

# STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

2016-2020

## 1. INTRODUCERE

1. În iunie 2004, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA). Prin semnarea acestor documente, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene.

2. Cu toate acestea, reforma administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, este una dintre restanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2015. Administrația publică este în ingrata situație când funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri. Implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios (reformarea serviciilor publice, elaborarea politicilor publice în bază de evidențe).

3. În același timp, reforma administrației publice este o pre-condiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului, Acordul de Asociere RM-UE, Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020", Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Ori, continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare.

4. Mai mult, la acest moment modernizarea și europeanizarea este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie. Modernizarea unei țări nu este posibilă însă fără modernizarea graduală și constantă, la toate nivelurile, a tuturor componentelor politice și sociale ale statului. Este un proces care trebuie să aibă loc atât pe verticală, cât și pe orizontală. Astfel, reforma sistemului administrației publice este un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele Uniunii Europene, care va transforma Republica Moldova într-un partener de încredere al Uniunii Europene.

5. Ghidându-se de acest deziderat, Guvernul creează premisele pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice. Astfel, un prim pas în acest sens a fost crearea Consiliului național pentru reforma administrației publice, care de altfel este și o recomandare a partenerilor de dezvoltare. Consiliul este o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local.

6. În același context, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova în cadrul inițiativei SIGMA, care este o radiografie completă a administrației publice prin prisma principiilor de bună guvernare la nivelul UE.

7. În baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA, dar și aplicând lecțiile învățate în

urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013, a fost elaborată prezenta Strategie.

8. Strategia de reformare a administrației pentru perioada 2016-2020 prezintă viziunea Guvernului și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice de la toate nivelurile, facilitând perceperea și angajarea tuturor actorilor importanți.

## **2. CONTEXTUL GENERAL AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

9. Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare.

10. Actuala strategie este elaborată după 11 ani de la lansarea primelor inițiative de reformă în domeniu în anul 2005, care au contribuit la dezvoltarea instituțiilor din Republica Moldova. Reprezentanți atât ai societății civile, cât și ai partenerilor de dezvoltare au confirmat că unele aspecte ce țin de reorganizarea Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar și eficientizarea procesului decizional au fost realizate. Cu toate acestea, fără un document strategic și asistență în domeniu pe parcursul ultimilor ani, efectele ciclului precedent de reformă a administrației publice sunt infime, reducându-se constant. Au rămas încă multe lucruri care trebuie îmbunătățite, iar societatea, pe bună dreptate, are așteptări tot mai mari de la administrație.

11. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă și mai practică. În procesul de modernizare a modului de funcționare a administrației publice, schimbările inițiale au ținut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central. În continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacități în domeniu necesită a fi consolidate.

12. În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acestora cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

13. Totodată, unul din elementele intersectoriale și novatorii ale reformei generale și profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă și financiară reprezintă unul din cele mai importante și efective instrumente în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirii calității serviciilor publice, luptei cu corupția și reformă a justiției. Reforma administrației publice, bazată pe descentralizarea puterii, urmează să asigure o definiție și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, între administrația publică și sectorul privat.

14. În comparație cu ciclul de reformare anterior, Strategia de reformă a administrației publice este:

- *Axată mai mult pe cetățean* - reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților;
- *Mai comprehensivă* - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale;
- *Mai coordonată* - procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

15. Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel încât să fie atins principalul obiectiv economic și politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene.

16. Scopul Strategiei de reformă a administrației publice este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" și Acordul de Asociere RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritate, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătând, în același timp, managementul defectuos și corupția.

17. Prin urmare, Strategia identifică prioritățile pentru principalele sisteme de management general, care vor permite Guvernului să monitorizeze și să coordoneze la nivel central schimbările necesare, astfel încât să asigure consecvența acestora și consolidarea reciprocă a efectelor acestor schimbări.

18. Necesitatea unui nou ciclu al reformei reflectă caracterul reformei administrației publice ca proces de ajustare continuă la realitățile politice, economice și sociale care sunt în permanentă schimbare. Procesele de reformare trebuie să aibă loc treptat pentru a asigura sustenabilitatea acestora, deoarece implică nu doar reguli, dar și schimbări în atitudini față de guvernare și politică.

19. Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: (i) modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politici publice, servicii publice), (ii) organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător și (iii) modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice). Ținând cont de aceasta, Strategia se axează pe reformarea următoarelor componente ale administrației publice:

- **Responsabilitatea administrativă** – raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparență decizională; responsabilitate instituțională;

- **Elaborarea politicilor publice** - planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;
- **Modernizarea serviciilor publice** - satisfacția clienților și managementul calității; re-ingineria proceselor și crearea ghișeele unice; e-guvernarea;
- **Managementul finanțelor publice** - prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; alocarea bugetului; executarea bugetului; procurări publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;
- **Managementul resurselor umane** - fișa de post; clasificarea și gradarea; recrutarea și selectarea; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane.

20. Strategia propune o nouă abordare de eficientizare a acestor domenii și se bazează pe lecțiile învățate în primul ciclu al reformei, caracterizat inițial printr-un grad înalt de centralizare a proceselor de elaborare și gestionare a acestora cu suportul asistenței externe. Abordarea centralizată a fost necesară din cauza capacităților reduse ale autorităților responsabile de reformă. Însă, odată cu dezvoltarea capacităților în rezultatul reformelor, abordarea bazată pe încredere devine mai eficientă.

### 3. PRINCIPIILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

21. Ținând cont de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația publică aplicând standardele și regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării Strategiei de reformă a administrației publice reflectă principiile bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării<sup>1</sup> și prin Ghidul privind calitatea administrației publice<sup>2</sup>, ambele documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru guvernare la nivel local<sup>3</sup>, recomandate de Consiliul Europei:

- **Legalitate.** Buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept. Autoritățile publice centrale și locale respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sunt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sunt puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice, reglementările vor stabili clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acesteia.
- **Descentralizarea, autonomie locală și subsidiaritate,** care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp)

- **Integritate.** În afara reglementărilor legale, administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încât să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica, integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inerent în acest sens. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar persoanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare există măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție.
- **Participare, imparțialitate și incluziune.** Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție la implementare. Administrația publică aplică tratament egal tuturor cetățenilor și mediului de afaceri, ceea ce implică respect față de toți, corectitudine și echitate, obiectivitate în procesul de luare a deciziilor, precum și evitarea discriminării. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sunt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.
- **Deschidere și transparență.** Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale.
- **Profesionalism.** Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernarea sunt permanent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sunt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Metode și proceduri practice sunt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune.
- **Centrarea pe cetățean.** Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice este oferită corect și la timp, serviciile publice sunt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sunt soluționate într-un interval de timp rezonabil.
- **Eficiență și eficacitate.** Administrația publică administrează procesele, politicile, strategiile, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități, cetățeni și mediul de afaceri, în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate. Sistemele de management al performanței evaluează și sporesc eficiența și eficacitatea serviciului public. Activități de audit sunt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța.
- **Viziune și durabilitate.** Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sunt luate în considerare în politicile curente. Deciziile tind să internalizeze toate costurile și să nu transfere problemele și tensiunile, fie de mediu, structurale, financiare, economice sau sociale, spre generațiile viitoare.
- **Responsabilitate.** Rolul fiecărei instituții, organ colegial și actor în procesul de elaborare a politicilor publice este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau.

Toate deciziile sunt expuse și explicate. Există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor.

#### **4. VIZIUNEA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

22. Strategia este fundamentată pe viziunea că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

23. Administrația publică din Republica Moldova va consolida încrederea societății, care va beneficia de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate, după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice pro-active și receptive la schimbare. Totodată, administrația publică va oferi fundamentul tehnic pentru agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității. Administrația va fi deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente care gestionează fondurile publice în mod eficient.

24. Administrația publică va fi mai mult centrată pe cetățeni, punând interesul public la baza activității sale. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și țintite pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural, educațional, economico-financiar, justiție și democrație.

#### **5. COMPONENTELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

25. În continuare, vor fi analizate componentele administrației publice care vor fi supuse reformei: (i) responsabilitate administrativă, (ii) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (iii) modernizarea serviciilor publice; (iv) managementul finanțelor publice; (v) serviciul public și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă va fi descrisă situația actuală, vor fi reflectate problemele, în baza cărora vor fi formulate obiectivele și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora.

##### **5.1. Responsabilitatea administrativă**

---

*Responsabilitatea administrativă se manifestă în două dimensiuni – verticală și orizontală. În dimensiunea verticală, responsabilitatea administrativă reprezintă relația dintre nivelele inferioare ale administrației cu cele superioare ale administrației sau politice (Parlament)<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>

---

*Pe dimensiunea sa orizontală, responsabilitatea administrativă leagă administratorul individual și administrația publică ca un întreg cu (i) cetățeanul, ca subiect sau utilizator al serviciului public și cu (ii) organele externe de supraveghere și control, create în acest scop, de tipul instituțiilor de audit, instituția ombudsmanului, instituții de control etc.*

---

### ***Descrierea situației actuale***

26. Realizarea principiilor bune guvernări pe care se axează Strategia de reformă a administrației publice, dar și atingerea scopului fundamental al acesteia, nu este posibilă fără asigurarea unui nivel de responsabilizare a administrației publice. Administrația publică este considerată responsabilă dacă respectă concomitent următoarele principii<sup>5</sup>:

- a) Guvernul a efectuat un diagnostic, a revizuit, a reorganizat și a eficientizat instituțiile administrației publice. Astfel, cadrul de organizare a administrației publice este unul rațional, cu desemnarea clară a responsabilităților pentru fiecare dintre instituțiile publice relevante. Aceste responsabilități țin în special de planificarea, raportarea și justificarea acțiunilor sale către Parlament, Guvern, autoritățile administrative și publicului<sup>6</sup>.
- b) Cadrul de reglementare existent garantează accesul la informația despre performanța autorităților și instituțiilor publice, dar și despre cum acestea în activitatea lor servesc cetățenilor și mediului de afaceri. Nu mai puțin importante sunt mecanismele de monitorizare și implementare a legilor cu privire la transparență (transparența în procesul bugetar și transparența cadrului decizional), dar și existența instrumentelor de informare și implicare a societății civile, sectorului asociativ și altor actori interesați în procesul de elaborare și aprobare a deciziilor și actelor normative.
- c) Dialogul instituționalizat între administrația publică centrală și administrația publică locală și implicarea tuturor actorilor interesați de la etapele inițiale de conceptualizare/elaborare a deciziilor guvernamentale asigură o mai bună legătură cu realitățile din teritoriu, o calitate mai mare a actelor adoptate și condiții adecvate pentru implementarea lor efectivă.
- d) Funcțiile administrative în statul de drept asigură dreptul persoanei la un tratament corect și eficient de către administrația care i-a încălcat aceste drepturi. Oricare ar fi acesta, o compensare sau corectare a faptului trebuie să fie garantată.
- e) Statul oferă suportul necondiționat organismelor de supraveghere și control (Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Centrul Național Anticorupție) în îndeplinirea mai eficientă a funcțiilor. Acest lucru presupune posibilitatea și capacitatea Parlamentului de a supraveghea activitatea Guvernului, începând de la etapa de elaborare a politicilor, dar și executarea angajamentelor bugetare pentru realizarea acestor politici, pentru monitorizarea legăturii dintre performanța Guvernului și obiectivelor declarate de către acesta. Realizarea măsurilor enunțate mai sus contribuie direct la crearea modelului național de performanță a administrației publice. Crearea mecanismelor de combatere a corupției mari și mici, dar și implementarea procedurilor administrative, vor amplifica impactul acestora.

---

<sup>5</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

<sup>6</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Methodology.pdf>

Gestiunea resurselor publice în mod transparent și eficient, va contribui la creșterea nivelului de încredere a cetățenilor, care la rândul lor vor putea lua decizii informate.

27. Responsabilitatea și transparența sunt două elemente importante ale buneii guvernări. Transparența este o forță puternică, care, aplicată în mod consecvent, contribuie eficient la combaterea corupției, îmbunătățirea guvernantei și promovarea responsabilității. Este dificilă separarea responsabilității de transparență, întrucât ambele procese utilizează activități comune, dintre care cea mai importantă este raportarea publică. Conceptul de responsabilitate se referă la cadrul legal și de raportare, structura organizatorică, strategia, procedurile și acțiunile care asigură legalitatea mandatului instituției și cea mai bună funcționare în serviciul public. Noțiunea de transparență se referă la raportarea în timp util a informațiilor publice fiabile, clare și relevante cu privire la statutul, mandatul, strategia, activitățile, managementul financiar, operațiunile și performanțele instituționale.

28. Deși premise favorabile responsabilizării administrative au apărut odată cu adoptarea în anul 2000 a Legii privind accesul la informație<sup>7</sup> și apoi a Legii privind transparența în procesul decizional<sup>8</sup>, problema transparenței în sectorul public rămâne una majoră. Tradițional, autoritățile și-au concentrat eforturile pe asigurarea unui minim de transparență în procesul decizional. Asigurarea accesului la informație continuă să fie considerată de autorități activitate redundantă, iar lipsa mecanismelor de responsabilizare nu motivează sau nu constrâng managerii instituțiilor administrației publice să acorde atenție suficientă performanței acestora.<sup>9</sup>

29. Semnarea Memorandumului de aderare la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă și a Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru anii 2012-2013, cu actualizarea anuală a acestuia, prin care Guvernul se angajează să promoveze transparența, combaterea corupției, creșterea integrității funcționarilor publici, utilizarea mai eficientă a resurselor și a noilor tehnologii pentru a îmbunătăți actul de guvernare și dialogul cu cetățenii, a dus la o serie de schimbări pozitive ce țin de deschiderea datelor primare ale instituțiilor publice (date.gov.md), crearea serviciilor electronice și a mecanismelor de interacțiune cu cetățenii (particip.gov.md). Prevederile Hotărârii Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice<sup>10</sup>, au reprezentat un pas în plus în asigurarea transparenței decizionale și monitorizării activității instituțiilor publice. Însă, nici această lege nu asigură acoperirea precondițiilor de responsabilitate administrativă decât fragmentar.

30. Promovarea principiilor unei administrații responsabile și etice drept precursor al buneii guvernări a revenit tradițional partenerilor de dezvoltare a țării<sup>11</sup>, care au devenit mai insistenți și vocali odată cu semnarea Acordului de Asociere RM-UE și care au oferit suportul financiar și tehnic pentru reformele la acest capitol.

---

<sup>7</sup> Legea nr.982–XIV din 11.05.2000. Aceasta creează cadrul legal pentru facilitarea informării, consultării și participării cetățenești, având drept scop crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale; eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

<sup>8</sup> Legea nr.239-XVI din 13.11.2008. Aceasta stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.

<sup>9</sup> <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1217-itb-2015&category=180>

<sup>10</sup> Hotărârea Guvernului nr.188 din 03.04.2012.

<sup>11</sup> Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, ianuarie 2015.



31. Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere dintre țara noastră și Statele Uniunii Europene, în special prevederile Articolului 22 (reformarea administrației publice la nivel central și local), Articolele 47 - 51 (gestiunea finanțelor publice, control intern, sisteme bugetare și mecanisme anticorupție) setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, dar în special pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale.

32. Instituția Avocatul Poporului este în curs de transformare majoră ca urmare a noii legi privind Avocatul Poporului. Centrul pentru Drepturile Omului, reprezentat de patru avocați parlamentari acționând independent, a fost înlocuit de către Oficiul Avocatului Poporului, constând dintr-un Ombudsman cu un mandat general și un Ombudsman special pentru protecția drepturilor copilului.

33. În ceea ce privește politicile de responsabilizare la nivel local, angajamentul Guvernului în cadrul reformei de descentralizare a fost de a avansa etapizat, astfel ca transferul competențelor de la nivel central către alt nivel de administrare să fie efectuat în corelare cu activități de consolidare a capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale.

34. Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidarea autonomiei locale constituie doar circa 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare. Cele mai importante tergiversări se atestă în implementării acțiunilor care vizează consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare. Pentru deblocarea activităților și avansarea pe următoarele componente ale descentralizării sunt necesare intervenții prompte la capitolul descentralizarea patrimonială.

### ***Problemele identificate***

35. În asigurarea unei administrații publice responsabile sunt identificate 3 tipuri de probleme ce țin de: i) relevanța structurii actuale a administrației publice, ii) transparența și accesul la informație, iii) puterea de supraveghere a instituțiilor.

36. Cadrul actual al administrației publice nu este subiect al evaluării constante în baza unor criterii funcționale, de necesitate și de eficiență a utilizării banilor publici, decât recent și în mod izolat pentru unele instituții (existente) ale administrației publice centrale. Principala provocare la acest capitol o constituie faptul că propunerile de creare a noilor autorități sau instituții publice nu sunt întotdeauna însoțite de o analiză comprehensivă bazată pe dovezi și evidențe.

37. Cadrul de reglementare actual referitor la organizarea administrației publice este unul fragmentat și inconsistent. Deși există un cadru general de evaluare a performanțelor la nivel central, acesta nu este complet funcțional.<sup>12</sup>

38. O serie de legi care reglementează anumite sectoare ale economiei naționale atribuie funcții administrative de bază întreprinderilor de stat, care nu sunt subiect al legilor care reglementează administrația de stat.

---

<sup>12</sup> Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova, December 2015.

39. Legislația cu privire la accesul la informație este una incompletă, care nu descrie foarte clar natura informației pe care ministerele și agențiile trebuie să o publice, iar responsabilitatea pentru implementarea acesteia nu a fost atribuită. Acest fapt a dus la nerespectarea prevederilor de bază ale legii de cel puțin 50% din instituțiile publice, care nu publică date despre executarea bugetelor, rapoartele de activitate, inițiativele de elaborare a politicilor. Astfel, cadrul legal actual justifică lipsa de inițiative pro-active la acest capitol, în special lipsa de interes a instituțiilor să publice informații despre activitatea sa.<sup>13</sup>

40. Deși a fost supusă reformării majore în anii 2014-2015, instituția Avocatului Poporului încă nu este complet funcțională. În aprilie 2014, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), prin care Centrul pentru Drepturile Omului este reorganizat în Oficiul Avocatului Poporului și este redus numărul ombudsmanilor de la 4 – la 2. Cu toate acestea, extinderea mandatului nu a fost urmată de consolidarea financiară, iar parametrii și starea tehnică a clădirii în care este amplasată instituția nu permite angajarea colaboratorilor, crearea condițiilor de muncă adecvate și adaptarea rezonabilă a clădirii pentru persoanele cu nevoi speciale.<sup>14</sup>

41. Interesul Parlamentului față de activitatea Curții de Conturi, principala instituție de audit din stat, este scăzut, pe parcursul ultimilor 5 ani fiind audiate doar 3 rapoarte în plenul Parlamentului și altele 3 în cadrul comisiilor parlamentare.

42. Nu există un mecanism clar care ar stabili măsura și condițiile de despăgubire cauzate de erorile administrative. Prevederile existente<sup>15</sup> se axează pe evaluarea performanțelor individuale și colective în cadrul autorităților publice, nu însă pe aspectele ce țin de responsabilitatea pentru prejudiciile cauzate de către autoritatea publică în exercitarea funcțiilor sale. Bunele practici<sup>16</sup> recomandă instituirea mecanismelor administrative clare, care ar permite cetățeanului să ceară despăgubirea acestuia, în afara sistemului judiciar. În linii generale, Cancelaria de Sat este desemnată responsabilă de organizarea și exercitarea controlului asupra executării de către ministere și alte autorități administrative a actelor normative și a documentelor de politici naționale. Însă, prevederile legale existente nu sunt suficiente pentru a asigura monitorizarea și evaluarea riscurilor administrative, dimensiunii erorii administrative și punctelor de control.

43. Transferul de competențe de la nivel central la nivel local nu întotdeauna respectă condițiile alocării de resurse adecvate financiare, materiale și patrimoniale.

44. Fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării în Republica Moldova creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. Prima consecință negativă este că marea majoritate a autorităților administrației locale nu furnizează servicii publice, având în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii, inclusiv, comunale. Structura administrativ-teritorială existentă și lipsa formelor alternative de organizare și prestare a serviciilor publice – care nu permite furnizarea unor servicii locale și comunale de baza către persoane și firme – duce la depopularea țării. O altă consecință este că baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul orașelor sau satelor sunt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ care ar putea furniza serviciile publice. Toate

<sup>13</sup> <http://www.e-democracy.md/files/guvernare-democratie-16-ro.pdf>

<sup>14</sup> [http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom\\_raport\\_upr\\_0.pdf](http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom_raport_upr_0.pdf)

<sup>15</sup> <http://lex.justice.md/md/346610/>

<sup>16</sup> Public Administration,, Urmila Sharma, S.K. Sharma, 2002.

autoritățile locale de un anumit nivel (primarii sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă, etc.

45. Ineficiența autorităților locale de nivelul al doilea - consiliile raionale din Republica Moldova. Autoritățile raionale au scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a aloca resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale. Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul unu, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație și nu corespunde deja realităților existente. În ultimii ani raioanelor le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență socială. În același timp, noul sistem al finanțelor locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară, și permite alocarea directă a fondurilor de la stat către autoritățile locale.

### ***Obiectivul general***

Consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD.<sup>17</sup>

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*Obiectiv Specific 1 (OS1). Raționalizarea structurii Guvernului în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice în baza următoarelor criterii:
  - Păstrarea funcțiilor de elaborare a politicilor doar la nivelul ministerelor;
  - Gruparea funcțiilor de același fel pentru a obține economii de scară și pentru a maximiza sinergia proceselor;
  - Excluderea ambiguității, dublării sau suprapunerii funcțiilor;
  - Separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor;
  - Exceptând cazurile când exercitarea funcțiilor este în interes public, desființarea delegarea sau privatizarea acestora și redistribuirea resurselor către alte funcții mai importante;

<sup>17</sup> <http://www.sigmaweb.org/about/#d.en.269129>

- Preluarea funcțiilor improprii de la entitățile economice proprietate a statului (elaborarea politicilor, reglementare și control, prestarea serviciilor administrative).
- 2) Stabilirea mecanismului de revizuire periodică și coerentă a eficienței și eficacității structurii administrative, a necesităților și a costurilor de administrare, pentru adaptarea instituțională a structurii administrației publice la prioritățile Guvernului.
  - 3) Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea costurilor și necesităților la crearea noilor autorități și instituții publice.

OS2. Crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale

- 1) Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL.
- 2) Elaborarea și implementarea politicilor sectoriale în domenii pasibile descentralizării;
- 3) Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul APC și APL în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen.

OS3. Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice

- 1) Elaborarea conceptului și foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale);
- 2) Consultarea CALM, APL, mediului academic și științific, societății civile și a membrilor comunităților locale asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale (2019).
- 3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova (2016-2017).
- 4) Elaborarea și implementarea unui pachet de acte normative care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea inter-municipală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele APL către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc.

OS4. Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a performanței autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, dar și despre cum acestea în activitatea sa servesc interesului cetățenilor și mediului de afaceri

### Etapa I (2016-2018)

- 1) Definitivarea și promovarea codului de procedură administrativă.
- 2) Pregătirea modificărilor și completărilor la Legea privind accesul la informație, inclusiv determinarea instituției responsabile de monitorizarea implementării acesteia, identificarea principalelor probleme și necesități.
- 3) Stabilirea răspunderii conducătorilor autorităților și instituțiilor publice care nu se conformează prevederilor legale de deschidere a datelor guvernamentale deschise documentelor și informațiilor deținute de autoritățile și instituțiile respective pentru reutilizare de către persoane fizice sau juridice.
- 4) Asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale ale acestora.

### Etapa II (2019-2020)

- 1) Promovarea proiectului de lege privind răspunderea ministerială, care să includă aspecte legate de răspunderea colectivă ministerială în fața Parlamentului și responsabilitatea politică individuală ce se va extinde asupra controlului performanței autorităților și instituțiilor din subordinea ministerelor.
- 2) Evaluarea în mod comprehensiv și relevant a performanței entităților economice proprietate a statului și includerea acestora în cadrul general de responsabilizare a sectorului public pentru funcțiile publice pe care acestea le îndeplinesc și pentru banii publici și resursele publice date în gestiune acestora.
- 3) Introducerea unui mecanism de monitorizare a cazurilor judiciare care rezultă în răspunderea publică.

### **Indicatori de monitorizare**

<b>Obiectiv</b>	<b>Indicator</b>	<b>Anul de referință</b>	<b>Valoarea de referință</b>	<b>Ținta, anul 2020</b>
OS1	Numărul de instituții care raportează Prim-ministrului și Parlamentului			
	Măsura în care structura generală a ministerelor și a altor organe centrale din subordinea Guvernului este rațională și coerentă			
OS2	Nomenclator de delegare a competențelor către APL aprobat			
	Documente de politici sectoriale în domenii pasibile descentralizării aprobate			
	Instruiri ale personalului la nivelul APC și APL în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen			

OS3	Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv prin eliminarea structurilor raionale) elaborată			
	Consultări organizate cu membrii comunităților locale asupra opțiunilor de consolidare administrativă			
	Acte legislative și normative aprobate			
OS4	Ponderea solicitărilor de informații publice respinse într-un anumit an de către autoritățile publice			
	Ponderea solicitărilor de informații publice respinse într-un anumit an de către autoritatea de supraveghere			
	Ponderea cererilor de informații publice prin instanțele de judecată			
	Ponderea autorităților publice care respectă menținerea site-uri web, în conformitate cu cerințele de reglementare			
	Ponderea autorităților publice care mențin un registru de documente și baze de date			
	Măsura în care dreptul de a avea acces la informațiile de interes public este adoptată în legislație și aplicată în practică			
	Ponderea plângerilor care rezultă în plata compensației.			
	Măsura în care autoritățile publice își asumă obligații și măsuri reparatorii și de garantare			

## 5.2. Elaborarea și coordonarea politicilor publice

*Elaborarea politicilor publice este procesul prin care guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acțiuni și acte normative pentru a livra "rezultate" cetățenilor. Prin acest proces se stabilește ce trebuie făcut – examinând raționamentul de bază și eficacitatea politicilor – elaborând apoi modalitatea de implementare și revizuire permanentă cât de bine rezultatele dorite sunt livrate.*

### **Descrierea situației actuale**

46. În scopul optimizării procesului de planificare strategică la nivelul întregului Guvern, în anul 2008 a fost creat Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică. Misiunea acestuia este asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, în care sunt corelate în cea mai eficientă manieră prioritățile naționale, stabilite în principalele documente strategice ale Guvernului, cu politicile elaborate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe.<sup>18</sup> Mai exact,

<sup>18</sup> Hotărârea Guvernului nr. 838 din 9 iulie 2008 "Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică"

Comitetul, conform regulamentului său, poate interveni în elaborarea și monitorizarea implementării Programului de activitate al Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare și a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Comitetul este un organ consultativ, condus de Prim-ministru, care include 7 membri ai Guvernului. În mediu, anual sunt organizate în jur de 10 ședințe ale comitetului, însă în anul 2015 au fost organizate doar două ședințe.

47. La nivelul autorităților administrative centrale din cadrul Guvernului, Cancelaria de Stat este autoritatea responsabilă de crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile administrative centrale. Funcțiile acesteia au fost definite în conformitate cu recomandările UE/SIGMA privind rolul "Centrului Guvernului"<sup>19</sup>. La nivelul Cancelariei de Stat, este creată Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale, a cărei misiune constă în asigurarea elaborării și aprobării de către Guvern a politicilor publice de calitate, respectiv, asigurarea implementării, monitorizării și evaluării acestora de către autoritățile administrative centrale.

48. La nivel ministerial, în calitate de interfețe specializate au fost create subdiviziuni de planificare, monitorizare și evaluare, care coordonează activitatea de elaborare a documentelor de politici publice la nivelul autorităților și, după caz, la nivel intersectorial și sectorial, examinează rezultatele evaluării impactului politicilor publice, asigură interacțiunea procesului de elaborare a politicilor publice cu procesul bugetar, coordonează procesul de monitorizare, evaluare și raportare a implementării documentelor de politici publice.

49. Planificarea pe termen mediu la nivel național este reglementată de Legea cu privire la Guvern<sup>20</sup>, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, Hotărârea Guvernului cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici și Lega finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Documentele de planificare la nivel național ale Guvernului includ Programul de activitate al Guvernului, Strategia Națională de Dezvoltare, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

50. Planificarea pe termen scurt la nivelul Guvernului se efectuează prin intermediul planului de acțiuni al Guvernului, care se elaborează anual în baza Programului de activitate al Guvernului. Procesul de coordonare a elaborării și monitorizării planului de acțiuni al Guvernului este gestionat de către Cancelaria de Stat. Totodată, în urma semnării Acordului de Asociere RM-UE în iunie 2014, a fost elaborat și aprobat Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2016<sup>21</sup>, procesul fiind gestionat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Multe din acțiunile propuse de autorități în ambele planuri de acțiuni coincid, întrucât documentele de referință – Programul de activitate al Guvernului și Acordul de Asociere RM-UE – conțin obiective similare.

---

<sup>19</sup> Conform SIGMA, termenul "Centrul Guvernului" se referă la o structură administrativă care deservește puterea executivă - Prim-ministrul și Guvernul, ca organ colectiv. Centrul Guvernului realizează următoarele funcții: planificare; coordonare; analiză; monitorizare; consiliere; elaborarea metodologiilor; gestionarea sistemului de elaborare a politicilor; asistență logistică pentru ședințele Guvernului. Numele dat "Centrului Guvernului" variază de la țară la țară - Secretariatul General, Oficiul/Aparatul Guvernului, Cancelarie de Stat ș.a.

<sup>20</sup> Legea cu privire la Guvern, nr.64 din 31 mai 1990.

<sup>21</sup> Hotărârea Guvernului nr.808 din 7 octombrie 2014.

51. În anul 2008, la nivelul autorităților administrative centrale a fost introdus planul de dezvoltare instituțională (PDI) ca principalul document de planificare managerială și strategică pe termen mediu (2008-2011) a activității în cadrul autorității. În anul 2011, PDI a fost înlocuit cu programul de dezvoltare strategică (PDS) pentru perioada 2011-2014, care descrie direcțiile de activitate ale instituției, planifică pe termen mediu activitatea instituției, reflectă lacunele în ceea ce privește capacitățile autorității de realizare a misiunii sale și propune modul de remediere a acestora. În anii 2015-2016, autoritățile publice au elaborat și aprobat PDS pentru următoarea perioadă.

52. Conform evaluării SIGMA, în Republica Moldova funcțiile prescrise Centrului Guvernului sunt realizate de patru instituții:

- a. **Cancelaria de Stat** – pregătește ședințele Guvernului; asigură legalitatea documentelor; coordonează procesul de elaborare a planului de acțiuni al Guvernului și a documentelor de politici sectoriale;
- b. **Ministerul Finanțelor** – coordonează procesul de elaborare a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și bugetului de stat; avizează propunerile de politici din partea ministerelor din punct de vedere al sustenabilității fiscale;
- c. **Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene** – coordonează activitățile relevante procesului de integrare europeană;
- d. **Centrul de Armonizare a Legislației** (subordonat Ministerului Justiției) – asigură compatibilitatea legislației naționale cu *aquis communautaire*.

53. Principalele acte normative care reglementează funcționalitatea Centrului Guvernului sunt: Constituția, Legea cu privire la Guvern, Legea privind administrația publică de specialitate<sup>22</sup>, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități administrative centrale și locale<sup>23</sup>, Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova<sup>24</sup>, hotărârile Guvernului pentru aprobarea regulamentelor instituțiilor menționate. Prin urmare, în linii generale, rolul și responsabilitățile instituțiilor de la ”Centrul Guvernului” este stabilit. Cu toate acestea, procedurile detaliate de planificare a activității Guvernului și de monitorizare a performanțelor acestuia sunt insuficient descrise.

54. Cadrul normativ privind monitorizarea activității Guvernului este doar parțial dezvoltat. Legea cu privire la Guvern obligă Guvernul să raporteze Parlamentului activitatea sa o singură dată în an.

### ***Problemele identificate.***

55. Deși există cadru normativ care descrie responsabilitățile și procesul de elaborare a politicilor în autoritățile administrative centrale, o provocare rămâne a fi respectarea acestora, atât la nivelul Cancelariei de Stat, cât și la nivelul ministerelor, pentru a respecta structura documentelor și procedurile existente în politici publice și propuneri legislative de o calitate înaltă. Astfel, nu este asigurată o revizuire/validare a conținutului politicilor la nivelul Centrului Guvernului, iar sistemul național de planificare strategică nu este pe deplin dezvoltat. Chiar dacă

<sup>22</sup> Legea nr.98 din 4 mai 2012.

<sup>23</sup> Legea nr.317 din 18 iulie 2003.

<sup>24</sup> Hotărârea Guvernului nr.34 din 17 ianuarie 2001.



există cerințe unificate față de documentele de politici, în procesul de formulare a strategiilor sectoriale acestea nu se respectă, estimarea costurilor lipsește fiind indicat faptul că politica va fi implementată în limita alocărilor bugetare și, prin urmare, nu este asigurată alinierea acestora la Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Sistemul de monitorizare care ar trebui să furnizeze informații privind rezultatul activității Guvernului nu este pe deplin funcțional. Calitatea procesului de elaborare a politicilor în baza evidențelor nu este coerentă, deoarece analizele sunt încă slabe.

56. Nu există metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe privind documentele de planificare, cu excepția metodologiei privind elaborarea CBTM. Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici se referă doar la categoriile documentelor de politici (concepții, strategie, program și plan de acțiuni) și listează elementele obligatorii ale diferitor documente de politici (obiective, termene limită, responsabili, indicatori de performanță, costuri estimate și proceduri de raportare și monitorizare). Cu toate acestea, cerințele sunt foarte generale, lipsesc metodologii specifice, în special pentru estimarea costurilor politicilor și pentru clarificarea legăturilor și ierarhiei între diferite tipuri de documente de politici.

57. Nu există cerințe detaliate obligatorii privind planificarea anuală, astfel documentele au diferite structuri, detalieri ale acțiunilor și perioade timp.

58. Sistemul de planificare pe termen mediu a procesului de integrare europeană este într-o fază rudimentară, cu acțiuni aliniate la Acordul de Asociere RM-UE, însă fără costuri și fără termene corespunzătoare. Restanțele în implementarea acțiunilor asociate procesului de integrare europeană sunt semnificative.<sup>25</sup> Existența a două procese paralele de planificare la nivel de Guvern – planul de acțiuni a Guvernului și planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, gestionate și monitorizate concomitent de către două instituții distincte, creează confuzii la nivelul autorităților privind importanța acestora în procesul de planificare și prioritizare sectorială, precum și irosește resursele autorităților administrative prin dublarea funcțiilor de planificare, elaborare și monitorizare a propunerilor de politici.

59. În ceea ce privește procesul de elaborare a politicilor în baza evidențelor, în pofida numărului mare de instruiți în domeniul evaluării ex-ante a impactului, organizate pentru funcționarii publici, cererea unor astfel de evaluări din partea conducătorilor de nivel superior și persoanele care dețin funcții de demnitate publică rămâne a fi încă redusă. Acesta este un factor important care încetinește eforturile de eficientizare a procesului de evaluare a politicilor. Participarea insuficientă a organizațiilor societății civile în procesul de politici este un alt factor, deoarece activitățile acestora în domeniul politicilor informate deseori sunt împiedicate de lipsa finanțării și accesului.

60. Urmare a creșterii fluxului angajaților Direcției coordonarea politicilor și planificare strategică (de la 20% în 2013, 21% în 2014 și 35% în 2015)<sup>26</sup>, este greu de asigurat expertiza și memoria instituțională a Centrului Guvernului, care are misiunea importantă de a asigura coerența procesului de planificare strategică și cel de elaborare și monitorizare a politicilor. Majoritatea funcționarilor care activează în cadrul Direcției coordonarea politicilor și planificare strategică au o experiență de mai puțin de 2 ani în cadrul Cancelariei de Stat, iar Direcția nu

---

<sup>25</sup> SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.26.

<sup>26</sup> SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.16.

beneficiază de asistența tehnică. În ministere, capacitatea unităților de politici este neomogenă, iar dezvoltarea acestora este încetinită de sarcini de rutină care nu țin de competența lor.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OS1. Consolidarea poziției Cancelariei de Stat în rolul de "Centru al Guvernului", astfel încât acesta să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD.*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Elaborarea și aprobarea regulilor de procedură clare, care vor fi utilizate în procesul decizional pentru:
  - a. a asigura coordonarea sistemului de elaborare a politicilor utilizând proceduri unificate, scrise și aliniate întru evitarea dublărilor funcționale;
  - b. a determina clar toate instituțiile care îndeplinesc funcții caracteristice "Centrului Guvernului", rolul, responsabilitățile și coordonarea acestora.
  - c. a asigura că elaborarea și planificarea priorităților strategice ale Guvernului și planurilor de acțiuni, la fel ca și monitorizarea acestora, sunt încorporate sistematic în sistemul general de planificare.
- 2) Consolidarea procesului de planificare în domeniul integrării europene prin încorporarea acestuia la sistemul general de planificare, inclusiv la procesul bugetar.
- 3) Clarificarea și delimitarea rolurilor și a responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis communautaire.

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Reformatarea Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică pentru a fi transformat într-o platformă ce reunește instituțiile "Centrului Guvernului" pentru a asigura că poziția "Centrului Guvernului" privind diferite aspecte ale procesului de elaborare a politicilor este consolidat și comunicată inițiatorilor propunerilor de politici publice într-un mod coerent.

*OS2. Procesul de planificare a politicilor, în special a celor relevante procesului de integrare europeană, este armonizat cu cadrul bugetar pe termen mediu, fiind aliniat la procesul bugetar și la resursele disponibile ale Guvernului*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Elaborarea de către Guvern a metodologiilor detaliate cu privire la elaborarea documentelor de planificare, care vor conține:

- a. Cadrul temporal cu privire la elaborarea, revizuirea și aprobarea documentelor de politici;
  - b. Procedurile pentru asigurarea coerenței și armonizarea acestor documente, în special la nivelul priorităților Guvernului și armonizarea cu CBTM;
  - c. Metodologii detaliate pentru a asigura formularea în documentele de politici a obiectivelor măsurabile și a indicatorilor de performanță cu valori de referință și ținte;
  - d. Proceduri de monitorizare care vor reflecta informații cu privire la atingerea obiectivelor și indicatorilor de performanță;
  - e. Metode detaliate de estimare a costurilor în documentele de planificare.
- 2) Asigurarea de către Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor, că cerințele privind elaborarea și conținutul documentelor de politici (inclusiv integrarea în CBTM) sunt respectate.
  - 3) Organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul politicilor publice.
  - 4) Consolidarea planificării și raportării la nivel de Guvern și la instituțional.

#### Etapa II (2019-2020)

- 1) Consolidarea activităților de planificare a procesului de integrare europeană pe termen mediu, ajustând acțiunile la capacitățile administrative și constrângerile financiare, în scopul reducerii restanțelor.
- 2) Dezvoltarea instruirilor în domeniul planificării strategice, cu un accent deosebit pe estimarea costurilor și monitorizarea implementării, pentru a consolida capacitățile autorităților de a evalua costurile politicilor.

OS3. Deciziile Guvernului sunt transparente, conforme cerințelor legale, coerente și accesibile publicului.

#### Etapa I (2016-2018)

- 1) Asigurarea unei coordonări mai bune între instituțiile "Centrului Guvernului" pentru o mai bună pregătire a proiectelor către ședințele Guvernului.
- 2) Analiza cauzelor, identificarea soluțiilor și, în caz de necesitate, organizarea instruirilor pentru a reduce numărul proiectelor restituite autorităților pentru îmbunătățire.

#### Etapa II (2019-2020)

- 1) Introducerea unui sistem comun al Parlamentului și al Guvernului de raportare sistemică privind implementarea legilor și politicilor la un anumit interval după adoptarea acestora.

OS4. Formularea politicilor în baza evidențelor, respectând cadrul legal și într-o manieră inclusivă duce la atingerea obiectivelor setate

### Etapa I (2016-2018)

- 1) Formularea reglementărilor interne privind elaborarea politicilor în cadrul tuturor ministerelor, cu descrierea în detaliu a procedurilor interne de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative.
- 2) Clarificarea rolului instituțiilor de la Centrul Guvernului – Cancelarie de Stat, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Centrul de Armonizare a Legislației – cu privire la planificarea, monitorizarea și revizuirea proiectelor ce prevăd armonizarea legislației pentru a evita dublările.
- 3) Dezvoltarea cadrului legal secundar pentru asigurarea respectării cerințelor față de consultările publice, inclusiv publicarea rezultatelor proceselor de consultare.

### Etapa II (2019-2020)

- 1) Formularea de către Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor și Ministerului Economiei, a unei singure abordări a evaluării ex-ante a impactului politicilor publice și asigurarea aplicării consecvente a metodologiei.

### **Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Funcțiile indispensabile "Centrului Guvernului", care sunt realizate de instituțiile acestuia			
	Funcțiile relevante procesului de integrare europeană sunt îndeplinite de către instituții			
OS2	Estimarea și includerea costurilor în strategiile sectoriale <sup>27</sup>			
	Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor din documentele de planificare la nivel național			
	Restanțele anuale în implementarea strategiilor sectoriale			
	Rata dintre resursele totale estimate în strategiile sectoriale și resursele totale identificate pentru sectoare în cadrul CBTM			
	Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor privind integrarea europeană			
OS3	Rata proiectelor propuse în termen în cadrul ședințelor Guvernului			
	Transparența procesului decizional al Guvernului			
	Măsura în care există mecanisme de			

<sup>27</sup> Au fost examinate ultimele cinci strategii aprobate la moment.

	planificare dintre Guvern și Parlament			
	Numărul de repoarte privind implementarea legilor discutate în Parlament			
OS4	Măsura în care activitatea ministerelor este orientată spre elaborarea politicilor			
	Măsura în care procesul de elaborare a politicilor utilizează instrumentele analitice			
	Măsura în care consultările publice sunt organizate în procesul de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative			
	Restanțele în armonizarea legislației			
	Numărul directivelor transpuse anual			
	Numărul proiectelor restituite Guvernului de către Parlament			

### 5.3. Modernizarea serviciilor publice

---

*Modernizarea serviciilor publice are drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrației de stat de a asigura o bună administrare, prin garantarea oricărei persoane dreptului de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea autorităților publice atât centrale, cât și locale, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punct de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane. Abordarea administrației publice față de prestarea serviciilor publice trebuie să fie coerentă, efectivă și eficientă, asigurând tratament egal pentru oricare persoană interesată și oferirea cetățenilor unor servicii calitative și ușor accesibile, cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora în dependență de interesele cetățenilor și mediului de afaceri.*

---

#### **Descrierea situației actuale**

61. Reforma administrației publice din perioada 2005-2013 a fost axată preponderent pe procesul decizional, fiind acordată o atenție insuficientă funcțiilor de punere în aplicare a politicilor, majoritatea dintre care țin de acordarea serviciilor publice de calitate (administrative și materiale) cetățenilor și mediului de afaceri. Acest subiect important a fost preluat de inițiativele sectoriale, în special cele ce țin de optimizarea și eficientizarea procedurilor de emiteră a actelor permissive, care au drept scop reducerea sarcinii administrative asupra sectorului privat prin crearea ghișeelelor unice la nivelul unor autorități publice, precum și prin organizarea și funcționarea birourilor comune de informații și servicii, reprezentând un prim pas spre dezvoltarea centrelor universale de prestare a serviciilor publice către populație, prin oferirea posibilității recepționării cererilor solicitanților prin intermediul acestor birouri.<sup>28</sup>

62. În anul 2010, Guvernul a creat, în subordinea Cancelariei de Stat, Centrul de Guvernare Electronică, care și-a început activitatea ca instituție responsabilă de implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)<sup>29</sup> și a planurilor de acțiuni anuale, în colaborare cu subdiviziunile pentru e-Transformare din cadrul autorităților

<sup>28</sup> Hotărârea Guvernului nr.661 din 30 august 2013.

<sup>29</sup> Hotărârea Guvernului nr.710 din 20 septembrie 2011.

publice. Guvernul și-a stabilit obiectivul de digitizare a serviciilor publice prestate de autoritățile administrației publice centrale până în anul 2020.

63. Printre realizările înregistrate în această perioadă este crearea portalului guvernamental unic al serviciilor publice ([www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)) ca platformă unică (proprietate a statului) pe care se regăsesc informațiile despre serviciile publice prestate în mod tradițional și serviciile publice electronice ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale, inclusiv ale structurilor subordonate acestora<sup>30</sup>. Guvernul a stabilit și modul de administrare a conținutului acestui portal în corespundere cu rolul și nivelul de acces acordat utilizatorilor, precum și modul de integrare în portal a serviciilor publice electronice<sup>31</sup>. La situația din aprilie 2016, portalul conține informații despre 511 servicii și permite accesul online la 129 e-servicii.

64. De asemenea, au fost introduse elemente ce țin de managementul satisfacției clienților, cu primele studii și sisteme de examinare a reclamațiilor. În baza acestor experiențe inițiale, a fost elaborat un studiu cu scopul de a identifica o abordare comprehensivă pentru procesul de acordare a serviciilor. Ulterior, a fost elaborat Ghidul metodologic privind reingineria serviciilor publice și plasat pe pagina web oficială a Cancelariei de stat pentru aplicare de către prestatorii de servicii publice administrative<sup>32</sup>.

65. Începând cu anul 2014, Guvernul a valorificat aceste experiențe explorând o abordare mai sistematică de modernizare a serviciilor publice prin aprobarea Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016.<sup>33</sup>

66. Pentru asigurarea unei coordonări generale mai eficiente a activităților autorităților administrației publice în procesul de modernizare a serviciilor publice, în competența Consiliului național pentru reforma administrației publice a fost atribuită examinarea priorităților strategice în domeniul reformării serviciilor publice și examinarea listei serviciilor publice care urmează a fi supuse procesului de reinginerie și digitizare<sup>34</sup>.

### ***Problemele identificate***

67. Deși implementarea Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 intră în stadiul de finalizare, rămân a fi nesoluționate două grupe principale de probleme ce țin de modernizarea serviciilor publice. Prima grupă vizează sistemul de servicii publice din *perspectiva beneficiarilor de servicii publice*, acoperind așa aspecte precum calitatea serviciilor, accesibilitatea informației cu privire la servicii, timpul necesar pentru a obține un anumit serviciu, asigurarea posibilității de a alege canalele de acordare a serviciului pentru beneficiari, respectarea ordinii de drept în procesul de acordare a serviciilor, costuri rezonabile pentru cetățeni și mediul de afaceri, cultura de deservire, infrastructura care să asigure acordarea serviciilor, eficiența din punct de vedere economic al organizării serviciilor.

68. A doua grupă de probleme se referă *la implementarea procesului de modernizare a serviciilor publice din perspectiva administrației de stat* și acoperă probleme cum ar fi calitatea elaborării politicilor în domeniu, prin stabilirea cu claritate a scopurilor, principiilor și

---

<sup>30</sup> Hotărârea Guvernului nr.330 din 28 mai 2012.

<sup>31</sup> Hotărârea Guvernului nr.657 din 5 septembrie 2012.

<sup>32</sup> <http://cancelaria.gov.md/ro/content/ghid-metodologic-privind-reingineria-serviciilor-publice>

<sup>33</sup> Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

<sup>34</sup> Hotărârea Guvernului nr.716 din 12 octombrie 2015.

instrumentelor politicilor, corectitudinea activităților și măsurilor planificate și succesivitatea acestora, coerența cu alte inițiative ale Guvernului, în primul rând cu politica de e-Transformare a Guvernării, asigurarea resurselor financiare necesare, stabilirea unor mecanisme eficiente de coordonare și management al procesului de modernizare, conștientizarea esenței și complexității acestui proces de către funcționarii publici atât la nivel de conducători, cât și la nivel de specialiști.

69. Generalizând problemele existente din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice evidențiem următoarele:

- 1) *Informația incompletă plasată pe paginile web ale instituțiilor publice.* Aceste fapte nu corespund principiilor bunei guvernări de deschidere, transparență și responsabilitate a administrației publice, descrise și în pct.25 din Sub-capitolul 5.1. Responsabilizarea administrativă din prezenta Strategie. În majoritatea cazurilor pentru a beneficia de serviciul necesar, beneficiarii sunt nevoiți să viziteze în persoană instituțiile prestatoare de servicii.
- 2) *Abordarea instituțională îngustă și izolarea instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice.* Beneficiarul continuă să îndeplinească rolul de curier, asigurând schimbul de documente între instituțiile publice. Interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date de stat și celor departamentale funcționează numai în cazuri izolate, antrenând cheltuieli semnificative de timp și costuri economice suplimentare pentru cetățeni și mediul de afaceri.
- 3) *Lipsa procedurilor sistematice și a practicilor de evaluare a poverii administrative.* Deseori, cadrul de reglementare, care stabilește procedurile administrative de prestare a serviciilor publice, prevede cerințe, la care s-ar putea renunța fără riscuri suplimentare, însă evaluarea sistematică și identificarea procedurilor și proceselor excesive existente se efectuează doar în cazuri distincte, în special cu suportul unor proiecte internaționale de asistență tehnică.

70. De asemenea, printre problemele identificate este și lipsa principiilor uniforme și transparente pentru stabilirea tarifelor pentru serviciile prestate contra plată. Prețurile la servicii sunt percepute de majoritatea cetățenilor ca fiind arbitrare sau nerezonabile. Absența acestor principii și modalității de stabilire a tarifelor la serviciile prestate contra plată duce la tendința de majorare a tarifelor, serviciile prestate contra plată fiind percepute de majoritatea consumatorilor serviciilor publice ca fiind arbitrare sau nerezonabile și, în primul rând, ca o sursă de venituri suplimentare pentru instituțiile publice la poziția mijloace bugetare speciale. Pe de altă parte, cadrul legislativ dezordonat și neclaritatea tuturor elementelor serviciilor face dificil calculul prețului de cost al serviciilor și evaluarea obiectivă a tarifelor propuse<sup>35</sup>.

71. În ceea ce privește implementarea procesului de modernizare a serviciilor publice din perspectiva administrației de stat, au fost identificate următoarele probleme:

- 1) *Absența cadrului normativ de reglementare a serviciilor publice la nivelul normelor primare.* În legislație nu există definiția clară a serviciilor publice și diversității de servicii publice. Conceptul general de serviciu public este utilizat ca

---

<sup>35</sup> Pct.33 subpct.5) și pct.35 subpct.5) din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

un sinonim pentru serviciile publice administrative, servicii în folos public (materiale) etc., fapt ce duce la confuzie și la planificarea neclară a obiectivelor pentru modernizare. Mai mult, nu sunt definite noțiuni cum ar fi deținătorul serviciului public și prestatorul serviciului public, front-office și back-office, noțiuni dezvoltate conform practicilor pozitive europene și internaționale, procesele de prestare a serviciului etc., care, la moment, se utilizează în mod intuitiv, fapt ce complică și tergiversează procesul de modernizare a serviciilor publice.

- 2) *Izolarea instituțională.* Autoritățile, instituțiile publice, întreprinderile de stat - responsabile de prestarea serviciilor publice - consideră serviciile în limitele competenței proprii, dar nu din perspectiva beneficiarilor, pentru care barierele instituționale ale administrației publice creează o povară administrativă suplimentară. O privire la gama de servicii din punctul de vedere al beneficiarilor, analiza orizontală și inițiativele de modernizare ale grupelor de servicii după principiul de „situații de viață”, în conformitate cu practicile pozitive europene și internaționale, se realizează doar în cazuri izolate cu ajutorul proiectelor internaționale de asistență tehnică.
- 3) *Capacitatea funcțională redusă în cadrul Cancelariei de Stat pentru a dirija și coordona eficient procesul de modernizare a serviciilor publice.* Fără o gestionare eficientă a acestui proces este greu de contat constant pe consultanți pentru analiza serviciilor existente și luarea deciziei asupra necesității acestora; stabilirea priorităților de modernizare (necesară din cauza existenței numărului mare de servicii administrative și materiale); determinarea diferitor autorități să colaboreze în acordarea serviciilor complexe, precum și pentru dezvoltarea capacităților și promovarea schimbării în cultura administrativă.

72. Reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice ar trebui să fie una din prioritățile Guvernului, dar, totodată, și o provocare majoră, care necesită regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate ale autorităților și instituțiilor publice.

73. Lipsesc și standardele comune pentru reingineria proceselor operaționale și utilizarea tehnicilor de ghișeu unic, care ar contribui la satisfacerea preocupărilor clienților ce țin de procedurile administrative de prestare a serviciilor care durează mult și necesitatea de a merge la câteva instituții pentru a obține un serviciu. Astfel, în urma realizării sondajelor privind evaluarea importanței îmbunătățirilor necesare pentru acordarea serviciilor publice, respondenții au indicat drept cele mai importante direcții de modernizare a serviciilor:

- 1) posibilitatea de a obține un rezultat integral al serviciului într-un singur loc (instituție);
- 2) posibilitatea de a obține informații depline cu privire la un serviciu în regim online.<sup>36</sup>

74. În pofida utilizării pe larg a denumirii de „ghișeu unic”, în realitate există abordări dintre cele mai diverse ale implementării modelului de „ghișeu unic” în acordarea serviciilor. Există cazuri când implementarea „ghișeului unic” se exprimă prin organizarea concomitentă a

---

<sup>36</sup> Pct.19 din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.



unei serii de „ghișee unice” în aceeași instituție și implică vizitarea acestui ghișeu unic de către beneficiari de 10 ori, ceea ce de fapt subminează scopul propriu-zis al acestui principiu. Principiul de „ghișeu unic” este înțeles, deocamdată, doar ca un mecanism de eficientizare a activității de întreprinzător, în sensul în care este reglementat în Legea nr.161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Exemple ale unor ghișee unice implementate până în prezent în activitatea autorităților publice sunt foarte puține. Astfel, există în continuare problema în ceea ce privește definirea, aplicarea principiului respectiv pentru întregul sistem de servicii publice, precum și instituirea ghișeelor unice în procedura de prestare și a altor servicii publice, nu doar a serviciilor ce țin de eliberarea actelor permissive.

75. Cu toate că eforturile concertate ale Guvernului și prestatorilor de servicii publice în domeniul digitalizării serviciilor publice au avut rezultate pozitive și pentru unele servicii gradul de satisfacție de serviciile electronice a atins un nivel înalt<sup>37</sup>, informațiile disponibile sugerează că gradul de asimilare a e-serviciilor este încă relativ mic, acestea fiind mai populare în rândul cetățenilor înstăriți, cu studii, din regiunile urbane.

76. În final, mai există și necesitatea dezvoltării capacităților în cadrul autorităților centrale și locale care dețin și prestează servicii publice pentru aplicarea metodologiei de reinginerie a serviciilor publice. În timp ce rolul Cancelariei de Stat în modernizarea serviciilor individuale inițial poate fi mai mare, modernizarea și digitizarea rapidă a serviciilor este imposibilă fără responsabilizarea administrativă la nivelul autorităților publice sectoriale, menționată în Sub-capitolul 5.1. din prezenta Strategie. Procesul de modernizare a serviciilor publice trebuie să fie conceptualizat și coordonat la nivel de implementare centralizat de către Cancelaria de Stat, iar autoritățile administrației publice centrale trebuie să-și asume implementarea la nivel sectorial. Personalul autorităților care dețin și prestează servicii publice, atât la nivel de management, cât și la cel de execuție, trebuie să cunoască noile concepte și tehnici și să contribuie la procesul de reinginerie și digitizare în baza infrastructurii de e-Guvernare, create de Guvern cu suportul partenerilor de dezvoltare.

### ***Obiectivul general***

Asigurarea intereselor beneficiarilor de servicii publice prin reformarea serviciilor publice, atât la nivelul autorităților publice centrale, cât și celor locale, pentru a asigura prestarea de servicii calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de cetățeni.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

***OS1. Crearea capacităților instituționale pentru gestionarea procesului de modernizare a serviciilor publice***

#### ***Etapa I (2016-2018)***

---

<sup>37</sup> Centrul de Guvernare Electronică (2015), “Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-transformării guvernării în Republica Moldova”, Chișinău.

- 1) Stabilirea unei subdiviziuni responsabile de coordonarea reformei serviciilor publice, care, în strânsă cooperare cu instituția publică responsabilă de coordonarea procesului de implementare a serviciilor electronice în administrația publică și subdiviziunea Cancelariei responsabilă de politicile de descentralizare și de interacțiunea și relațiile cu autoritățile administrației publice locale, și cu suportul direct al autorităților administrației publice centrale și locale – responsabile de prestarea serviciilor publice în domeniile lor de competență, va stabili prioritățile pentru inițiativele de modernizare a serviciilor publice și va îndeplini alte activități aferente acestui proces, va actualiza informațiile plasate pe portalul [www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md) și va integra în portal serviciile publice noi, inclusiv cele electronice.

## OS2. Crearea cadrului normativ și metodologic pentru modernizarea serviciilor publice

### Etapa I (2016-2018)

- 1) Elaborarea și promovarea legii privind serviciile publice care, la nivelul normelor primare, va prevedea o nouă abordare în domeniul modernizării serviciilor publice, va stabili responsabilitățile în procesul de prestare a serviciilor publice și standardele minime de calitate a acestora, precum și va introduce criterii unificate de stabilire a tarifelor pentru serviciile prestate contra plată. Viitoarea lege urmează să prevadă diferite modalități de acordare a serviciilor publice atât prin mijloace fizice, cât și cele electronice, inclusiv printr-o rețea de centre universale de acordare a serviciilor, cu asigurarea accesului la serviciile acordate la nivel central și local în conformitate cu principiul ghișeului unic.
- 2) Elaborarea și promovarea metodologiei privind reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice, inclusiv analiza cost-beneficiu a reingineriei și digitizării, care va descrie și modalități de evaluare a gradului de satisfacție a clienților față de serviciile publice prestate, va introduce practici de management al calității serviciilor publice în activitatea autorităților publice, etc.
- 3) Elaborarea și promovarea metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată.

## OS3. Organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul modernizării serviciilor publice

### Etapa I (2016-2018)

- 1) Organizarea instruirilor în domeniul modernizării serviciilor publice, în vederea acordării asistenței autorităților în aplicarea uniformă a conceptelor, metodologiilor, instrumentelor și a cadrului normativ privind modernizarea serviciilor publice, inclusiv prin instruirea conducătorilor și personalului prestatorilor de servicii publice în ceea ce privește tehnicile de management al așteptărilor clienților,

reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice și implementarea e-serviciilor.

- 2) Elaborarea și implementarea unui concept privind delimitarea statutului de funcționar public din cadrul administrației centrale și locale. Astfel ca, pornind de la cadrul constituțional/legal actual să fie asigurată autonomia deplină a APL în domeniul politicilor de cadre și stabilirii statelor de personal.

#### OS4. Crearea centrelor universale de prestare a serviciilor publice

##### Etapa I (2016-2018)

- 1) Uniformizarea conceptului ghișeului unic și extinderea soluțiilor de ghișeu uni implementate pentru eliberarea actelor permissive pentru toate serviciile publice administrative prestate de autoritățile și instituțiile publice.
- 2) Crearea centrelor universale de prestare a serviciilor publice. Misiunea centrelor respective va consta în facilitarea accesului la serviciile publice pe întreg teritoriul țării, prin utilizarea aranjamentelor specifice ghișeului unic, cu implicarea autorităților publice centrale și locale. Centrele universale de prestare a serviciilor publice vor asigura o abordare mai integrată a deservirii beneficiarilor diferitor servicii, oferind o organizare unificată a funcției de deservire a beneficiarilor pentru toate centrele și, respectiv, o utilizare mai economă a resurselor și sporirea calității de deservire. Viitoarele centre vor acorda asistență cetățenilor prin intermediul unui birou de recepție și vor facilita utilizarea soluțiilor de guvernare electronică de către cetățenii care nu au acces la tehnologii informaționale.

#### OS5. Elaborarea și implementarea planului de reinginerie și digitizare a serviciilor publice

##### Etapa I (2016-2018)

- 1) Elaborarea planului de reinginerie și digitizare a serviciilor publice. Subdiviziunea din cadrul Cancelariei de Stat responsabilă de modernizarea serviciilor publice, împreună cu autoritățile publice responsabile de prestarea serviciilor publice, cu suportul Centrului de Guvernare Electronică și cu subdiviziunile pentru e-Transformare, vor elabora planul cu proiecte de reinginerie și digitizare a 300 de servicii publice și disponibilitatea acestora din portalul [www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md), pentru a atinge obiectivul comun de digitalizare a tuturor serviciilor până în anul 2020.

#### OS6. Reutilizarea platformelor guvernamentale și a serviciilor electronice guvernamentale pentru modernizarea serviciilor publice

Etapa I (2016-2018) și Etapa II (2019-2020)

- 1) Creșterea continuă a numărului serviciilor publice supuse reingineriei și digitizării, reutilizând infrastructura guvernamentală existentă. Pentru a asigura realizarea obiectivului respectiv, instituția publică responsabilă de administrarea infrastructurii informaționale și de comunicații unice a guvernării electronice și de coordonarea procesului de implementare a serviciilor electronice în administrația publică va asista autoritățile administrației publice centrale în reutilizarea platformelor guvernamentale instituite (platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud), platforma de interoperabilitate (MConnect), platforma de registre și acte permissive (PGRAP)) și integrarea e-serviciilor publice sectoriale cu serviciile de platformă disponibile (serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass), serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură digitală (MSign), serviciul electronic guvernamental plăți electronice (MPay), serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog), serviciul guvernamental de notificare (MNotify)), lansate pentru modernizarea serviciilor publice prin digitalizarea acestora și implementarea eficientă a priorităților de e-Transformare a guvernării.

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Noua subdiviziune de coordonare a activităților administrației publice în domeniul modernizării serviciilor publice creată și suplinită cu personal			
OS2	Legea privind serviciile publice intrată în vigoare și cadrul normativ secundar aprobat			
	Metodologia privind reingineria serviciilor publice aprobată			
	Metodologia-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată aprobată			
OS3	Programul de dezvoltare a capacităților resurselor umane în domeniul modernizării serviciilor publice lansat și funcțional			
	Cota funcționarilor publici implicați direct în prestarea de servicii care au beneficiat de instruire pe parcursul anului			
OS4	Numărul serviciilor publice prestate prin implementarea soluției de ghișeu unic			
	Numărul centrelor universale de prestare a serviciilor publice lansate și funcționale			
OS5 și OS6	Planul de reinginerie și digitizare a serviciilor publice aprobat de către Consiliul național pentru reforma administrației publice; lista serviciilor publice care			

	urmează a fi supuse procesului de reinginerie și digitizare elaborată			
	Numărul serviciilor publice supuse reingineriei și digitizării, reutilizând infrastructura guvernamentală instituită			

#### 5.4. Managementul finanțelor publice

---

*Sistemul de Management al Finanțelor Publice reprezintă procesul prin care se asigură că gestionarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență.*

---

##### **Descrierea situației actuale.**

77. Sistemul de Management al Finanțelor Publice (MFP) este o parte inerentă a sectorului public, fiind astfel prezent la nivelul fiecărei autorități și instituții publice. Complexitatea acestui sistem în scopul gestionării finanțelor publice și responsabilizării administrative corespunzătoare este redată de următoarea divizare a responsabilităților între instituții:

- **Parlamentul** adoptă cadrul legislativ în domeniu, adoptă anual limitele macrobugetare pe termen mediu, actualizează politica bugetar fiscală, adoptă și modifică legile bugetare anuale și în final examinează și aprobă rapoartele de executare semianuale și anuale ale bugetului.<sup>38</sup>
- **Curtea de Conturi** este responsabilă de funcția de audit extern.<sup>39</sup>
- **Guvernul** exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, cu elementele sale atributive decizionale.
- **Ministerul Finanțelor**, prin intermediul subdiviziunilor sale și instituțiilor subordonate, asigură realizarea funcțiilor Managementului Finanțelor Publice: coordonare generală a procesului bugetar, elaborarea și coordonarea politicii bugetar fiscale, elaborarea și coordonarea procesului de planificare bugetară pe termen mediu (CBTM), gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național, administrarea bugetul de stat și monitorizarea executării celorlalte bugete componente ale bugetului public național. De asemenea, gestionează alte procese sau sisteme cum ar fi sistemul trezorerial (Trezoreria de Stat), sistemul de administrare fiscală (Inspectoratul Fiscal Principal de Stat), sistemul de achiziții publice (Agenția de Achiziții Publice), sistemul de administrare vamală (Serviciul Vamal), sistemul de Control Financiar Public Intern și funcția de inspecție financiară (Inspecția Financiară).
- **Casa Națională de Asigurări Sociale** este responsabilă de gestionarea bugetului de Asigurări Sociale
- **Compania Națională de Asigurări în Medicină** este responsabilă de bugetul asigurărilor obligatorii în medicină,
- **Autoritățile publice centrale** sunt responsabile de planificarea bugetară în baza documentelor de politici pe fiecare domeniu de activitate și elaborarea strategiilor

<sup>38</sup> Legea nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale.

<sup>39</sup> Legea Curții de Conturi nr.261 din 05.12.2008.

sectoriale de cheltuieli pe termen mediu în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, de elaborarea bugetelor anuale, executarea și raportarea conform legislației.

- **Autoritățile publice locale** elaborează, aprobă și administrează bugetele locale cu respectarea principiilor și regulilor stabilite în legislație.
- **Instituțiile bugetare** gestionează resursele bugetare disponibile în conformitate cu legislația.

78. Conform Legii finanțelor publice și responsabilității fiscale, bugetul public național este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale. Ultimele, la rândul lor sunt divizate, conform Legii privind finanțele publice locale<sup>40</sup> în bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău. Această lege a fost actualizată prin Legea nr.267 din 1 noiembrie 2013, care introduce un nou sistem al finanțelor publice locale<sup>41</sup>, în conformitate cu obiectivul specific II de la componenta ”Descentralizare financiară” din cadrul Strategiei naționale de descentralizare<sup>42</sup>, și anume perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

79. Impactul general scontat al modificărilor operate la Legea privind finanțele publice locale și Codul fiscal rezidă în (i) consolidarea, lărgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale în fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii; (ii) stimularea colectării veniturilor proprii de către autoritățile publice locale; (iii) transparență, predictibilitate și stabilitate; (iv) indicatori de autonomie financiară - îmbunătățire semnificativă.

80. Pe parcursul ultimilor ani, sistemul de MFP este într-un proces intens de reformare la toate nivelele. În acest sens, a fost elaborată și aprobată Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, care se află în proces de implementare.<sup>43</sup>

81. Totodată, a fost aprobată Legea privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale<sup>44</sup>, care conține prevederi importante privind nivelul-limită anual al deficitului bugetului public național, care nu va depăși 2,5% din produsul intern brut, excluzând granturile, către anul 2018, precum și procedura de aprobare de către Parlament a limitelor macrobugetare pe termen mediu.

82. Sistemul de Control Financiar Public Intern (CFPI), de asemenea, este supus unui proces de reformare. Astfel, a fost adoptată Legea privind controlul financiar public intern<sup>45</sup> și a fost aprobat de către Guvern Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017<sup>46</sup>. Totodată, au fost aprobate de către ministrul finanțelor Standardele naționale atât pentru managementul financiar și control (MFC), cât și pentru auditul intern.

---

<sup>40</sup> Legea nr.397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale.

<sup>41</sup> Legea nr.267 din 01.11.2013.

<sup>42</sup> Legea nr.68 din 5 aprilie 2012.

<sup>43</sup> Hotărârea Guvernului nr.573 din 06.08.2013.

<sup>44</sup> Legea nr.181 din 25.07.2014.

<sup>45</sup> Legea nr.229 din 23.09.2010.

<sup>46</sup> Hotărârea Guvernului nr.1041 din 20.12.2013

83. De asemenea, întru aducerea cadrului regulator în domeniu achizițiilor publice în conformitate cu legislația UE, a fost aprobată o nouă lege privind achizițiile publice<sup>47</sup>, care intră în vigoare de la 1 mai 2016.

84. În afară de actele normative despre care s-a menționat mai sus, domeniul Managementului Finanțelor Publice mai este reglementat și de următoarele acte:

- a) Legea nr.419 din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat;
- b) Legea Contabilității nr.113 din 27.04.2007;
- c) Ordinul Ministrului Finanțelor nr.208 din 24.12.2015 privind Clasificația Bugetară;
- d) Legile bugetare anuale;
- e) Hotărârea Guvernului nr.82 din 24.01.2006 privind elaborarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget.
- f) Codul Fiscal.
- g) Codul Vamal.
- h) Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008.

85. La capitolul Managementul Finanțelor Publice, conform ultimelor procese de evaluare, administrația publică centrală se situează la un nivel stabil. Atât exercițiul de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare în perioada 2012-2014 (PEFA)<sup>48</sup>, cât și evaluarea SIGMA din martie 2016 au calificat dezvoltarea la acest capitol drept una stabilă și avansată. Indicatorii de evaluare prezintă în majoritatea cazurilor valori crescute, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-1 - PI-3, la capitolul "credibilitatea bugetului", sau stabile, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-13- PI-28, la capitolul "ciclul bugetar".

86. Prin urmare, elementele de bază sunt elaborate, aprobate și în mare parte conforme celor mai bune practici internaționale.

87. În același timp, s-au înregistrat îmbunătățiri la capitolul variației componentei cheltuielilor pentru anii 2012-2014 (PI-2 (i)), care nu au depășit valoarea de 5% din total cheltuieli (1,8% în 2012, 2,3% în 2013 și 3,8% în 2014), iar cheltuielile neprevăzute nu au depășit 3% din total cheltuieli (0,1% pentru toți trei ani).

88. Variația veniturilor, la fel a înregistrat o scădere pe perioada anilor 2012-2014, în comparație cu perioada exercițiului de evaluare PEFA 2011 (2008-2010), ceea ce reprezintă o îmbunătățire a performanțelor planificării și gestionării veniturilor.

89. În ceea ce privește administrația publică locală, modificări importante și esențiale au fost realizate pe segmentul descentralizare financiară. Prin modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale și Codul Fiscal a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, fiind revizuit și modificat sistemul transferurilor și impozitelor partajate. Modificările prevăzute au dus la o reconsiderare principială a întregului sistem de finanțe publice locale și stau la baza ulterioarelor modificări în domeniul managementului public local, orientat spre creșterea potențialului local, în condiții de încurajare a eforturilor de generare a veniturilor proprii, de asigurare a echității în partajarea veniturilor și creare a premiselor pentru consolidarea autonomiei autorităților locale.

<sup>47</sup> Legea nr.131 din 3 iulie 2015.

<sup>48</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more\\_info/pefa\\_assessment\\_2012-2014.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf)

90. În același timp, capacitatea administrativă a autorităților publice locale este serios afectată de lipsa unor mijloace și resurse umane, logistice, patrimoniale și financiare consistente pentru a asigura servicii publice locale calitative. Resursele financiare insuficiente și dimensiunea redusă a localităților afectează negativ capacitatea administrativă a APL de a-și îndeplini rolul în furnizarea de servicii.

### ***Problemele identificate.***

91. Sistemul de management al finanțelor publice este parte integrantă a conceptului de bună guvernare a întregii administrații publice, prin urmare efectele realizării sau nerealizării a acțiunilor de reformare a acestui sistem au un impact asupra tuturor componentelor de reformă a administrației publice, precum și viceversa.

92. Problemele înregistrate în realizarea strategiei de reformă a managementului finanțelor publice sunt specifice nu doar Ministerului Finanțelor, ci întregului sistem al administrației publice. Reieșind din complexitatea sistemului, realizarea acțiunilor doar de către minister nu garantează soluționarea tuturor problemelor înregistrate la acest capitol. Prin urmare, abordarea acestei strategii privind sistemul de management al finanțelor publice va fi una de ansamblu și va viza întreaga administrație publică.

93. În procesul de utilizare a resurselor publice, Guvernul trebuie să decidă care sunt prioritățile, prin intermediul unui ciclu bugetar regulat de planificare, negociere și implementare. Maximizarea eficacității și eficienței cheltuielilor publice rezidă de fapt în asigurarea unei valori maxime în urma acestor decizii de cheltuieli, aplicarea procedurilor de control și evitarea pierderilor, erorilor, fraudei și corupției.<sup>49</sup>

94. În urma analizei evaluărilor efectuate privind implementarea sistemului de MFP se poate concluziona că majoritatea elementelor în care Ministerul Finanțelor a fost principalul sau singurul responsabil au fost realizate (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale, reguli și proceduri de elaborare a CBTM, Strategia de reformă a management al finanțelor publice, Legea privind controlul financiar public intern, Cadrul metodologic privind managementul financiar și control și auditul intern), iar cele care au depins de conlucrarea la nivelul întregului sector public înregistrează anumite rezerve (respectarea calendarului CBTM, corelarea priorităților politicilor cu limitele de cheltuieli și indicatorii de performanță, implementarea MFC la nivel instituțional etc.). Mai mult, reieșind din specificul relației dintre reforma MFC și managementul instituțional, reforma MFC trebuie tratată ca un element constitutiv al reformei administrației publice.

95. Prin urmare, evaluările menționate mai sus au identificat o serie de lacune care tergiversează sau îngreunează mersul avansat al implementării activităților și realizării obiectivelor reformei managementului finanțelor publice:

- a) Calendarul și modul de aprobare a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu nu este respectat, în special pentru anii 2013 și 2014 acesta nu a fost finalizat în termenii stabiliți și aprobat de către Guvern. Documentul a fost discutat și aprobat doar în cadrul Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică și plasat pe

---

<sup>49</sup> "Quality of Public Administration. A toolbox for practitioners,, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit E.1, 2015.



pagina web a Ministerului Finanțelor. Iar în anul 2015, CBTM nu a fost aprobat nici în cadrul Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică, ci doar la nivelul Ministerului Finanțelor. În lipsa unui document aprobat de Guvern privind planificarea bugetară pe termen mediu, scade credibilitatea întregului exercițiu. Prin urmare, se diminuează importanța priorităților stabilite și responsabilitatea privind angajamentele luate.

- b) Nu toate sectoarele au acoperire cu strategii de cheltuieli în cadrul CBTM, ceea ce presupune o legătură slabă cu obiectivele strategice ale unor documente de politici. Este esențial ca toate documentele de politici, activitățile cărora au fost considerate a fi prioritare și planificate pentru finanțare să fie reflectate în cadrul politicilor sectoriale de cheltuieli pentru monitorizarea și evaluarea ulterioară a indicatorilor de performanță. În exercițiul CBTM 2015-2017 au fost incluse 17 strategii sectoriale de cheltuieli, în comparație cu 14 incluse în exercițiul CBTM 2011-2015, cu o acoperire de 85% din totalul resurselor alocate. Ca rezultat, dispare certitudinea finanțării priorităților asumate și există riscul ca unii indicatori să nu fie monitorizați sau evaluați, fapt ce poate diminua realizarea obiectivelor planificate. Însă, este nevoie de o corelare mai bună între elementele (obiective, indicatori de performanță) din documentele de politici, CBTM și bugetele anuale.
- c) Importanța sistemului de Management Financiar și Control (MFC) nu este perceput corespunzător de către conducătorii instituțiilor, prin urmare există carențe în implementarea elementelor acestuia. Implementarea MFC la nivel organizațional nu este structurată uniform și rămâne în urma dezvoltării cadrului operațional. Responsabilitatea primordială pentru dezvoltarea MFC este pe seama managerilor de nivel înalt ai fiecărei instituții, împreună cu alți conducători ai subdiviziunilor din subordine. În realitate însă, unitățile de Audit Intern ajută la dezvoltarea MFC prin intermediul instruirilor personalului și a sugestiilor privind procedurile de control, precum și prin avizarea rapoartelor privind mersul implementării MFC. Cu toate că sistemul de control financiar public intern are mai mult conotații financiare și este în vizorul personalului din domeniul financiar-contabil al instituțiilor, acest sistem oferă o asigurare suplimentară managementului că procedurile de control intern instituite, atât la nivel financiar, cât și la nivel operațional, vor duce la realizarea obiectivelor stabilite. Această asigurare este valabilă și pentru mediul extern al instituției și, respectiv, al administrației publice în ansamblu, indiferent de tipul acestora: Guvern, Audit Extern, Parlament, parteneri de dezvoltare, etc.
- d) Nu există o procedură unificată corespunzător etapelor de implementare a MFC. Instituțiilor nu li se cere să aprobe propriile regulamente sau planuri de dezvoltare a sistemului de MFC, chiar dacă unele instituții, cum ar fi Ministerul Finanțelor, au astfel de documente. Manualul MFC anticipează, dar nu solicită existența coordonatorilor, grupurilor de lucru sau planurilor de acțiuni.
- e) Mecanismul existent de supraveghere a implementării sistemului MFC la nivelul administrației publice nu are capacitățile necesare de decizie și influență. Rapoartele elaborate de către Unitatea Centrală de Armonizare a MFC sunt prezentate Guvernului și aprobate fără un proces de evaluare și analiză. În aceste rapoarte nu sunt incluse secțiuni cu privire la concluzii și recomandări.

- f) Lipsește conceptul de delegare la nivel de structură ierarhică pentru instituțiile subordonate. Unul dintre principiile care stau la baza MFC este răspunderea managerială. Aceasta prevede delegarea răspunderii manageriale în cadrul ierarhic al unei instituții. La moment nici Legea privind controlul financiar public intern și nici Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nu conțin astfel de prevederi.
- g) Sistemul de audit intern, din aceleași motive înregistrează deficiențe în implementare. La etapa actuală, din 57 instituții ce cad sub incidența obligativității instituirii funcțiilor de audit intern, doar 45 au creat astfel de unități. Chiar dacă numărul total de auditori este în creștere (de la 108 la 125 în 2014), majoritatea unităților de audit intern sunt formate din 1-2 angajați, care în mare măsură se concentrează pe auditul de conformitate, decât pe celelalte tipuri de audit – auditul de sistem, auditul performanței sau auditul tehnologiilor informaționale. Mai mult, unitățile de audit intern nu sunt percepute ca instrumente de evaluare și asigurare ex-post a implementării și funcționalității procedurilor de control intern întru atingerea obiectivelor, dar ca instrumente de creare sau validare a acestora, fiind implicate direct în elaborarea acestora sau aplicarea lor.
- h) Autoritățile efectuează operațiuni de achiziții publice prin intermediul unor unități desemnate pe plan intern sau grupuri de lucru, care sunt compuse din cel puțin cinci persoane și care își desfășoară ciclul complet al achizițiilor publice, de la planificare până la încheierea contractului. Deși legislația stabilește o serie de criterii pentru a asigura buna desfășurare a procedurilor de achiziții publice, prezența unor experți în proces nu este întotdeauna garantată, iar uneori aceștia chiar sunt excluși în mod explicit din componența grupurilor de lucru. Neimplicarea experților în achizițiile publice explică în mare parte de ce grupurile de lucru nu sunt în măsură să pregătească documentație de licitație adecvată sau să stabilească în mod corect calificarea și criteriile de evaluare, ceea ce în cele din urmă duce la anularea ofertelor<sup>50</sup>.

96. Concomitent, se atestă o tergiversare a acțiunilor de reformă a finanțelor publice direcționate spre dezvoltarea autorităților publice locale:

- a) Descentralizarea financiară nu este încă finalizată. Deși prin modificările operate la Legea privind finanțele publice locale și Codul Fiscal a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, fiind revizuit și modificat sistemul impozitelor partajate, din 3 blocuri de activități preconizate, au rămas nerealizate activitățile la capitolul (i) consolidarea bazei de generare a veniturilor locale și (ii) eficientizarea managementului financiar.
- b) Sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența foarte negativ responsabilitatea autorităților APL de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea

<sup>50</sup> b. Pag. 115

lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietate APL, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale.

- c) Legea privind descentralizarea administrativă a Republicii Moldova<sup>51</sup> definește capacitatea administrativă ca raportul dintre cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale APL. Conform Legii, o autoritate publică locală este considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. La moment, constatăm că mai mult de 80% din APL nu întrunesc aceste condiții.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OS1. Bugetul Public Național este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu alocările comprehensive de cheltuieli stabilite în corespundere cu cadrul bugetar pe termen mediu și procedurile prescrise sunt pe deplin respectate.*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Revizuirea și modificarea cadrului normativ secundar pentru asigurarea aprobării CBTM în forma și cadrul de timp stabilit de legislație.
- 2) Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pentru toate domeniile sectorului public.

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Corelarea directă între elementele documentelor de politici cu CBTM și bugetul anual.

*OS2. Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și împuternicirile, iar aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Elaborarea unei proceduri de implementare a sistemului de management financiar și control și aplicarea ei de către toate instituțiile.

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Crearea condițiilor pentru instituțiile bugetare să delege bugetele din cadrul structurilor lor de management pentru a încuraja dezvoltarea în continuare a MFC și a responsabilității manageriale.

*OS3. Fiecare organizație publică implementează managementul financiar și controlul și auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile organizației.*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Suplinirea optimă a unităților de audit intern pentru a răspunde necesităților instituției și a fi conformă standardelor internaționale și naționale.

---

<sup>51</sup> Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006

Etapa II (2019-2020)

- 1) Înțelegerea clară a sistemului de management financiar și control și aplicarea corespunzătoare în conformitate cu cadrul normativ existent.
- 2) Asigurarea activității unităților de audit intern în corespundere cu standardele naționale și internaționale de audit intern.
- 3) Consolidarea capacităților unităților de audit intern care ar permite efectuarea misiunilor de audit de sistem, de performanță și auditul tehnologiilor informaționale.

OS4. Reglementările privind achizițiile publice corespund acquis-ului, sunt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii, și sunt aplicate în mod efectiv.

Etapa I (2016-2018)

- 1) Modificarea articolului 75 al Legii privind achizițiile publice.
- 2) Consolidarea capacităților Ministerului Finanțelor în elaborarea politicilor și cadrului legal în domeniul achizițiilor publice.

Etapa II (2019-2020)

- 1) Consolidarea capacităților instanțelor de judecată întru rezolvarea cazurilor legate de achizițiile publice.
- 2) Introducerea de către Ministerul Finanțelor a cerințelor profesionale pentru membrii grupurilor de lucru privind achizițiile publice, eventual monitorizați printr-un sistem de certificare.
- 3) Analiza opțiunii de schimbare a grupurilor de lucru prin unități de achiziții publice în cadrul instituțiilor.

OS5. Consolidarea bazei de venituri proprii ale APL

- 1) Dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor.
- 2) Consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL.
- 3) Crearea unui sistem/mecanism care să asigure acoperirea pierderilor bugetelor locale rezultate din scutirile/acțiunile/deciziile unilaterale venite din partea altor autorități publice (Parlament, Guvern, Ministere etc.).

OS6. Delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale (UAT), inclusiv pe domenii (public și privat). Asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului.

- 1) Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale.
- 2) Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a UAT.
- 3) Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT.
- 4) Dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului.

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

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	CBTM aprobat de guvern			
	Numărul total de strategii sectoriale în CBTM			
	Indicele de rezistență a CBTM			
OS2	Cadrul operațional pentru CMF este complet, existent și aplicat			
	Guvernul a aprobat principiile delegării și sunt implementate în instituții			
OS3	Raportul instituțiilor care întrunesc condițiile minime de unități de personal în subdiviziunile de audit intern			
	Raportul auditorilor interni ce posedă certificate naționale sau internaționale de activitate			
	Raportul mediu al auditelor de sistem, performanță și TI față de celelalte activități			
OS4	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului legal pentru achiziții publice			
	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului de politici pentru achiziții publice			
	Profesionalizarea personalului în domeniul procurărilor			
OS2	Surse noi de venituri proprii ale APL și autonomia de decizie asupra lor.			
	Instruiri organizate pentru APL în domeniul planificării bugetare bazată pe programe de performanță			
OS3	Instrumente juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT aprobate.			
	Standarde de evidență a proprietății publice a statului și a UAT aprobate			
	Bunuri proprietate publică a statului și UAT înregistrate			
	Funcționari instruiți în administrarea eficientă a patrimoniului			
	Mecanisme de cooperare elaborate			

**5.5. Serviciul public și managementul resurselor umane**

*Un sistem nu poate deveni funcțional și eficient în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente*

---

*elaborate de juriști. Profesionalismul, integritatea, onestitatea și corectitudinea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, asigură dimensiunea umană a administrației publice.*

---

### **Descrierea situației actuale.**

97. Reformele care au scopul să creeze un serviciu public modern au fost, în mare parte, implementate după adoptarea Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Cancelaria de Stat asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane; ghidează autoritățile publice și monitorizează procesul de implementare a unor proceduri de personal în autoritățile publice. Către sfârșitul anului 2013 a fost finalizată crearea unor instrumente de gestionare a resurselor umane, și anume SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” și Portalul guvernamental al funcțiilor publice vacante. Cancelaria de Stat, de asemenea, coordonează rețeaua de practicieni în resurse umane (subdiviziunile resurse umane), responsabili de implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice.

98. Această lege se aplică doar pentru 17145 funcționari publici din administrația publică centrală și locală din totalul de 42764 persoane angajate în autoritățile publice la 1 ianuarie 2015, ceea ce a reprezentat 11% din totalul angajaților în sectorul public în anul 2014.<sup>52</sup>

99. Pentru stabilirea salariului de funcție al funcționarului public în raport cu sarcinile și atribuțiile funcției ocupate, sistemul de salarizare al funcționarilor publici include 23 grade de salarizare, inclusiv gradele 1-20 pentru funcționarii publici de conducere și de execuție a câte 9 trepte de salarizare fiecare și gradele 21-23 pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior a câte 5 trepte de salarizare. În perioada de raportare, funcționarilor publici de conducere și de execuție le-au fost acordate treptele de salarizare I-VII, salariul acestora încadrându-se în diapazonul 2200- 8580 lei, iar funcționarilor publici de conducere de nivel superior – treptele I-III, salariul acestora încadrându-se în diapazonul 7000-8970 lei.

100. Salariul mediu lunar la nivel central în 2014 a fost același ca și în 2013, 5290 lei pentru funcționari publici cu experiență la nivel de execuție și de conducere și 9255 lei pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior. În termeni reali, nivelurile salariilor sunt foarte mici.

101. Prin Clasificatorul unic al funcțiilor publice (Legea 155/2011) s-a reușit structurarea autorităților publice și clasificarea funcțiilor publice. Pentru toate funcțiile publice au fost elaborate fișe de post; în scopul facilitării încadrării noilor funcționari publici în activitate, se practică perioada de probă (6 luni), cu instruirea obligatorie a acestora (80 ore); se realizează evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (anual) și activități de dezvoltare profesională a acestora. Au fost înregistrate progrese semnificative în domeniul angajării în funcția publică în bază de merit (prin concurs și promovare). În anul 2013 au intrat în vigoare prevederile legale (Legea 98/2012, Legea 158/2008) privind funcția de „secretar de stat” în ministere ca funcție publică de conducere de nivel superior.

102. A fost asigurată transparența sistemului de salarizare (Legea 48/2012), care a fost aplicat tuturor funcționarilor publici (cu excepția unor categorii de funcționari publici cu statut

---

<sup>52</sup> Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Cancelaria de Stat, 2015.

special). Normele legale prevăd salarizarea în bază de performanță pentru a atrage și reține cei mai performanți funcționari. Cu toate acestea, anumite elemente stimulatorii ale acestui sistem încă nu au fost puse în aplicare, influențând negativ asupra motivării funcționarilor. Se acordă o anumită atenție motivării nefinanciare a funcționarilor publici, astfel în 2012 a fost instituită sărbătoarea profesională „Ziua funcționarului public”, se acordă diplome ale Guvernului, distincții de stat celor mai performanți funcționari. Autoritățile publice au început să elaboreze și să implementeze programe de motivare nefinanciară a personalului.

### ***Problemele identificate.***

103.În pofida progreselor înregistrate, Direcția responsabilă din cadrul Cancelariei de Stat urmează să-și fortifice capacitățile din cauza majorării semnificative a volumului de muncă în domeniul managementului resurselor umane necesar a fi implementat, inclusiv prin prisma procesului de descentralizare.

104.Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este stabilit de legislația cu privire la funcția publică, însă aceasta nu funcționează bine în practică, așa cum unele elemente de remunerare nu au fost puse în aplicare. Nu există o limită maximă privind cota tuturor elementelor de salarizare variabile, lăsând prea mult loc pentru deciziile manageriale. În termeni reali, salariile sunt foarte mici.

105.Deși subdiviziunile de resurse umane există în cadrul tuturor autorităților, calitatea și statutul acestora variază. Deseori, personalul acestor subdiviziuni se concentrează pe rolul său administrativ și, mai puțin, pe cel strategic.

106.Încă nu s-a realizat încadrarea ”secretarilor de stat” în toate autoritățile; urmează a fi clarificat mai multe aspecte manageriale, inclusiv de coordonare a acestei categorii de funcționari.

107.În pofida introducerii remunerării în bază de performanță și a altor stimulente, recrutarea și menținerea personalului calificat rămâne a fi încă o provocare.

108.Volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor de serviciu.

109.Legislația în domeniul APL stabilește un set larg de competențe și responsabilități primăriilor, realizarea cărora necesită instituții dezvoltate, bine structurate și specializate funcțional. Circa 769 (85%) dintre autoritățile locale din Republica Moldova au maximum 6 funcționari publici locali (24% au mai puțin de 4 funcționari), dintre care: primarul, secretarul, perceptorul, inginerul cadastral, contabilul. Această structură a personalului nu permite un management public eficient și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate. Reformele de modernizare a serviciilor publice, derulate pe segmentul administrație publică locală, în special prin prisma utilizării tehnologiilor informaționale și valorificării fondurilor disponibile pentru guvernarea locală, impun necesitatea identificării posibilităților de a încadra în activitatea primăriilor specialiști calificați. Mari deficiențe constatăm la capitolul salarizarea și motivarea funcționarilor publici la nivel local.

## ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OS1. Scopul serviciului public este clar definit și aplicat în practică, astfel încât există cadrul legal și de politici și cadrul instituțional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist*

### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Analiza prevederilor legale cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au statut de funcționar public ori sunt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate sau responsabilitate publică în interesul general al statului.
- 2) Accelerarea procesului de colectare a datelor pentru registrul funcțiilor publice și funcționarilor publici.
- 3) Perfecționarea cadrului legal privind statutul funcționarului public, salarizarea și motivarea personalului angajat în cadrul APL.

### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Elaborarea propunerilor pentru modificarea legislației cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au statut de funcționar public ori sunt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate sau responsabilitate publică în interesul general al statului.
- 2) Extinderea scopului registrului funcționarilor publici, prin includerea noilor funcționalități, și asigurarea interoperabilității cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce privește salarizarea funcționarilor publici.
- 3) Delimitarea clară a competențelor instituțiilor implicate în managementul resurselor umane în administrația publică.
- 4) Consolidarea poziției Cancelariei de Stat de unitate națională de management a resurselor umane în administrația publică prin extinderea competențelor legale și majorarea numărului de personal responsabil.

*OS2. Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management a resurselor umane.*

### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Întreprinderea măsurilor necesare pentru a spori obiectivitatea evaluării performanțelor.
- 2) Fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat.
- 3) Accelerarea procesului de completare a pozițiilor vacante de secretar de stat.
- 4) Pregătirea modificărilor legislației pentru consolidarea rolului poziției de secretar de stat, prin atribuirea responsabilității generale de management al autorității, inclusiv de management al resurselor umane.
- 5) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit.
- 6) Revizuirea sistemului de motivare non-financiară.



- 7) Modificarea cadrului legal privind îmbunătățirea sistemului de salarizare.
- 8) Promovarea și asigurarea integrității funcționarilor publici.

Etapa II (2019-2020)

- 1) Pregătirea modificărilor legislației în scopul:
  - a. Asigurării că toate angajările și promovările sunt realizate în bază de merit.
  - b. Protejării funcționarilor public împotriva concedierilor nejustificate.
  - c. Îmbunătățirii sistemului de salarizare.
  - d. Anularea numărului obligatoriu minim de zile pentru instruirea funcționarilor publice.

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Măsura în care scopul serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică			
	Măsura în care cadrul legal și de politici pentru asigurarea unui serviciu public profesional și coerent este stabilit și implementat			
	Măsura în care aranjamentele instituționale fac posibile aplicarea coerentă a practicilor de management al resurselor umane în serviciul public			
OS2	Măsura în care angajările în serviciul public se efectuează în bază de merit			
	Măsura în care prevenită influență politică asupra angajărilor și disponibilizărilor la nivelul poziției de management superior din serviciul public			
	Măsura în care sistemul de salarizare al funcționarilor publici este corectă și transparentă			
	Fluctuația anuală a funcționarilor publicii în administrația publică centrală și locală			
	Procentul pozițiilor vacante suplinite prin concurs la nivelul administrației publice centrale			

## 6. ETAPELE DE IMPLEMENTARE

110. Implementarea Strategiei va fi realizată în două etape, pentru ambele fiind elaborate câte un plan de acțiuni:

- **Prima etapă** - perioada 2016-2018, se va axa pe consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere

a reformei la nivel local în toată plenitudinea sa. Obiectivul pe termen scurt este consolidarea și promovarea reformării sistemelor cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernare, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central în realizarea reformei teritorial-administrativă, programată pentru anul 2018. La finele acestei etape va fi efectuată evaluarea intermediară a Strategiei, rezultatele căreia vor reconfigura obiectivele și acțiunile acesteia pentru a doua etapă.

- **A doua etapă** – *perioada 2018-2020*, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă a administrației publice, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură teritorial-administrativă.

## 7. CADRUL DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE

111.Coordonarea eficientă a implementării componentelor de reformă a administrației publice este un element cheie al Strategiei. Coordonarea suficientă din partea Prim-ministrului și a Cancelariei de Stat este o premisă fundamentală pentru un complex de reforme care vor avea un impact semnificativ asupra aranjamentelor interne și modalității de lucru cu toate autoritățile la nivel central și local. În scopul coordonării, monitorizării și evaluării Strategiei la nivel înalt, va fi utilizată platforma deja existentă – Consiliul național pentru reforma administrației publice, condus de Prim-ministru, dar vor fi făcute și aranjamente specifice în cadrul serviciului public.

112.Monitorizarea Strategiei va avea loc la două nivele corelate. În primul rând, instituțiile/subdiviziunile responsabile de coordonarea componentelor reformei vor valorifica propriile sisteme de monitorizare, colectare și analiză a datelor de implementare și raportare privind performanțele înregistrate în baza planurilor aprobate. În al doilea rând, Cancelaria de Stat va examina rapoartele de monitorizare și va asigura coordonarea și monitorizarea evoluțiilor în realizarea Strategiei. Platforma utilizată pentru executarea acestui exercițiu la nivelul Cancelariei de Stat va fi consiliul sectorial pentru reforma administrației publice, condus de către Secretarul general al Guvernului.

113.Anual, până la data de 1 martie, Cancelaria de Stat va prezenta Guvernului raportul de monitorizare a implementării Strategiei pentru anul precedent.

114.Entitățile responsabile de implementarea componentelor reformei vor prezenta Cancelariei de Stat semestrial, până la data de 10 a lunii imediat perioadei următoare de raportare, note informative privind realizarea sau nerealizarea acțiunilor din planul de acțiuni. Cancelaria de Stat va generaliza și, până la data de 20 a aceleiași luni, va disemina părților cointeresate raportul de implementare a Strategiei.

115.Raportul de implementare va reflecta sinteza progreselor pentru fiecare componentă, în general, și pe obiectivele enumerate în Strategie, în special, cu date privind implementarea totală, parțială sau neimplementarea acțiunilor, precum și sinteza detaliată privind entitățile responsabile care au înregistrat restanțe la capitolul implementare.

116.Evaluarea intermediară a prezentei Strategii va fi efectuată la finele anului 2017, iar evaluarea ex-post va fi efectuată după anul 2020. Metodologia evaluării va fi elaborată conform actelor normative în vigoare.

PROIECT