinițelor prevăd cheltuieli, determină 5% din curriculum	Opțiune fezabilă pentru a descentraliza în continuare curriculumul, reglementarea suplimentară a controlului. Bazele fiscale înguste fac în continuare descentralizarea imposibilă. <i>Capacitate limitată (numai elemente de reglementare, subvenție limitată). Rolul autorităților centrale este determinant asupra rezultatelor politicilor educaționale.</i>
2. Politici de bunăstare: prestații, servicii	Prestarea și eligibilitatea <i>politicilor de prestații descentralizate</i> (excepție – mijloacele ajutorului social, evaluare testată de către autoritățile locale). <i>Serviciile sunt delegate și strict reglementate și supravegheate.</i> Serviciile sunt prestate prin cota de finanțare de stat și alocații locale.	Autoritățile locale sprijină asistenței sociali la primăriei (cheltuieli indirecte), autorități raionale	Opțiune fezabilă de descentralizare a viitoarei reglementări a serviciilor sociale și a supravegherii lor. Baza fiscală îngustă face imposibilă achitarea prestațiilor; capacitatea redusă de administrare a acestora. Administrarea eligibilității beneficiarilor la accesarea alocațiilor și ajutoarelor ar putea fi îmbunătățită. <i>Capacitate limitată, însă există disponibilitatea premizelor, sprijinul politic și administrativ. Rolul determinant al autorităților centrale asupra rezultatelor politicilor sociale.</i>
3. Servicii în sănătate	Prestare <i>desconcentrată</i>	Autoritățile raionale sunt fondatoare ale spitalelor raionale	Opțiune fezabilă pentru a extinde suportul de cheltuieli și rolul delegat al autorităților raionale, dar privatizarea și liberalizarea reprezintă opțiuni mai bune. <i>Autoritățile locale au un rol foarte limitat. Autoritățile centrale au rolul determinant.</i>
4. Servicii polițienești	Prestare <i>desconcentrată</i>	Primăria prevede cheltuieli pentru activitatea polițistilor de sector	Nu există roluri fezabile pentru extinderea autorităților locale. <i>Rolul autorităților centrale este unul cheie.</i>
5. Politicile fiscale	Centralizat. Bugetul anual stabilește tipul și cuantumul taxelor locale.	Autoritățile raionale colectează impozitele și taxele locale, stabilesc scutiri de taxe locale	Extinderea bazei fiscale pentru autoritățile locale ar putea fi o opțiune. Transferul de active către autoritățile locale, inclusiv în scopuri de impozitare ar putea fi, de asemenea, o opțiune. <i>Rolul autorităților locale ar putea crește, fiind totuși destul de complex și, astfel, contribuind la alte tipuri de politici.</i>
6. Autorizații construcții, clădiri	Descentralizat nivelul 2, reglementat centralizat	Primăria eliberează autorizații de construcție	Rolul autorităților locale este substanțial în menținerea drumurilor de importanță locală. <i>Dezvoltarea infrastructurii de către autoritățile locale trebuie să fie sensibilă la categoriile vulnerabile.</i>
7. Mediul	Desconcentrat	Nici un rol	Nici un rol posibil pentru autoritățile locale.
8. Drumuri, apă	Descentralizată pentru drumuri locale	Întreținerea drumurilor locale	Bazele fiscale înguste limitează capacitatea de acțiune a autorităților locale. Dezvoltarea infrastructurii de către autoritățile locale trebuie să fie sensibilă la categoriile vulnerabile.
9. Politici judiciare	Centralizat	Absent sau identificat prin colectarea de informații sau sprijin	Rolul autorităților centrale este substanțial.

Descentralizarea și impactul posibil asupra grupurilor vulnerabile

Posibila descentralizare poate schimba rolul autorităților locale. Autoritățile locale (la nivel de raion) ar putea deveni mai implicate în lansarea de politici prin delegare sau prin extinderea capacității fiscale. În același timp, delegarea, descentralizarea în mai multe cazuri înseamnă mai multe resurse în gestiune și servicii în administrare.

Versiunea curentă a Strategiei Guvernului privind Descentralizarea nu cuprinde o explicație specifică a eforturilor de descentralizare în fiecare domeniu. Strategia stabilește principiile și definițiile importante ale descentralizării și domeniile cheie pentru intervenție. Evaluarea posibilă a impactului strategiei de descentralizare ar putea fi realizată doar odată cu definirea prevederilor specifice ale procesului de descentralizare. De asemenea, Strategia de descentralizare poate prevedea centralizarea unor servicii, dar acesta este un alt subiect de studiu.

Concluziile diverselor cercetări privind posibilul impact al descentralizării asupra grupurilor vulnerabile sunt diverse. În linii generale, procesul descentralizării mai curând include, în cea mai mare parte, procesul împărțire a competențelor și de cooperare dintre administrația publică centrală și cea locală, decât descentralizarea totală. Câteva considerații de bază în acest sens includ:

- 1) necesitatea unui grad mai mare de eficiență a serviciilor administrației locale, tehnici de management îmbunătățite sau elaborarea de noi norme de etică administrativă modernă;
- 2) o participare publică mai mare, transparentizarea activității municipalităților și stabilirea de contacte directe cu cetățenii reprezintă obiective prioritare ale reformei;
- 3) este necesară profesionalizarea personalului administrației locale și organizarea serviciilor municipale.

Procesele de descentralizare în domeniul educației în zona Europei Centrale arată că la nivel local nu există suficiente informații și abilități de a gestiona procesul și sistemele, iar abordările de evaluare și monitorizare deseori lipsesc. Relațiile dintre autoritățile locale și centrale rămân a fi mai curând formale, decât de cooperare, iar în cursul procesului de transformare mecanismele de sprijin lipsesc, fiind necesară implicarea autorităților centrale și asigurarea sprijinului de reglementare și echilibrare a posibilităților inegalități.

Descentralizarea în domeniul sănătății, în contextul european, pare să reflecte un model tot mai popular de renunțare la conceptele de bază de descentralizare, recentalizând funcțiile importante ce țin de finanțare și controlul calității din cauza presiunii exercitate de necesitatea inovării, introducerii tehnologiilor mai eficiente, precum și fiind că politica mixtă de participare a autorităților centrale-locale în prestarea serviciilor este abordarea cea mai adecvată.

Descentralizarea serviciilor pentru persoanele cu dizabilități arată că procesul poate fi marcat de atitudini de nesiguranță și neîncredere profundă din partea persoanelor cu dizabilități. În contextul local, acest tip de reforme pentru acest tip de servicii ar necesita investiții substanțiale și un angajament pe termen lung din partea autorităților centrale în crearea sistemului de îngrijire în baza comunității.

În concluzia unui studiu se arată că în țările cu un nivel foarte mare de centralizare, unde autoritățile centrale controlează strict bugetul și cheltuielile, necesitățile comunităților locale sunt slab abordate în ceea ce privește educația, accesul la resurse, etc. Alte surse subliniază faptul că descentralizarea impune autorităților locale diverse provocări, cum ar fi ineficiența și lipsa entuziasmului în îndeplinirea atribuțiilor lor, pe motiv că:

- a) administrația locală ar putea să nu fie neapărat capabilă să își extindă sursele existente de venit;
- b) chiar și în cazul creșterii veniturilor administrației locale, acestea deseori nu dețin autoritatea și competența de a stabili propriile lor surse de venituri;
- c) lipsește personalul capabil să gestioneze bugetele locale;
- d) descentralizarea este desfășurată fără mecanisme adecvate de susținere a procesului;
- e) persistă imparțialitatea la nivel local față de unele grupuri din cadrul comunităților și lipsesc instrumentele adecvate de abordare a acestora.

Unele tipuri de descentralizare s-ar putea confrunta cu lipsa resurselor suficiente, atunci când autoritățile centrale au solicitat acordarea sprijinului corespunzător.

Un studiu desfășurat la nivel local a constatat că descentralizarea are consecințe atât pozitive, cât și negative, și anume:

- 1) descentralizarea poate să intensifice prejudecățile locale și marginalizarea grupurilor vulnerabile locale;
- 2) dacă nu este reglementată în modul corespunzător, descentralizarea nu generează o mai mare participare în domeniul educației și nu are, practic, nici un efect asupra responsabilizării;

- 3) dacă nu se asigură o coordonare cu rolurile autorităților centrale, în acordarea serviciilor sociale/medicale nu va putea fi observat nici un progres;
- 4) administrația locală nu poate atrage personal adecvat pentru prestarea serviciilor.

Acest studiu demonstrează necesitatea asumării de către autoritățile centrale a rolului de participare și facilitare în procesul de prestare a serviciilor de către autoritățile locale.

Concluzii



Concluzii

Tabelul de mai jos prezintă situațiile ipotetice și analiza acestora. Detaliile concrete ale impactului posibil al descentralizării depind foarte mult de situația grupurilor vulnerabile. De asemenea, impactul depinde de tipul grupului vulnerabil. Se recomandă efectuarea unei analize direcționate a impactului social pentru fiecare grup separat în baza politicii propuse de descentralizare.

Schema: Matricea analizei impactului asupra drepturilor omului (AIDO) pentru procesul de descentralizare (posibile scenarii)

Cea mai bună opțiune propusă pentru descentralizarea	Grupurile vulnerabile afectate (identificate pe grupuri)	Măsura complementară (posibilitatea îmbunătățirii situației vulnerabile)	Concluzia
<p>Serviciile de sănătate: Liberalizarea asistenței medicale primare, coordonarea acesteia de către autoritățile raionale</p> <p>Programe de sănătate implementate de către Ministerul Sănătății și CNAM cu implicarea centrelor și serviciilor medicilor de familie</p>	<p>Sărăcia: a) persoanele în etate, b) gospodăriile numeroase, c) copiii;</p> <p>Vârsta: a) bătrânii, b) tinerii, c) copiii;</p> <p>Dizabilitatea: a) persoanele cu dizabilitate mintală, b) copiii cu dizabilitate</p>	<p>CNAM va stimula prin indicatorii de performanță serviciile orientate spre grupurile vulnerabile</p> <p>Programele guvernamentale axate pe aceste grupuri vulnerabile în cooperare cu autoritățile locale și prin programe administrate de CNAM</p>	<p>Descentralizarea serviciilor de sănătate este puțin probabilă. Totuși, măsurile propuse vor avea un impact pozitiv asupra grupurilor vulnerabile</p>
<p>Serviciile sociale:</p> <p>Prestarea și administrarea serviciilor de către autoritățile locale</p> <p>Gestionarea procesului de stabilire a eligibilității pentru servicii sociale</p>	<p>Sărăcia: a) bătrânii, b) gospodăriile numeroase, c) copiii;</p> <p>Vârsta: a) bătrânii, b) tinerii, c) copiii;</p> <p>Dizabilitatea: a) persoanele cu dizabilitate mintală, b) copiii cu dizabilitate;</p> <p>Regiunile rurale: a) copiii de vârstă școlară, b) populația activă</p>	<p>Programele guvernului prin care se acordă granturi autorităților locale pentru crearea serviciilor sociale, cu indicatorii vulnerabilității anexați</p> <p>Asistenții sociali elaborează hărțile comunității cu reprezentarea grupurilor vulnerabile</p>	<p>Există o atitudine pozitivă față de descentralizarea socială</p>
<p>Serviciile educaționale:</p> <p>Prestarea serviciilor educaționale de către o rețea descentralizată de școli</p> <p>Descentralizarea parțială a curriculumului și aspectului lingvistic curricular (proportia mai mare a obiectelor studiate în limba română și nativă)</p>	<p>Regiunile rurale: a) copiii de vârstă școlară;</p> <p>Limba/etnia: a) romii, b) bulgarii, c) ucrainenii, d) găgăuzii, e) moldovenii din Transnistria;</p> <p>Dizabilitatea: a) copiii cu dizabilități</p>	<p>Guvernul va acorda granturi și va asigura monitorizarea normativă a utilizării acestora pentru promovarea integrării și dezvoltării identității</p> <p>Cartografierea comunităților cu reprezentarea grupurilor vulnerabile</p>	<p>Această descentralizare pare a fi la moment puțin probabilă, dar măsurile propuse ar avea un impact pozitiv asupra grupurilor vulnerabile</p>
<p>Serviciile politienesti:</p> <p>Parteneriat dintre poliție și comunitate</p> <p>Menținerea ordinii publice în comunitate în responsabilitatea autorităților municipale</p> <p>Servicii corecte și sensibile la drepturile omului</p>	<p>Genul: a) LGBT, b) trafic de ființe umane, violența în familie;</p> <p>Religia: a) musulmani, b) creștini neortodocși, c) evrei</p>	<p>Elaborarea și adoptarea unor ghiduri și reguli detaliate pentru menținerea ordinii publice sensibile la drepturile omului</p> <p>Cartografierea comunității cu reprezentarea grupurilor vulnerabile</p>	<p>Măsura propusă este puțin probabilă, dar va avea un impact pozitiv asupra grupurilor vulnerabile</p>



Recomandări

Recomandări

Propuneri generice

- 1) (participare/reprezentare) procesul electoral în consiliile locale ar trebui să includă cote (locuri rezervate) pentru participarea grupurilor vulnerabile, condiționate printr-un anumit procent (începând cu 5-7%) din populația grupului vulnerabil;
- 2) (participare/reprezentare) funcțiile publice neelective trebuie să facă obiectul unui program de reprezentare mai bună a grupurilor vulnerabile sau cel puțin de desemnare a persoanelor responsabile de gestionarea intereselor grupurilor vulnerabile ca poziții neremunerate sau remunerate;
- 3) (responsabilitate/transparență) procesul de elaborare a politicilor guvernamentale și a deciziilor autorităților regionale ar trebui să cuprindă componenta analizei impactului asupra grupurilor vulnerabile (sau mai generic, Analiza Impactului asupra Drepturilor Omului), deciziile autorităților centrale care afectează comunitățile locale sunt supuse analizei impactului asupra vulnerabilității;
- 4) (responsabilitate/transparență) deciziile autorităților locale sunt supuse publicării și disponibilității pentru revizuire de către părțile interesate și grupurile vulnerabile, inclusiv cele ce țin de proiectarea și re-proiectarea hotarelor teritoriale legate de utilizarea și exploatarea activelor și a resurselor;
- 5) descentralizarea unui anumit procent din conținutul educațional curricular (și lingvistic), a curriculumului local (până la 30%), la discreția autorităților raionale și locale, cu fonduri corespunzătoare de la autoritățile centrale pentru inovare;
- 6) descentralizarea procesului de determinare a eligibilității programelor sociale și alocațiilor în numerar, cu criteriile stabilite de guvernul central;
- 7) introducerea cotei de participare și reprezentare a grupurilor vulnerabile în consiliile locale prin rezervarea locurilor (când proporția grupurilor vulnerabile ajunge la un anumit procent, să spunem 5-10%, iar procesul electoral nu generează reprezentarea grupului vulnerabil) sau distribuția proporțională a locurilor;
- 8) accesibilitatea granturilor și subvențiilor guvernamentale centrale pentru autoritățile locale la crearea de centre comunitare pentru a servi nevoilor grupurilor vulnerabile;
- 9) posibilitatea pentru autoritățile locale de primul nivel de a înființa centre ale medicilor de familie și puncte medi-

cale cu fonduri de la Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM).

- 10) Date statistice îmbunătățite dezagregate pe multiple dimensiuni ale vulnerabilității: teritoriu, etnie, vârstă, gen, dizabilități și altele vor fi folosite pentru formularea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor de descentralizare. Datele despre diferite grupuri vulnerabile ar putea fi colectate prin intermediul statisticilor oficiale, din diferite tipuri de surse administrative, inclusiv Registrul Gospodăriilor Casnice (Biroul Național de Statistică), indicatorii socio-economici vizând condițiile de viață ale comunităților și indicii de deprivare a ariilor mici SADI (Ministerul Economiei), bazele privind asistența socială și persoanele cu dizabilități (Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei), precum și prin cercetări calitative și studii cantitative selective în comunități, în special în baza Cercetării Bugetelor Gospodăriilor Casnice, Studiului Pieței Forței de Muncă, etc. Capacitățile Biroului Național de Statistică, ale ministerelor de resort și APL ar trebui să fie dezvoltate în modul corespunzător.

Propuneri pentru grupurile vulnerabile specifice

- 1) Romii din comunitățile rurale se confruntă cu factori multipli de vulnerabilitate. Copiii romi se confruntă cu accesul inegal la educație adecvată și la serviciile de sănătate, un grad mai ridicat de sărăcie și lipsa de oportunități pentru dezvoltare culturală.

Populația romă rurală se confruntă cu șomaj și acces limitat la resurse administrative:

- Descentralizarea unui anumit procent al conținutului curricular educațional lingvistic, la decizia autorităților locale, sprijinit prin programe guvernamentale dedicate, care va veni suplimentar la fondurile deja alocate.

Populația romă rurală este mai mult probabil să fie mai săracă decât alte grupuri și comunități etnice:

- Descentralizarea procesului de determinare a eligibilității pentru alocațiile sociale în numerar pentru a reduce costurile de pregătire a documentelor de către romi;
- Introducerea de cote numerice pentru a îmbunătăți reprezentativitatea aleșilor romi (un loc rezervat, dacă populația romă constituie un anumit % din populația localității), crearea organelor de auto-guvernare în unele comunități.

- 2) Persoanele cu dizabilități grave, în special copiii, se confruntă o vulnerabilitate multiplă care include excluderea

- din societate, sărăcia, stigmatizarea și accesul limitat la serviciile publice:
- Descentralizarea procesului decizional privind introducerea de asistenți sociali personali pentru a ajuta integrarea copiilor în școlile generale, privind accesul la fondurile corespunzătoare ale guvernului central,
 - Descentralizarea procesului de determinare a eligibilității pentru alocațiile sociale în numerar pentru a reduce costurile de pregătire a documentelor,
 - Accesibilitatea granturilor și subvențiilor guvernamentale centrale pentru autoritățile locale la crearea centrelor comunitare pentru deservirea grupurilor vulnerabile.
- 3) Minoritățile etnice se confruntă cu problema vulnerabilității în ceea ce privește accesul la educația lingvistică integrată, nu beneficiază de predarea în limba română:
- Descentralizarea unui anumit procent al conținutului curriculumului educațional lingvistic la decizia autorităților locale, sprijinit prin programe guvernamentale dedicate (pentru limba nativă) și ridicarea ponderii studierii unor obiecte în limba română,
- 4) Persoanele în etate se confruntă cu vulnerabilitatea bunei integrări în societate, iar unii se confruntă cu sărăcia:
- Descentralizarea procesului de determinare a eligibilității pentru programele sociale și a prestațiilor bănești pentru a reduce costurile de pregătire a documentelor,
 - Suport pentru crearea de centre sociale comunitare sprijinit de fondurile corespunzătoare de la autoritățile locale și centrale.
- 5) Copiii și femeile traficate se confruntă cu vulnerabilitatea cauzată de sărăcie, stigmatizare, abandon social și familial și dificultatea reintegrării:
- Suport pentru crearea de centre sociale comunitare prin alocarea de fonduri corespunzătoare de la autoritățile locale și centrale pentru a reintegra victimele și a informa cu privire la consecințele traficului.
- 6) Copiii social abandonați în situație dificilă:
- Suport pentru crearea de centre sociale comunitare cu fonduri corespunzătoare de la autoritățile locale și centrale pentru a ajuta la integrarea socială și a face față dificultăților.
- 7) Femeile se confruntă cu cazuri de violență în familie:
- Suport pentru crearea de centre de adăpost și de asistență juridică, susținut prin fonduri corespunzătoare ale autorităților locale și centrale pentru a ajuta victimele să facă față procesului de protecție și reintegrare.

Despre Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI)

În 2010, Guvernul Republicii Moldova, PNUD și UN Women au lansat Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), finanțat de către Guvernul Suediei.

Obiectivul de dezvoltare al PCDLI este de a acorda asistență Republicii Moldova pentru a asigura ca grupurile vulnerabile din zonele urbane și rurale sărace să profite de oportunitățile de dezvoltare socio-economică durabilă prin intermediul unor politici locale și regionale adecvate implementate de administrațiile publice locale și partenerii lor într-un mod bazat pe drepturile omului și sensibil la dimensiunea de gen.

PCDLI contribuie la îmbunătățirea cadrului politic și legal, precum și la sprijinirea sistemelor și procedurilor administrative – activități axate pe transferul eficient de competențe către autoritățile publice locale, pe descentralizare și promovarea rolului APL în luarea deciziilor prin intermediul a patru componente: Consiliere și promovare de politici, Guvernare locală și participare, Abilitarea comunităților, Transnistria și zona de securitate.

Pentru a promova dezvoltarea bazată pe drepturile omului și sensibilă la gen la nivel regional și local, partenerii programului plasează abordarea bazată pe drepturile omului (ABDO), abordarea integratoare a egalității de gen și abilitarea femeilor în centrul tuturor activităților programului.

Casa ONU
Str. 31 August 1989, 131
MD-2012 Chișinău
Republica Moldova
www.un.md