



RAPORT DE MONITORIZARE
A IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI PRIVIND
REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
PENTRU ANII 2016 – 2020

Viorel Pârvan



www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

RAPORT DE MONITORIZARE
a implementării Strategiei privind
reforma administrației publice pentru anii
2016 – 2020

(23.12.2016 – 30.11.2017)



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Organizația Obștească Promo-LEX este un ONG public, ce urmărește principiile democrației participative, monitorizează și identifică cazurile de încălcare a drepturilor omului în Moldova, Promo-LEX este una dintre cele mai importante organizații de monitorizare a reformelor judiciare și conduce astăzi platforma ONG-urilor din Moldova ale Forumului Parteneriatului Estic. Web: www.promolex.md



Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM) este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 700 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova. Web: www.calm.md

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Această publicație este realizată de IDIS “Viitorul” cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene sau a Guvernului Suediei.



Cuprins

Sumar executiv	4
1. Contextul general al reformei administrației publice	5
2. Scopul și metodologia monitorizării	7
3. Monitorizarea acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice	9
I. Responsabilizarea administrației publice.....	10
II. Elaborarea și coordonarea politicilor publice	23
III. Modernizarea serviciilor publice	30
IV. Managementul finanțelor publice.....	33
V. Serviciul public și managementul resurselor umane.....	36
4. Rezultatele monitorizării	43
Concluzii.....	44
Recomandări.....	46

Sumar executiv

Guvernul a lansat procesul de reformare a administrației publice în Republica Moldova. În acest sens a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, care include un Plan de acțiuni pe anii 2016-2018. Această Strategie urmează a fi implementată în câteva etape, se referă la administrația publică centrală și administrația publică locală, fiind vizate cinci dimensiuni ale administrației publice, și anume: creșterea responsabilității administrației publice; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; modernizarea serviciilor publice; îmbunătățirea managementului finanțelor publice; modernizarea serviciului public și resurselor umane.

Reformarea administrației publice este un proces complex și foarte important pentru dezvoltarea sustenabilă și durabilă a Republicii Moldova. O administrație publică funcțională și profesionistă reprezintă o condiție pentru o guvernare eficientă, democratică, transparentă și responsabilă. Edificarea unei astfel de administrații publice moderne depinde de succesul reformei administrației publice în Republica Moldova. Rezultatele reformei trebuie să ducă la ridicarea calității serviciilor publice prestate cetățenilor, transparentizarea activității instituțiilor de stat, reducerea birocrăției și corupției în administrația publică, precum și la stimularea competitivității și dezvoltarea țării.

Realizarea acțiunilor cuprinse în Strategie și impactul acestora sînt pe larg discutate și analizate în spațiul public. În prezent este în curs de desfășurare restructurarea Guvernului și optimizarea numărului de ministere și autorități publice. Totodată au loc concursurile pentru ocuparea funcțiilor de Secretari generali de stat, Secretari de stat și personalului în ministere.

În continuare, planurile Guvernului în anul 2018 sînt îndreptate spre pregătirea reformei administrativ-

teritoriale, care presupune reducerea numărului administrațiilor unităților administrativ teritoriale de nivel I, prin asocierea și comasarea acestora. Acest subiect necesită o abordare multidimensională, analize aprofundate, inclusiv experiența altor țări în acest domeniu, și dialog cu reprezentanții autorităților publice locale, experți, alte părți interesate. Or, o astfel de reformă la nivel local va avea un impact major asupra tuturor locuitorilor comunităților locale. Aici trebuie de ținut cont și de necesitatea primordială de a efectua descentralizarea competențelor și serviciilor, descentralizarea financiară și patrimonială, fapt ce va duce la creșterea capacităților unităților administrativ teritoriale.

Realizarea cu succes a reformei administrației publice atât la nivel central, cît și la nivel local, depinde și este conexă cu alte reforme, care trebuie implementate în Republica Moldova, precum Reforma de modernizare a serviciilor publice sau Strategia națională de descentralizare. Totodată, reforma administrației publice este prevăzută și în Agenda de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană și este fundamentală pentru procesul de integrare în Uniunea Europeană.

Tot procesul de reformare a administrației publice necesită a fi unul transparent și participativ, în care toate acțiunile și inițiativele urmează a fi consultate public, iar deciziile aduse la cunoștința cetățenilor.

Prezentul raport are ca scop principal monitorizarea implementării reformei administrației publice, enumerarea pașilor efectuați de Guvern pentru realizarea reformei, analiza impactului și eficienței măsurilor întreprinse, identificarea lacunelor și omisiunilor în procesul de implementare a reformei, precum și formularea recomandărilor pentru realizarea cu succes a reformei administrației publice.

1. Contextul general al reformei administrației publice

Reforma administrației publice este o prioritate strategică a Guvernului, fiind prevăzută în mai multe documente de politici naționale. Realizarea reformei administrației publice este un obiectiv inclus în capitolul VII "Buna Guvernare" din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, fiind dezvoltat în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018¹.

Republica Moldova a adoptat mai multe strategii și documente de politici privind reformarea administrației publice centrale și locale, precum și modernizarea serviciilor publice. Aici notăm: Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020², Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020³, Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021⁴, Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018⁵.

Tot aici, notăm angajamentele Republicii Moldova potrivit documentelor internaționale și anume Recomandarea 322 (2012) Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei și Foia de parcurs în vederea realizării Recomandării 322, semnată între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul Europei la 08.07.2016.

Reforma administrației publice este importantă și prin prisma procesului de integrare europeană, fiind conexasă cu multe alte reforme, care trebuie să fie realizate în Republica Moldova. În rezultatul încheierii Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană⁶, a fost asumat angajamentul de revizuire a legislației naționale pentru a o aduce în concordanță cu cea a Uniunii Europene. În acest sens, la solicitarea partenerilor de dezvoltare, Guvernul a apro-

bat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016⁷. După ce Planul național a fost examinat în Parlament, acesta a devenit un program legislativ pentru anii 2015-2016, fiind aprobat prin hotărâre de Parlament⁸. În continuare, pentru anul 2017, a fost aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019⁹, iar Legislativul a aprobat prin hotărâre un program legislativ separat¹⁰. Astfel, este imperios necesar de a edifica o administrație publică națională cu capacitatea de a transpune și implementa în mod efectiv acquis-ul comunitar, precum și a purta un dialog eficient cu Uniunea Europeană cu privire la aderare.

În scopul stabilirii direcțiilor strategice și eficientizării procesului de implementare a reformelor, a fost instituit Consiliul național pentru reforma administrației publice¹¹ și Centrul de Implementare a Reformelor¹².

Consiliul național pentru reforma administrației publice reprezintă o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor, condus de Prim-ministru, care are în componența sa reprezentanți ai Guvernului și Parlamentului. Misiunea Consiliului constă în asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe.

Este necesar să subliniem că deși este responsabil și de reforma administrației publice la nivel local, în componența Consiliului național pentru reforma administrației publice nu au fost incluși reprezentanții

¹ Hotărârea Guvernului nr.890 din 20 iulie 2016

² Hotărârea Guvernului nr.911 din 25.07.2016

³ Hotărârea Guvernului nr.1351 din 15.12.2016

⁴ Hotărârea Guvernului nr.966 din 09.08.2016

⁵ Legea nr.68 din 5.04.2012, modificată prin legea nr.168 din 15.07.2016

⁶ Legea nr.112 din 2.07.2014

⁷ Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014

⁸ Hotărârea Parlamentului nr.146 din 9.07.2015

⁹ Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30 decembrie 2016

¹⁰ Hotărârea Parlamentului nr.1 din 24.02.2017

¹¹ Hotărârea Guvernului nr.716 din 12.10.2015

¹² Hotărârea Guvernului nr.11 din 18.01.2017

autorităților publice locale. Acest fapt este necesar, mai mult ca atât, Congresul Autorităților Locale din Moldova este menționat expres în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei ca partener al Guvernului, inclusiv fiind indicat și în Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare. Totodată, nu este clar cine din reprezentanții organizațiilor societății civile și în ce modalitate reprezintă societatea civilă în acest Consiliul. Aceste aspecte afectează negativ reprezentativitatea Consiliului și eficiența acestei platforme.

Centrul de Implementare a Reformelor este o instituție publică, care are misiunea de implementare eficientă și coordonată a reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile publice și structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării

și transpunerii celor mai bune practici de administrare, precum și atragerii asistenței externe. Centrul este condus de un Director, care consiliază Prim-ministrul în domeniul implementării reformelor.

Strategia privind reforma administrației publice prevede un șir de principii, care stau la baza implementării Strategiei. În procesul de monitorizare a implementării reformei a fost analizat și gradul de respectare a acestor principii. În acest sens, se observă devierea de la principii precum: deschidere și transparență, parteneriat și dialog instituțional. În ce privește principiul descentralizării și autonomiei locale, reformarea și restructurarea administrației publice centrale nu a prevăzut conceptual care din nivelele autorităților administrației publice locale va exercita anumite competențe/atribuții, nu a prevăzut aspectele de organizare și finanțare. În cuprinsul capitolelor ce urmează vor fi descrise mai multe din aceste aspecte.

2. Scopul și metodologia monitorizării

Prezentul studiu își propune ca obiectiv monitorizarea cantitativă și calitativă a implementării acțiunilor și indicatorilor de rezultat din Planul de acțiuni, programate până în luna noiembrie 2017. Scopul monitorizării constă în colectarea și analiza informațiilor privind atingerea obiectivelor și rezultatelor reformei, realizarea acțiunilor și indicatorilor de rezultat în termenii stabiliți de Planul de acțiuni, progresele și problemele apărute în implementarea reformei. În acest sens, a fost utilizată metoda monitorizării de birou, care presupune analiza actelor legislative și normative, proiectelor de legi și Hotărâri de Guvern, documentelor, informațiilor și datelor relevante, a rezultatelor și a activităților/obiectivelor planificate, studiilor, articolelor din mass-media, etc. O altă metodă utilizată în procesul de monitorizare a fost chestionarea și discutarea situației cu reprezentanții diferitor instituții relevante: Congresul Autorităților Locale din Moldova, reprezentanți ai societății civile, mediul academic, experți, precum și direct cu primari și funcționari din administrația publică centrală.

În rezultatul monitorizării va fi stabilit gradul de realizare a fiecărui indicator de rezultat al acțiunilor, care au termenul limită până în noiembrie 2017, cu mențiunea: **realizat, realizat peste termen, parțial realizat și nerealizat/nu sînt cunoscute realizările.**

Dificultăți în procesul de monitorizare

Informațiile și documentele ce se referă la acțiunile realizate pentru implementarea Strategiei, fie nu sînt aduse la cunoștința publicului, fie sînt dispersate pe diferite portaluri web (particip.gov.md, parlament.md, gov.md, cancelaria.gov.md, etc.), fapt ce îngreunează monitorizarea acestora. Ar fi oportun, fie de creat un portal web destinat nemijlocit reformei administrației publice, fie de reanimat portalurile web existente: rapc.gov.md și descentralizare.gov.md. Acest fapt va permite acumularea informațiilor și datelor într-un singur loc, va facilita monitorizarea acțiunilor întreprinse la fiecare etapă, va constitui o platformă uni-

că de comunicare cu cetățenii, organizațiile non-guvernamentale, experți, părțile interesate, va ajuta la o viziune mai clară și o abordare complexă asupra acțiunilor ce trebuie de realizat întru implementarea adecvată și eficientă a reformei.

Plus la aceasta, ne dorim o transparență mai mare a activității desfășurate de Consiliul național pentru reforma administrației publice și Centrul de Implementare a Reformelor.

În prezent, sînt puține informații despre ședințele Consiliului național pentru reforma administrației publice. Deși, potrivit pct.12 din Regulamentul privind activitatea Consiliului, ședințele se convoacă cel puțin o dată la trei luni sau mai frecvent, acesta s-a convocat în anul curent doar o singură dată, la 23 mai 2017. La fel, nu sînt anunțate public pînă la ședință care sînt subiectele prioritare ce vor fi discutate și examinate de către Consiliu. Iar după ședința Consiliului ar fi oportun de publicat procesele-verbale pe pagina web a Cancelariei de Stat.

Transparența activității Consiliului este important și prin prisma preluării de către acesta, la finele anului 2017, a funcțiilor Comisiei paritare pentru descentralizare. Potrivit Regulamentului său¹³, Comisia este un organ consultativ, ce activează pe lângă Guvern, de monitorizare și coordonare a procesului de descentralizare, inclusiv Strategia de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei de descentralizare. În componența comisiei fac parte mai mulți reprezentanți ai autorităților administrației publice locale și societății civile. Acum, odată cu transmiterea atribuțiilor Comisiei către Consiliul obținem o situație neclară și improprie, deoarece în componența Consiliului național pentru reforma administrației publice nu sînt incluși reprezentanții autorităților publice locale. Remarci avem și la modalitatea de încetare a existenței Comisiei paritare pentru descentralizare și transferul competențelor, or, Comisia a fost instituită în baza legii privind descentralizarea administrativă¹⁴, iar Consiliul a fost constituit prin Hotărîre de Guvern. Mai mult ca atît,

¹³ Hotărîrea Guvernului nr.608 din 5.07.2010

¹⁴ Legea nr.436 din 28.12.2006

a rămas în vigoare Hotărîrea Guvernului pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, care reglementează activitatea Comisiei paritare pentru descentralizare.

În ce privește Centrul de Implementare a Reformelor, din Statutul său reiese că sediul Centrului este situat în municipiul Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale, nr.1 (clădirea unde își desfășoară activitatea Guvernul, Cancelaria de Stat, alte instituții). Însă, nici pe o pagină web nu există informații despre structura Centrului, datele de contact ale membrilor și experților Centrului (numere de telefon, poșta electronică, etajul, numere ale birourilor, etc.), raporturile Centrului cu autoritățile și instituțiile publice. Informații despre

activitatea Centrului putem găsi doar cînd acesta elaborează și publică proiecte de acte legislative / normative pe pagina web particip.gov.md, fiind indicat, ca regulă, un număr de telefon și poșta electronică a Directorului Centrului. Pentru asigurarea transparenței în activitate, pentru edificarea unui proces participativ, în care să participe toți subiecții interesați, ar fi oportun de publicat toate informațiile despre Centru și activitatea sa pe pagina web a Cancelariei de Stat, fie pe portalurile web destinate nemijlocit reformei, menționate mai sus. Aceste informații trebuie să se refere și la modalitatea de finanțare a Centrului, inclusiv sursele financiare acordate de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Uniunea Europeană, alți donatori.

3. Monitorizarea acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice*

Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 (*în continuare Planul de acțiuni*) pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (*în continuare Strategie*) reflectă structura Strategiei în ceea ce privește componentele reformei și anume: (I) responsabilizarea administrației publice; (II) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (III) modernizarea serviciilor publice; (IV) managementul finanțelor publice; (V) serviciul public și managementul resurselor umane. Astfel, Planul de acțiuni este divizat în 5 capitole, cuprinde 5 obiective generale, 18 obiective specifice, 43 de acțiuni prioritare și 102 indicatori de rezultat pentru perioada 2016-2018.

Strategia nu se referă doar la autoritățile publice centrale, dar le vizează și pe cele locale. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016 - 2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019 - 2020, care vizează reformarea autorităților locale.

În pofida acestei divizări strategice, Planul de acțiuni pentru perioada 2016-2018 se referă și la reformarea administrației publice locale. Aici trebuie să subliniem din nou că autoritățile publice locale nu sînt implicate în acest proces, iar reprezentanții APL nu sînt incluși în

Consiliul național pentru reforma administrației publice.

Potrivit notei de argumentare a Guvernului, în formularea și stabilirea acțiunilor s-a ținut cont în mod plener de prevederile Programului de activitate al Guvernului 2016-2020, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare, inclusiv rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management sau Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Management) al OECD (Organizației pentru Dezvoltare și Cooperare Economică) și al UE (Uniunii Europene) în perioada octombrie 2015 – martie 2016, Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene, cum ar fi Ghidul metodologic pentru practicieni privind calitatea administrației publice și studiile OECD privind diverse aspecte ale administrației publice în țările UE.

Pornind de la faptul că monitorizarea a cuprins perioada pînă în noiembrie 2017, au fost analizate 5 obiective generale, 14 obiective specifice, 29 de acțiuni prioritare și 51 indicatori de rezultat. Analiza este structurată în conformitate cu cele 5 componente ale Planului de acțiuni și Strategiei.

I. RESPONSABILIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

OBIECTIVUL GENERAL

Consolidarea responsabilităților autorităților administrative, ale instituțiilor publice și ale întreprinderilor de stat, pentru a îmbunătăți gestionarea acestora, și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD

Obiectivul specific 1

Raționalizarea structurii administrației publice centrale, în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și priorităților de dezvoltare social-economică

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Optimizarea numărului și funcțiilor ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență</i>	Decembrie 2016	Notă de fundamentare elaborată	Realizat peste termen
	Ianuarie 2017	Modificări și completări la Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern aprobate și transmise Parlamentului	Realizat peste termen
	În termen de 3 luni de la adoptarea în Parlament a modificărilor și completărilor la Legea cu privire la Guvern	Cadru normativ secundar de reglementare a activității instituțiilor din subordinea Guvernului aprobat	Realizat

Remarci și comentarii

Raționalizarea structurii administrației publice centrale a pornit de la revizuirea cadrului normativ de organizare și funcționare a Guvernului, care exercită conducerea generală a administrației publice. Legea nr.64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern a fost modificată și completată de mai multe ori în dependență de anumite circumstanțe de moment, precum implementarea politicilor publice în diverse domenii, exe-

cutarea hotărârilor Curții Constituționale, reorganizarea structurală a administrației publice centrale. Ca regulă, acest proces nu avea o abordare conceptuală și complexă. În rezultatul inițierii reformei administrației publice, Centrul de Implementare a Reformelor, în coordonare cu Cancelaria de Stat, a elaborat proiectul noii Legi cu privire la Guvern, pentru instituirea unor reglementări în materie bine structurate, cu o

terminologie unificată și coerentă, cu proceduri administrative clare, menite să elimine ambiguitățile și neconcordanțele. Proiectul Legii cu privire la Guvern a fost supus consultărilor publice la 22.05.17, înregistrat în Parlament la 19.06.17 (sub nr.201), examinat și adoptat de Parlament la data de 7 iulie 2017¹⁵, iar noua lege intră în vigoare la data de 19 iulie 2017.

Noua lege cu privire la Guvern prevede divizarea funcțiilor politice de cele de administrare, fortificarea competențelor Cancelariei de Stat, excluderea funcției de viceministru, consolidarea funcției de secretar general de stat, instituirea funcției de secretar de stat în ministere. Plus la aceasta, legea stabilește o procedură clară de reorganizare structurală a Guvernului pe durata unui mandat. Lista ministerelor și agențiilor guvernamentale nu va mai fi fixată în lege, iar Prim-ministrul va putea propune Parlamentului modificarea structurii ministerelor.

Reforma continuă cu optimizarea numărului de ministere și autorități publice, inclusiv optimizarea cos-

turilor administrative. Prim-ministrul a utilizat dreptul său, stabilit în art.10 alin.(4) din noua lege cu privire la Guvern, solicitând Parlamentului modificarea listei ministerelor. Parlamentul a acceptat solicitarea Prim-ministrului și prin Hotărâre de Parlament¹⁶ a aprobat lista ministerelor după cum urmează în tabelul de mai jos.

Pentru a asigura realizarea prevederilor Hotărârii menționate a Parlamentului, Guvernul a aprobat Hotărârea cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate¹⁷, prin care este reglementată modalitatea de reorganizare a ministerelor prin absorbție.

În baza Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului, aprobate de Guvern¹⁸, toate ministerele și-au elaborat structura, efectivul-limită și regulamentele lor de organizare și funcționare, care au fost aprobate de Guvern la data de 30.08.2017¹⁹.

	Denumirea după reformă	Domeniile de activitate preluate
1	Ministerul Economiei și Infrastructurii	Ministerul Economiei Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (domeniul construcțiilor)
2	Ministerul Finanțelor	Ministerul Finanțelor
3	Ministerul Justiției	Ministerul Justiției
4	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
5	Ministerul Afacerilor Interne	Ministerul Afacerilor Interne
6	Ministerul Apărării	Ministerul Apărării
7	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	Ministerul Culturii Ministerul Educației Ministerul Tineretului și Sportului Academia de Științe a Moldovei (domeniul de cercetare)
8	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei Ministerul Sănătății
9	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (domeniul dezvoltării regionale) Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare Ministerul Mediului

¹⁵ Legea nr.136 din 07.07.2017

¹⁶ Hotărârea Parlamentului nr.189 din 21.07.2017

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr.594 din 26.07.2017

¹⁸ Hotărârea Guvernului nr.595 din 26.07.2017

¹⁹ Hotărârile Guvernului nr.690 – 698 din 30.08.2017

Odată cu reforma ministerelor, Guvernul a inițiat și reformarea agențiilor publice. Astfel, se preconizează că Guvernul va avea în subordine 7 agenții, în loc de 5, iar ministerele vor gestiona 43 de agenții, față de 55 în prezent.

Reformarea agențiilor publice și instituirea cadrului normativ necesar este în proces de realizare. Spre exemplu notăm proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la crearea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Drumurilor, supus consultărilor publice la 2 noiembrie 2017. Acesta propune reorganizarea Întreprinderii de Stat "Administrația de Stat a Drumurilor" prin fuziune (absorbție) cu Agenția Națională a Drumurilor, care va deveni o autoritate administrativă în subordinea Guvernului, responsabilă de domeniul infrastructurii drumurilor. La fel, notăm Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice²⁰, care se subordonează Guvernului. Agenția are misiunea de a asigura implementarea politicii statului în domeniile administrării și deetatăzării proprietății publice, precum și a parteneriatului public-privat, exercitând, în numele Guvernului, funcțiile de fondator al întreprinderilor de stat și de deținător de acțiuni (părți sociale) în societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public, în modul stabilit și în limitele competențelor atribuite de cadrul normativ.

Totodată, paralel se efectuează reforme și în alte domenii și direcții, care sînt conexe sau au tangențe cu reforma administrației publice.

A fost demarată reforma instituțională în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător. Ca urmare a modificărilor operate în mai multe acte legislative²¹, inclusiv la Legea nr.131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, au fost reduse numărul organelor de control a activității de întreprinzător de la 64 de organe la 13, iar pentru 5 autorități existente legea se va aplica parțial.

Pentru a fi finalizată reforma privind reorganizarea, optimizarea și crearea organelor cu funcții de control, sînt necesare în continuare ajustări ale cadrului normativ. Printre intervențiile realizate putem nota amendarea cadrului normativ ce reglementează activitatea Agenției pentru Protecția Consumatorilor²², Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, crearea Agenției pentru supravegherea tehnică²³ în subordi-

nea Ministerului Economiei și Infrastructurii (fuziunea (contopirea) Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase, Inspecției de Stat în Construcții cu inspecțiile teritoriale, Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Geodezică, Tehnică și Regim, Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Tehnică „Intehagro”), crearea Inspectoratului pentru protecția mediului²⁴ în subordinea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (fuziunea (contopirea) Inspectoratului Ecologic de Stat și Serviciului Piscicol). La fel a fost creată Agenția Națională pentru Sănătate Publică²⁵, în calitate de autoritate administrativă în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, cu statut de persoană juridică, prin fuziunea (prin contopirea) a 39 de autorități publice. În prezent este supus consultărilor publice proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, care stabilește misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale și drepturile generale ale Agenției.

Este necesar de a menționa că sistemul instanțelor judecătorești din Republica Moldova a fost reorganizat²⁶, iar în rezultatul fuzionării prin contopire a 44 de instanțe de judecată, de la 1 ianuarie 2017 activează doar 15 instanțe pe întreg teritoriul țării. Unificarea sediilor instanțelor se va face treptat, pînă la 31 decembrie 2027, pe măsura creării condițiilor pentru aceasta.

Reforma ministerelor, precum și reforma unor autorități și instituții publice, comportă anumite rezerve la capitolul transparență și impact.

În primul rând, nu a fost făcută publică și nu cunoaștem despre analiza care a stat la baza noii structuri a Guvernului. În speță, a fost micșorat numărul ministerelor și comasate unele domenii, care la prima vedere necesită abordări separate. [REDACTED]

În rîndul doi, reforma administrației publice nu trebuie să fie orientată doar spre reducerea numărului ministerelor și funcționarilor publici. Efectele vizibile ale reformei vor fi simțite atunci cînd vor fi implementate toate componentele acesteia, cu responsabilizarea administrației publice, gestionarea eficientă a banilor publici, transparentizarea achizițiilor publice, asigurarea participării cetățenilor la procesul de elaborare a politicilor publice, modernizarea și prestarea serviciilor publice calitative cetățenilor, asigurarea angajării

²⁰ Hotărîrea Guvernului nr.902 din 06.11.2017

²¹ Legea nr.230 din 23.09.2016

²² Legea nr.187 din 22.07.2016

²³ Hotărîrea Guvernului nr.886 din 01.11.2017

²⁴ Hotărîrea Guvernului nr.887 din 01.11.2017

²⁵ Hotărîrea Guvernului nr.705 din 06.09.2017

²⁶ Legea nr.76 din 26.04.2016

și promovării funcționarilor publici în baza meritocrației, salarizarea adecvată și motivarea funcționarilor publici în bază de performanțe, asigurarea descentralizării și autonomiei la nivel local, etc. Aici este necesar de a remarca și neimplicarea și neparticiparea reprezentanților autorităților administrației publice locale în reformarea administrației publice centrale, ceea ce este o greșeală din partea Guvernului, întrucât nu poate fi realizată o reformă a administrației centrale fără să fie afectată și administrația locală. La fel, nu au fost implicați nici reprezentanții organizațiilor societății civile, mediul academic, experți independenți.

În rândul trei, proiectul Hotărârii Parlamentului pentru aprobarea Listei ministerelor nu a fost supus consultărilor publice. Or, proiectul dat, înregistrat în Parlament sub nr.246 din 20 iulie 2017, a fost aprobat la 21 iulie 2017. Astfel, cetățenii, organizațiile societății civile, alte părți interesate nu au avut posibilitatea de a formula recomandări, fiind încălcate prevederile legii privind transparența în procesul decizional și Hotărârii Guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Tot aici notăm nerespectarea transparenței în procesul decizional pentru unele Hotărâri de Guvern, prin care s-au aprobat Regulamentele de organizare și funcționare a ministerelor și anume nerespectarea termenului minim pentru consultări - cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului. Aici menționăm Regulamentul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene care a fost supus consultărilor publice doar pentru 1 zi (29.08.2017 - 30.08.2017), Regulamentul Ministerului Finanțelor și Regulamentul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, care au fost plasate pentru a fi consultate public doar 9 zile (21.08.2017 - 30.08.2017).

Carențe de transparență apar chiar și dacă proiectele de acte legislative și normative trec prin procesul consultărilor publice, în care sînt respectate și termenele legale.

Fiind o reformă complexă și importantă, orice proiect de act, conform prevederilor exprese legale, trebuie să fie consultat public cu subiecții ce vor fi afectați de actele legislative/normative, cu asociațiile reprezentative (de exemplu APL/CALM, etc.), cu experți, mediul academic și alte părți interesate. Prin consultare nu înțelegem doar publicarea proiectelor pe pagina

web, ci înseamnă informarea, prin toate mijloacele posibile (email, scrisori, fax, etc.), despre existența unei inițiative de act legislativ/normativ a tuturor celor interesați sau potențial afectați de acest act, participarea efectivă de la etapa conceptualizării reformelor, dialogul real și în prealabil cu actorii relevanți.

Consultările publice nu trebuie să fie "formale" și nu semnifică doar „colectarea” opiniilor, părerilor și sugestiilor. Acest proces trebuie să fie unul constructiv, participativ și dinamic, care să genereze eficiență, cu implicarea și ascultarea tuturor părților interesate și cu luarea în considerație a opiniilor părților consultate. În acest sens pot fi utilizate, separat sau cumulativ, una fie mai multe modalități de consultare publică (așa cum prevede Hotărârea Guvernului nr.967/2016): a) solicitarea opiniilor societății civile, experților, asociațiilor profesionale, mediului academic; b) instruirea grupurilor de lucru permanente sau ad hoc; c) organizarea dezbatelor publice; d) desfășurarea audierilor publice; e) realizarea sondajelor publice; f) alte modalități de consultare publică. În cadrul acestor consultări, participanții care și-au exprimat punctul de vedere asupra proiectului trebuie să beneficieze de un feed-back din partea organizatorilor, iar propunerile și recomandările părților interesate urmează să se regăsească într-un document de sinteză, cu argumentarea respingerii lor. Tot aici notăm necesitatea de consultare obligatorie a autorităților publice locale prin prisma Cartei Europene a Autonomiei locale și Recomandarea 328 (2012) a Consiliului Europei privind dreptul autorităților locale de a fi consultate de către alte niveluri de guvernare.

Un astfel de proces transparent, participativ și ordonat va asigura examinarea în ansamblu și conceptuală a tuturor inițiativelor elaborate pentru realizarea reformei și va evita adoptarea unor acte legislative / normative cu omisiuni și lacune. Ori, spre exemplu, Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor din 30 august 2017 a fost deja amendată la 3 octombrie 2017 printr-o altă Hotărâre de Guvern²⁷. Sau, reorganizarea celor 38 de Trezorerii regionale ale Ministerului Finanțelor în 5 direcții generale regionale, pornită recent de Guvern, deja a stîrnit nemulțumirea reprezentanților autorităților publice locale, care întîmpină mai multe probleme după reorganizarea sistemului trezorerial. Mai mult ca atît, această reorganizare putea fi efectuată doar după finalizarea reformei teritorial-administrative, care încă nici nu a demarat.

²⁷ Hotărîrea Guvernului nr.776 din 3.10.17

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Elaborarea unei metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice (în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și „Cadrlui Comun de Evaluare” al Institutului European pentru Administrare Publică)</i>	Iulie 2017	Proiectul metodologiei elaborat și definitivat în urma pilotării	Nerealizat/nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu sînt cunoscute informații privind elaborarea unei metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice, în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și „Cadrlui Comun de Evaluare” al Institutului European pentru Administrare Publică.

Obiectivul specific 2

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

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Repartizarea optimă a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale</i>	Noiembrie 2017	Proiect de lege privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar aprobat și transmis Parlamentului	Nerealizat/nu sînt cunoscute realizările
	Noiembrie 2017	Propuneri privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către autoritățile publice locale, în baza estimărilor capacităților acestora, elaborate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice	Nerealizat/nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu sînt cunoscute informații privind elaborarea și înregistrarea în Parlamenta proiectului de lege privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar aprobat.

Ultimele modificări și completări ale cadrului legal, prin care s-au acordat astfel de competențe, au fost adoptate la 17.11.2016, intrate în vigoare la 16.03.17²⁸. Este vorba de modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008, fiind împuternicit primarul și alte persoane din administrația publică locală să constate contravenții și să încheie procese-verbale, în mod special în ce privește salubritatea.

Nu au putut fi identificate la moment propuneri, elaborate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice, privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către autoritățile publice locale, în baza estimărilor capacităților acestora.

În primul rând, reiterăm lipsa informațiilor despre activitatea Consiliului național pentru reforma administrației publice, proiectelor de acte care sînt transmise Consiliului spre examinare, anunțurile publice privind desfășurarea ședințelor Consiliului. Sumar, doar după finalizarea acestor ședințe, găsim comunicate de presă despre chestiunile discutate.

În rîndul doi, nu am identificat o analiză prin care să fie estimate capacitățile autorităților administrației publice locale, așa cum este indicat mai sus, care ar trebui să stea la baza deciziilor de transmitere sau delegare a competențelor, resurselor și responsabilităților. Acest aspect este important și prin prisma anunțării despre reforma administrativ-teritorială, fiind luate ca bază "capacitățile reduse ale unităților administrativ-teritoriale".

În rîndul trei, o astfel de acțiune este conexă cu Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, care urmărește realizarea descentralizării serviciilor și competențelor, descentralizării financiare, descentralizării patrimoniale și dezvoltării locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova în anul 1997. Mai multe detalii în privința relizării prvederilor acestei componente a reformei, vor fi prezentate într-un raport separat.

Deși în decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative întîrzie să se producă. Pînă în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative extrem de reduse, fiind investite cu competențe și res-

ponsabilități dificil de implementat din cauza nedelimitării clare a acestor competențe, lipsei de mijloace bănești, resurse umane și patrimoniu. În acest sens se impune delimitarea completă și clară a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Este necesar la transferul responsabilităților/competențelor să fie asigurate mijloace financiare corespunzătoare pentru îndeplinirea lor. Reformele trebuie să-și orienteze acțiunile spre realizarea delimitării proprietății statului de proprietatea unităților administrativ teritoriale (UAT), delimitării bunurilor din proprietatea publică a UAT (bunurile din domeniul public și bunurile din domeniul privat al UAT), înregistrării tuturor bunurilor UAT în modul convenit în Registrul bunurilor imobile, inclusiv evaluării acestor bunuri la prețul real.

Spre regret, constatăm că marea majoritate din sarcinile preconizate în Strategia Națională de descentralizare și Planul de acțiuni nu au fost realizate. Am putea remarca doar implementarea primei etape a reformei finanțelor publice locale și reformei Fondului Rutier.

În anul 2015 a început implementarea noului sistem de finanțe publice locale²⁹. Acesta prevede reformarea sistemului de transferuri, prin eliminarea administrațiilor raionale din schema de repartizare a fondurilor de la bugetul central spre localități, astfel fiind diminuat și impactul pe care îl juca criteriul politic în relațiile inter-bugetare. Plus la aceasta, autoritățile locale de nivelul întîii sînt libere să elaboreze, aprobe, execute bugetul conform priorităților proprii, în funcție de suprafața localității, de numărul de locuitori și încasările ce provin din impozitele pe venit a persoanele fizice din raza localității. Totodată, banii proveniți din transferuri cu destinație generală (de echilibrare), din veniturile proprii pot fi planificați și cheltuiți conform necesităților localității și planurilor strategice locale. În continuare, urma să fie realizată o altă etapă esențială a reformei finanțelor locale - consolidarea bazei fiscale locale. Această etapă așa și nu a fost realizată, ceea ce a afectat enorm procesul de descentralizare și reformă a autorităților publice locale.

Totodată, începînd cu anul 2017 a avut loc descentralizarea Fondului Rutier³⁰ și astfel este implementată o nouă modalitate de distribuire a resurselor financiare destinate infrastructurii drumurilor. În special, bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul I primesc finanțare în conformitate cu numărul de locuitori (50% din taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Mol-

²⁸ Legea nr.208 din 17.11.2016

²⁹ Legea nr.267 din 01.11.2013

³⁰ Legea nr.24 din 10.03.2017

dova). Iar cele de nivelul II – în conformitate de lungimea drumurilor gestionate per km². Deși această măsură este apreciată pozitiv, totuși, în fond nu este o măsură reală de descentralizare, deoarece reusersele care vin în bugetele locale sunt cu o destinație strictă și APL nu au libertatea de a le administra.

În același timp, situația în domeniul autonomiei financiare rămâne neschimbată, iar volumul veniturilor proprii, raportat la veniturile generale de stat, fiind în continuă descreștere. Conform datelor bugetului de stat pentru anul 2018 - veniturile bugetelor locale vor constitui doar circa 9%. Iar conform unor prognoze, către anul 2020, dacă tendința rămâne aceeași, veniturile proprii ale bugetelor locale vor constitui aproximativ 6% din veniturile generale ale bugetului de stat. Totodată, ponderea cheltuielilor bugetelor locale se va diminua în 2018 de la 25% la 22, 3 % . Acest fapt demonstrează tendințe vădite de centralizare, fiind contrare documentelor de politici și angajamentelor în domeniul descentralizării și democrației locale. Aici reiterăm angajamentele Republicii Moldova de respectare a Recomandării 322 (2012) Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei și Foi de parcurs în vederea realizării Recomandării, semnată între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul Europei la 08.07.2016.

De asemenea, situația rămâne practic neschimbată în sistemul de repartizare a resurselor financiare destinate investițiilor capitale (reparații capitale, apă, canalizare, termoizolarea clădirilor publice, etc.), care continue să fie influențat de factorul politic (Fondul de Dezvoltare Regională, Fondul Ecologic, Fondul de Eficiență Energetică). Excepție face UTA Găgăuzia unde a fost recent adoptat un nou sistem de repartizare a surselor pentru investiții capitale. Este un sistem bazat pe repartizare a veniturilor pe cap de locuitor cu coeficiente de ajustare pentru localitățile mai mici/rurale în vederea asigurării unei dezvoltări mai echilibrate.

Actualmente procesul de descentralizare financiară a fost stopat. Pentru asigurarea reală a autonomiei financiare a autorităților locale trebuie să fie implementată și a doua etapă a reformei finanțelor locale – consolidarea bazei fiscale, ceea ce presupune un transfer real de resurse către autoritățile publice locale, adică mai multe surse de venit pentru administrația locală. Lipsa continuității și a unor acțiuni concrete în domeniul dat poate reduce efectul pozitiv al implementării primei etape de reformă a finanțelor locale, ba mai mult, poate conduce la discreditarea integrală a întregului proces de reformă în domeniul descentralizării.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării</i>	Noiembrie 2017	Planuri sectoriale în domeniile pasibile descentralizării revizuite și/sau elaborate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Noiembrie 2017	Modificări și completări ale cadrului normativ privind descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale, pentru prestarea serviciilor și financiare a autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) aprobate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Noiembrie 2017	Modificări și completări ale cadrului normativ conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale aprobate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu au fost identificate informații privind: revizuirea și/sau aprobarea planurilor sectoriale în domeniile pasibile descentralizării; aprobarea modificărilor și completărilor cadrului normativ privind descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale, pentru prestarea serviciilor și financiare a autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ); aprobarea modificărilor și completărilor cadrului normativ conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Reiterăm remarcile formulate mai sus, întrucât aceste acțiuni sînt conexe cu Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, care urmărește realizarea descentralizării serviciilor și competențelor, descentralizării financiare, descentralizării patrimoniale și dezvoltării locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Totodată, aceste acțiuni sînt conexe și cu Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica

Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, care prevede, în perioada noiembrie 2018 – ianuarie 2019, elaborarea proiectului de lege privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală (Titlul IV, Capitolul 1, pct.23, L1). Aici observăm un moment de disensiune între mai multe politici publice și planuri de acțiuni referitor la termenii de realizare a aceluiași acțiuni. În speță, Guvernului îi revine sarcina de a elabora o viziune clară și coerentă asupra pașilor ce trebuie să-i întreprindă și acțiunilor necesare de realizat.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale</i>	Iunie 2017	Programe de instruire pentru autoritățile publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborare intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională elaborate și pilotate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Martie 2017	Modificări ale cadrului normativ pentru utilizarea platformei Comisiei paritare pentru descentralizare ca instrument permanent de dialog Guvern-autorități publice locale aprobate; grup de lucru permanent cu privire la finanțele locale creat	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu sînt cunoscute informații privind elaborarea și pilotarea programelor de instruire pentru autoritățile publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborare intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională

Fiind un organ consultativ pe lângă Guvern, Comisia paritară pentru descentralizare a fost instituită în anul 2010³¹ în scopul monitorizării și coordonării procesului de descentralizare. Nu au fost identificate modificări aprobate ale cadrului normativ pentru utilizarea platformei Comisiei paritare pentru descentralizare ca instrument permanent de dialog Guvern-autorități publice. La fel, nu sînt cunoscute informații privind crearea grupului de lucru permanent cu privire la finanțele locale.

³¹ Hotărîrea Guvernului nr.608 din 05.07.2010

Obiectivul specific 3

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

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Organizarea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova consultând principalii actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă</i>	Mai 2017	Studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, consultat cu principalii actori și definitivat	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Septembrie 2017	Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova, consultînd cu principalii actori, aprobată	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

În anul 2017 nu a fost identificat un studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care să fie și consultat cu principalii actori. Astfel de studii au fost efectuate în anii precedenți. Spre exemplu notăm Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, elaborat de Expert Grup în anul 2010. La fel, Raportul privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, elaborat în martie 2015 cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) implementat de Guvernul Republicii Moldova.

Totodată, în anul 2017 nu a fost identificată o Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova, care să fie consultată cu principalii actori.

Potrivit Strategiei, planurile Guvernului sînt îndreptate spre reducerea numărului administrațiilor unităților administrativ teritoriale de nivelul I (asocierea și comasarea acestora), inclusiv eliminarea structurilor raionale. Acest subiect este discutat pe larg și în societate, în mass-media, cu politicieni, funcționari publice, experți, reprezentanți ai organizațiilor non-guvernamentale. Reducerea numărului administrațiilor locale este argumentată prin faptul că structura administrativ teritorială actuală cu 898 de APL de nivelul întâi (orașe, sate și comune) și 32 de APL de nivelul

doi (raioane) reprezintă un sistem extrem de fragmentat pentru o țară cu o populație de 3,5 milioane de oameni. În multe unități administrative teritoriale de nivelul I populația este sub numărul limită de 1500 persoane stabilit de lege. Circa 85% dintre autoritățile locale din Republica Moldova au maximum șase funcționari publici locali, iar circa 24% au mai puțin de patru funcționari. Numărul mic al populației și această structură a personalului limitează resursele financiare și capacitatea administrativă a APL de a îndeplini responsabilitățile și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate. Totodată, autoritățile administrației publice raionale sînt structuri intermediare între APL I și Guvern, care se ocupă mai mult cu redistribuirea resurselor, decît cu furnizarea serviciilor.

Subiectul reducerii administrațiilor publice locale trebuie discutat minuțios și abordat sub toate aspectele, inclusiv să fie analizată experiența altor țări în acest domeniu, care se aseamănă cu Republica Moldova ca structură demografică, organizare administrative teritorială, etc. În cadrul acestor discuții și analize nu trebuie de pornit de la ineficiența administrațiilor locale, dar de pornit de la necesitatea primordială de a efectua descentralizarea (competențelor, serviciilor, financiară, patrimonială), de a realiza toate acțiunile din Strategia națională de descentralizare, fapt ce va duce la creșterea capacităților unităților administrativ teritoriale. După crearea acestor precondiții, vom putea decide dacă se impune sau nu optimizarea/

recalibrarea administrativ teritorială, precum și forma acestei reforme. Cunoaștem exemplul practic al Albaniei, care a efectuat reforma administrativ-teritorială și a redus numărul administrațiilor locale. Rezultatul scontat nu a fost atins, întrucât nu a fost realizată descentralizarea. De asemenea, exemplul Georgiei, care după o reformă radicală, în prezent examinează diferite modele de revenire sau fragmentare teritorială din cauza lacunelor reformei anterioare. Pe de altă parte este exemplul Slovaciei, care dispune de o organizare administrativ teritorială fragmentată, cu administrații locale mici și cu un număr redus de populație, însă acestea sînt viabile economic și au capacități suficiente de a-și realiza funcțiile. În ce privește administrațiile raionale ar fi oportun de analizat optimizarea acestora sub forma consolidării lor în structuri regionale și/sau de a le transforma în reprezentanți ai Guvernului în teritoriu, responsabili de serviciile desconcntrate.

Aici este necesar de a sublinia existența unor viziuni, la prima vedere diametral opuse, ale Guvernului și autorităților administrației publice locale în ce privește reforma administrativ teritorială. Pe cînd, în esen-

ță, propunerile și viziunea reprezentanților APL este una conectată la realități, complementară și vizează, în fond, respectarea procesului de consultare largă a tuturor actorilor și elaborarea unui model viabil și sustenabil al reformei. Disensiunile apar din cauza unui blocaj în dialogul puterii centrale cu puterea locală, reprezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova. Relația dintre acești actori nu este una instituționalizată, nefiind edificat un mecanism de dialog permanent și efectiv. Reprezentanții autorităților administrației publice locale nu sînt incluși/sau nu sunt invitați în ultima perioadă de timp să participe în cadrul structurilor consultative (Consiliul național, grupuri de lucru relevante) la nivel de Guvern și Parlament unde sînt discutate subiecte importante pentru autoritățile publice locale, care privesc reforma administrației publice, inclusiv celei locale.

Deși există un grup de lucru, creat prin dispoziția Prim-ministrului, privind reforma administrativ-teritorială, nu există nici o informație privind activitatea acestui grup sau rezultatele lui. Mai mult ca atît, chiar și unii membri ai acestui grup nu sunt informați și nu cunosc absolut nimic despre activitatea lui.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice locale pentru implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare (ex. atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică ș.a.)</i>	Noiembrie 2017	Modificări ale cadrului normativ privind procedurile aprobate; program de instruire elaborat și pilotat; specialiști la nivelul autorităților publice locale instruiți	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

În acest context, nu sînt cunoscute informații privind aprobarea modificărilor cadrului normativ pentru a consolida capacitățile instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice locale necesare pentru implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare (ex. atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică ș.a.).

De la bun început este nevoie de realizat descentralizarea financiară, organizațională și patrimonială, ce presupune delimitarea proprietății statului de proprietatea unităților administrativ teritoriale (UAT),

delimitarea bunurilor din proprietatea publică a UAT (bunurile din domeniul public și bunurile din domeniul privat al UAT), înregistrării tuturor bunurilor UAT în modul convenit în Registrul bunurilor imobile, inclusiv evaluarea acestor bunuri la prețul real. Ulterior trebuie de îmbunătățit cadrul legal ce se referă la administrarea bunurilor imobile de către autoritățile administrației publice locale, formele și procedurile de administrare. De asemenea, este necesară o atenție sporită infrastructurii drumurilor și asigurării funcționalității serviciilor publice, astfel ca cetățenii să nu fie afectați. Apoi, urmează de elaborat și implementat programe de instruire în acest sens a specialiștilor la nivelul autorităților administrației publice locale.

Obiectivul specific 4

Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern privind instituirea Corpului de control al Prim-ministrului</i>	Ianuarie 2017	Regulament de organizare și funcționare a Corpului de control al Prim-ministrului aprobat; corp de control suplinit cu personal	Realizat parțial

Remarci și comentarii

Regulamentul de organizare și funcționare a Corpului de Control al Prim-ministrului a fost aprobat de Guvern la 10 octombrie și a intrat în vigoare la 13 octombrie 2017³². Corpul de Control al Prim-ministrului este o structură fără personalitate juridică, organizată în cadrul Cancelariei de Stat, care se subordonează direct Prim-ministrului. Misiunea Corpului de Control al Prim-ministrului constă în monitorizarea și controlul sistemic, sub aspect cantitativ și calitativ, al modului de realizare de către subiecții monitorizării (Cancelaria de Stat, ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență) și controlului a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în Programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, în deciziile și indicațiile Prim-ministrului.

Potrivit Regulamentului, Corpul de Control al Prim-ministrului este constituit din 8 consilieri ai Prim-ministrului. Consilierii din cadrul Corpului de Control al

Prim-ministrului au statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, fiind parte a efectivului-limită al Cancelariei de Stat. În Regulament este prevăzut că Cancelaria de Stat în termen de 1 lună de la data intrării în vigoare a hotărârii de aprobare a Regulamentului, va modifica corespunzător statele de personal ale Cancelariei de Stat și va întreprinde măsurile ce se impun pentru asigurarea organizatorică a activității Corpului de Control al Prim-ministrului. La fel, în termen de 2 luni Cancelaria de Stat va asigura crearea pe pagina web oficială a Guvernului a unui compartiment destinat publicării informațiilor cu caracter public despre activitatea Corpului de Control al Prim-ministrului.

Pînă în prezent nu există nici o informație despre constituirea de facto a Corpului de Control al Prim-ministrului, componența acestuia, fie activitatea lui. Nici pe pagina web a Guvernului, nici pe pagina web a Cancelariei de Stat nu există un compartiment destinat Corpului de Control al Prim-ministrului.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Instituționalizarea mecanismului de asigurare a transparenței și control al activității entităților economice proprietate a statului</i>	Iunie 2017	Întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni în care statul deține peste 50% de acțiuni delimitate în calitate de entități de interes public; activități de contabilitate și publicarea rezultatelor financiare ale acestor entități realizate conform standardelor internaționale de raportare financiară	Parțial realizat

³² Hotărîrea Guvernului nr.790 din 10.10.2017

Remarci și comentarii

În Parlament este înregistrat proiectul legii contabilității nr.209 din 22.06.2017. Proiectul noii legi a contabilității transpune parțial Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi. Potrivit proiectului, în categoria entităților de interes public

sînt incluse și **întreprinderile** de stat sau societățile pe acțiuni în care cota statului depășește **50% din capitalul social**. Proiectul de lege prevede distinct cerințele contabile și de raportare financiară pentru entitățile de interes public. Proiectul a fost examinat de Parlament în prima lectură la data de 13.07.2017 și încă nu a fost examinat în lectura a 2-a și adoptat.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Asigurarea implementării cadrului normativ în domeniul accesului la informație, transparenței în procesul decizional, publicării datelor guvernamentale deschise și cu privire la paginile-web oficiale ale autorităților publice</i>	Iulie 2017	Paginile-web oficiale ale tuturor autorităților administrației publice actualizate; seturile de date plasate pe portalul date.gov.md actualizate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Paginile-web oficiale ale autorităților administrației publice, în mare parte, nu au fost actualizate. Prin actualizare înțelegem în primul rînd crearea unor pagini web noi pentru ministerele ce au fost comasate și în rîndul doi publicarea pe paginile web ale autorităților administrației publice a tuturor informațiilor și datelor cu caracter public pentru a fi accesate de cetățeni. În acest sens remarcăm doar cîteva realizări din partea autorităților publice.

Ministerul Finanțelor are o pagină web nouă unde publică un șir de date guvernamentale actualizate, inclusiv dispune de un catalog de date deschise al Ministerului Finanțelor pentru anul 2017. Cetățenii pot accesa paralel și versiunea precedentă a sitului Ministerului Finanțelor, cu toate informațiile ce au fost publicate pe acel portal web.

Nou creat Minister al Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și-a lansat pagina web oficială www.madm.gov.md.

Pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii deși conține rubrica "domenii gestionate", în care sînt indicate toate domeniile ce i-au revenit în urma comasărilor, totuși te redirecționează la paginile web ale Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerului Tehnologiei Informației și Comu-

nicațiilor și Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

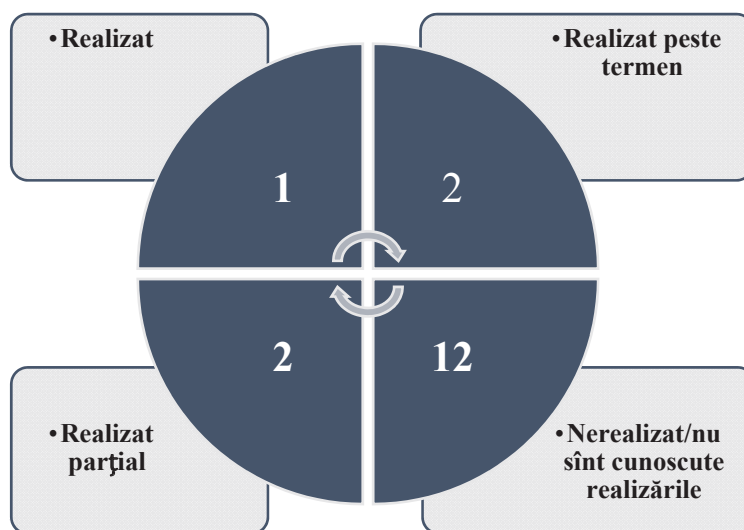
Pagina web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale este funcțională, însă nu cuprinde informații și date ce se referă la domeniul sănătății.

Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării continuă cu aceleași pagini web. În ce privește Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, acesta nu are încă o pagină web comună.

Ca remarcă generală notăm că paginile web ale ministerelor trebuie să reprezinte instrumente necesare și utile de diseminare și asigurare a accesului la informațiile publice. Multe informații se regăsesc pe aceste portaluri, în mod special orice cetățean poate participa la procesul de consultări publice asupra proiectelor de acte normative, care sînt plasate pe web, dar și pe portalul comun particip.gov.md. În ce privește publicarea datelor guvernamentale deschise, o parte din acestea sînt publicate pe portalul date.gov.md. În mare parte, acestea nu sînt actualizate din anul 2014.

Pentru realizarea obiectivelor ce țin de guvernarea deschisă, enunțate în Strategie și Planul de acțiuni,

Guvernul a aprobat la sfârșitul anului 2016 Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2016-2018³³. Ministerele, alte autorități administrative centrale și instituțiile publice autonome au obligația să întreprindă măsurile necesare pentru executarea integrală și în termenele stabilite a Planului aprobat. Cancelaria de Stat va asigura coordonarea și monitorizarea realizării Planului și va prezenta Consiliului național pentru reforma administrației publice anual, pînă la 31 ianuarie, un raport privind nivelul de îndeplinire a acestuia.



În rezultatul monitorizării gradului de realizare a **17 indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate pînă în noiembrie 2017, din componenta Planului de acțiuni și Strategiei "Responsabilizarea administrației publice", menționăm următoarele: realizat – 1, realizat peste termen – 2, realizat parțial – 2, nerealizat/nu sînt cunoscute realizările – 12.

³³ Hotărîrea Guvernului nr.1432 din 29.12.2016

II. ELABORAREA ȘI COORDONAREA POLITICILOR PUBLICE

OBIECTIVUL GENERAL

Sporirea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică

Obiectivul specific 1

Consolidarea poziției Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor în realizarea funcțiilor specifice „Centrului Guvernului”, în scopul de a îndeplini toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, aliniat la procesul bugetar, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA privind administrația publică

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Delimitarea rolului și responsabilităților Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor conform principiilor SIGMA privind „Centrul Guvernului” și recomandărilor SIGMA în baza evaluării administrației publice, realizată în octombrie 2015-martie 2016</i>	Decembrie 2016	Funcții caracteristice „Centrului Guvernului” introduse în proiectul de modificare și completare a Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern	Realizat peste termen
	Ianuarie 2017	Cancelaria de Stat operațională, conform structurii aprobate în ședința Guvernului din 26 octombrie 2016	Parțial Realizat
	Ianuarie 2017	Regulamentul de activitate și structura Ministerului Finanțelor modificate conform recomandărilor SIGMA, în baza evaluării administrației publice realizată în octombrie 2015-martie 2016	Parțial realizat
	Mai 2017	Reguli de procedură privind planificarea, elaborarea și monitorizarea politicilor publice, prin intermediul unor proceduri unificate, aprobate	Parțial realizat

Remarci și comentarii

Funcții caracteristice „Centrului Guvernului” au fost inserate în proiectul noii legi cu privire la Guvern, adoptat la 7.07.2017. Astfel, potrivit legii, Cancelaria de Stat este autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului, stabilește cadrul general pentru definirea priorităților Guvernului, asigură suport metodologic, organizatoric și de coordonare pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la

nivelul ministerelor și al altor autorități administrative centrale, monitorizează implementarea programului de activitate al Guvernului, prezintă materialele analitice și informaționale, pregătește proiectele de hotărâri, ordonanțe și dispoziții ale Guvernului și verifică executarea acestora. La fel, Cancelaria de Stat coordonează pe plan intern activitatea autorităților administrației publice centrale în vederea realizării obiectivului strategic prioritar – integrarea europeană a țării. Totodată, Cancelaria de Stat colaborează cu Secretariatul Parlamentului prin schimb de informații și ședințe de lucru în vederea asigurării controlului executării actelor normative ale Parlamentului, realizării programului legislativ și a programului de activitate al Guvernului.

La 26 octombrie 2016 Guvernul a modificat Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structura și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, stabilind o nouă structură a Cancelariei de Stat, cu un efectiv-limită în număr de 171 unități³⁴. Structura Cancelariei de Stat a fost modificată și completată de Guvern la 15.03.2017³⁵ și 23.08.2017³⁶, stabilind un efectiv-limită în număr de 172 unități. Din informația existentă la moment pe pagina web www.cancelaria.gov.md, în cadrul Cancelariei de Stat sînt suplinite 133 de unități din cele 172. Pentru a fi operațională și a exercita cu maximă eficiență competențele atribuite, Cancelaria de Stat urmează să completeze cu personal unitățile disponibile.

În ce privește modificarea Regulamentului de activitate și structurii Ministerului Finanțelor conform recomandărilor SIGMA, notăm următoarele. La 30 august 2017 Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, Structura și Organigrama aparatului central al Ministerului Finanțelor³⁷, cu un efectiv-limită al aparatului central și trezoreriilor regionale ale Ministerului Finanțelor în număr de 298 de unități. La 3 octombrie 2017 au loc modificări și completări în organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, însă aceste amendamente nu conține abordări conceptuale, ci comportă un caracter de redacție, îmbunătățire, ajustare și clarificare a mai multor reglementări normative. Totodată, se inserează o anexă care stabilește organigrama Ministerului Finanțelor.

În nota informativă a proiectului Hotărîrii de Guvern cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, autorul nu menționează nimic despre

recomandările SIGMA și nu face referință la funcțiile Ministerului Finanțelor caracteristice "Centrului Guvernului". Aici se impune o remarcă generală și anume necesitatea de a determina într-un mod clar toate instituțiile care îndeplinesc funcții caracteristice „Centrului Guvernului”, rolul, responsabilitățile și cum acestea coordonează între ele.

Așa cum este menționat în Strategie, conform concluziilor SIGMA, în Republica Moldova funcțiile prescrise "Centrului Guvernului" sînt 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 bugetului;
- c) Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene – coordonează activitățile relevante procesului de integrare europeană;
- d) Centrul de armonizare a legislației (subordonat Ministerului Justiției) – facilitează procesul de armonizare a legislației naționale cu cea a Uniunii Europene.

Deși există anumite proceduri și cerințe generale la fiecare etapă a ciclului de politici publice, acestea sînt insuficient descrise, fie nu se respectă. În acest sens se impune existența unor reguli și cerințe unificate față de documentele de politici la toate etapele: planificare, elaborare și monitorizare.

Ar fi oportună existența unor metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe ce se referă la documentele de planificare, inclusiv estimarea costurilor și alinierea acestora la Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, analiza ex-ante și analiza impactului de reglementare. Un act normativ tangent cu acest proces îl constituie Hotărîrea Guvernului din 30.07.2017 privind amendarea a mai multor acte normative³⁸, prin care se acordă Cancelariei de Stat atribuția de monitorizare a realizării analizei impactului de reglementare (AIR) și asigurare a activității Secretariatului Evaluării Impactului de Reglementare.

Regulile de elaborare și cerințele față de documentele de politici se conțin în mai multe acte normative, în mod principal notăm legea privind actele legisla-

³⁴ Hotărîrea Guvernului nr.1183 din 26.10.2017

³⁵ Hotărîrea Guvernului nr.142 din 15.03.2017

³⁶ Hotărîrea Guvernului nr.667 din 23.08.2017

³⁷ Hotărîrea Guvernului nr.696 din 30.08.2017

³⁸ Hotărîrea Guvernului nr.495 din 30.07.2017

ve³⁹ și legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale⁴⁰. Parlamentul a examinat și adoptat la data 20.10.2017 proiectul legii cu privire la actele normative (proiectul nr.407 din 21.10.2016), care vine să unească într-un singur act cele 2 legi sus-nominalizate. Această lege la moment încă nu este publicată, dar după ce va intra în vigoare va reglementa etapele legiferării, etapele și regulile elaborării, cerințele generale față de structura și conținutul actului normativ.

În ce privește monitorizarea politicilor publice, la nivelul Guvernului există Metodologia privind monitorizarea procesului de implementare a legislației⁴¹. Acest proces este realizat de organele centrale de specialitate ale administrației publice cu coordonarea Ministerului Justiției. Totodată, Cancelaria de Stat va

recepționa toate propunerile de modificări ce rezultă din procesul de monitorizare a implementării actului normativ, pentru a fi incluse în planurile de activitate ale Guvernului. În pofida existenței metodologiei, acest proces de monitorizare rămâne a fi unul slab, ineficient și chiar neutilizat de către autoritățile publice responsabile. În ce privește supravegherea de către Parlament a modului de implementare a legilor și eficiența la aplicare, Regulamentul Parlamentului⁴² conține un singur articol în acest sens. Este necesar de a elabora și adopta proceduri clare, detaliate și uniforme de desfășurare a analizei ex-post a legislației, care ar putea fi eventual inserate într-o Metodologie distinctă. Lipsa unui astfel de instrument de supraveghere parlamentară constituie una din cauzele principale ale inaplicabilității legilor și caracterului contradictoriu al actelor normative din mai multe domenii.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Consolidarea procesului de planificare în domeniul integrării europene prin încorporarea acestuia la sistemul general de planificare, inclusiv la procesul bugetar.</i>	Ianuarie 2017	Planul național de implementare a Acordului de Asociere RM-UE pentru anii 2017-2019 aprobat; compartiment „Costuri estimative sursă de acoperire a cheltuielilor introdus în Planul național de implementare a Acordului de Asociere RM – UE pentru anii 2017-2019	Realizat
<i>Clarificarea și delimitarea rolurilor și a responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis-ul UE</i>	Iunie 2017	Modificări și completări ale Hotărârii Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 „Cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară” și Hotărârii Guvernului nr.190 din 21 februarie 2007 „Privind crearea Centrului de armonizare a legislației” aprobate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Planul național de implementare a Acordului de Asociere RM-UE pentru anii 2017-2019 a fost aprobat de Guvern la 30.12.2016 și publicat în Monitorul Oficial la 31.03.2017. În Plan a fost inserat compartimentul „Costuri estimative și sursă de acoperire a cheltuielilor”.

Nu au fost identificate modificări și completări la Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară și Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21 februarie 2007 privind crearea Centrului de armonizare a legislației – care ar avea scopul de clarificare și delimitarea rolurilor și responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis-ul UE.

³⁹ Legea nr.780 din 27.12.2001

⁴⁰ Legea nr.317 din 18.07.2003

⁴¹ Hotărîrea Guvernului nr.1181 din 22.12.2010

⁴² Legea nr.797 din 2.04.1996

Obiectivul specific 2

Armonizarea procesului de planificare a politicilor, în special a celor relevante pentru procesul de integrare europeană, și Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă cu Cadrul bugetar pe termen mediu, aliniat la procesul bugetar și la resursele financiare publice disponibile

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Optimizarea și operaționalizarea unui sistem de planificare strategică riguros, integrat și coerent, precum și corelarea cu resursele financiare</i>	Martie 2017	Raport de evaluare intermediară a Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” elaborat	Realizat peste termen
	August 2017	Raport privind „pașaportizarea” tuturor documentelor de politici, cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire a acestora elaborat	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Septembrie 2017	Bază de date online privind documentele de politici „pașaportizate”, inclusiv rapoartele de monitorizare a acestora, creată	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Iunie 2017	Metodologie de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale revizuită, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Raportului de evaluare a implementării Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” (SND „Moldova 2020”) în perioada 2012-2015 a fost elaborat în septembrie 2017 de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, cu suportul Organizației Națiunilor Unite, și prezentat Guvernului la 6 noiembrie 2017. Obiectivele evaluării au fost de a stabili modul în care SND „Moldova 2020” și-a exercitat funcția de document-central de planificare strategică pe dimensiunea de politici sectoriale și alocări bugetare, de a analiza impactul SND asupra domeniilor de politici prioritare prin prisma indicatorilor de monitorizare și evaluare prestabiliți, precum și de a stabili lecțiile învățate, toate în vederea elaborării unei noi strategii naționale de dezvoltare – „Moldova 2030”. Notăm că Republica Moldova face parte din cele 193 de state membre ale Organizației Națiunilor Unite, care au aderat la Agenda de dezvoltare durabilă a lumii pînă în 2030, cu un set din 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă (ODD), intrate în

vigoare la 1 ianuarie 2016. Realizarea cu succes a țintelor Agendei pot fi atinse prin corelarea cu agenda de reforme prioritare, inclusive reforma administrației publice în Republica Moldova.

Nu au fost identificate informații despre elaborarea unui Raport privind „pașaportizarea” tuturor documentelor de politici, cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire a acestora. Totodată, nu a fost elaborată nici baza de date online privind documentele de politici „pașaportizate”, inclusiv rapoartele de monitorizare a acestora. La fel, nu au fost identificate informații despre revizuirea Metodologiilor de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Revitalizarea sistemului de planificare, monitorizare și raportare la nivelul Guvernului și la nivel instituțional	Martie 2017	Consiliile sectoriale în domeniul asistenței externe funcționale în conformitate cu cadrul normativ	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Deși pe paginile web ale unor ministere (pînă la reformare) sînt informații privind crearea consiliilor sectoriale în domeniul asistenței externe (Ministerul economiei, Ministerul dezvoltării regionale și construcțiilor), nu cunoaștem despre activitatea acestora și nu sînt informații dacă acestea funcționează

după reforma ministerelor. Totodată, notăm că prin Ordinul Ministrului finanțelor nr.29 din 10.02.2017 a fost creat consiliul sectorial în domeniul asistenței tehnice pentru Ministerul Finanțelor, despre care, la fel, nu există informații dacă este funcțional sau activează.

Obiectivul specific 3

Transparentizarea deciziilor Guvernului, armonizarea cu cerințele legale, asigurarea coerenței și accesibilității lor publicului

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Asigurarea unei coordonări mai bune între instituțiile „Centrului Guvernului” pentru o mai bună pregătire a proiectelor către ședințele Guvernului	Februarie 2017	Cauze și soluții pentru a reduce numărul proiectelor restituite autorităților pentru îmbunătățire identificate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Martie 2017	Dezvoltare a cadrului normativ secundar pentru asigurarea respectării cerințelor față de elaborarea actelor normative, de consultare publică a acestora, inclusiv publicarea rezultatelor proceselor de consultare	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Pentru a cunoaște cauzele și soluțiile necesare pentru reducerea numărului proiectelor restituite autorităților pentru îmbunătățire urma să fie efectuat un studiu, o analiză în acest sens, cu recomandări sau chiar cu propuneri de amendare a cadrului normativ existent. Nu sînt cunoscute informații despre realizarea unor astfel de acțiuni.

La fel, nu au fost identificate proiecte de acte normative sau acte normative adoptate care ar dezvolta cadrul normativ secundar pentru asigurarea respectării cerințelor față de elaborarea actelor normative,

de consultare publică a acestora, inclusiv publicarea rezultatelor proceselor de consultare. În prezent, legea privind transparența în procesul decizional⁴³ și Hotărîrea Guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional⁴⁴ stabilesc procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale. Aceste acte normative nu au fost modificate sau completate în anul 2017.

⁴³ Legea nr.239 din 13.11.2008

⁴⁴ Hotărîrea Guvernului nr.967 din 09.08.2016

Obiectivul specific 4

Formularea politicilor în baza evidențelor, cu respectarea cadrului legal și într-o manieră inclusivă, pentru atingerea obiectivelor propuse

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Introducerea obligatorie în practică a procedurilor de formulare a politicilor publice în baza evidențelor	Iunie 2017	Metodologii privind analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice revizuite și aprobate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

La nivelul Guvernului avem Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice și Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. La fel, există Metodologia de analiză a impactului de reglementare⁴⁵, ce se referă la activitatea de întreprinzător. În ce privește evaluarea ex-post, există Metodologia privind monitorizarea procesului de implementare a legislației⁴⁶. Notăm că niciuna din aceste metodologii nu a fost revizuită. Unicele modificări și completări au fost efectuate în iulie 2017⁴⁷ la Metodologia de analiză a impactului de reglementare. Astfel, acestea indică rolul primordial al cancelariei de Stat în acordarea asistenței metodologice necesare ministerelor și altor autorități administrative centrale în procesul realizării analizei impactului de reglementare, precum și în asigurarea că proiectele de acte normative/legislative ce reglementează activitatea de întreprinzător vor avea analiza impactului de reglementare cînd se examinează în Guvern și Parlament.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Operaționalizarea sistemului „Delivery Unit” pentru implementarea priorităților Guvernului	Iunie 2017	Structură a Laboratorului de politici (Delivery Unit) la nivelul „Centrului Guvernului” operațională	Realizat

Remarci și comentarii

În ianuarie 2017 a fost creat Centrul de Implementare a Reformelor (Delivery Unit), ce reprezintă o instituție publică, fondată de Guvern, care delegă exercitarea funcției de fondator Cancelariei de Stat, în scopul acordării Guvernului a asistenței în implementarea reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare. Deși nu sînt informații despre structura Centrului, membrii care activează în Centru, nu sînt nici telefoane de contact pe pagina web a Cancelariei, totuși acest Centru este operațional și a elaborate deja mai multe proiecte de acte legislative conexe reformei administrației publice.

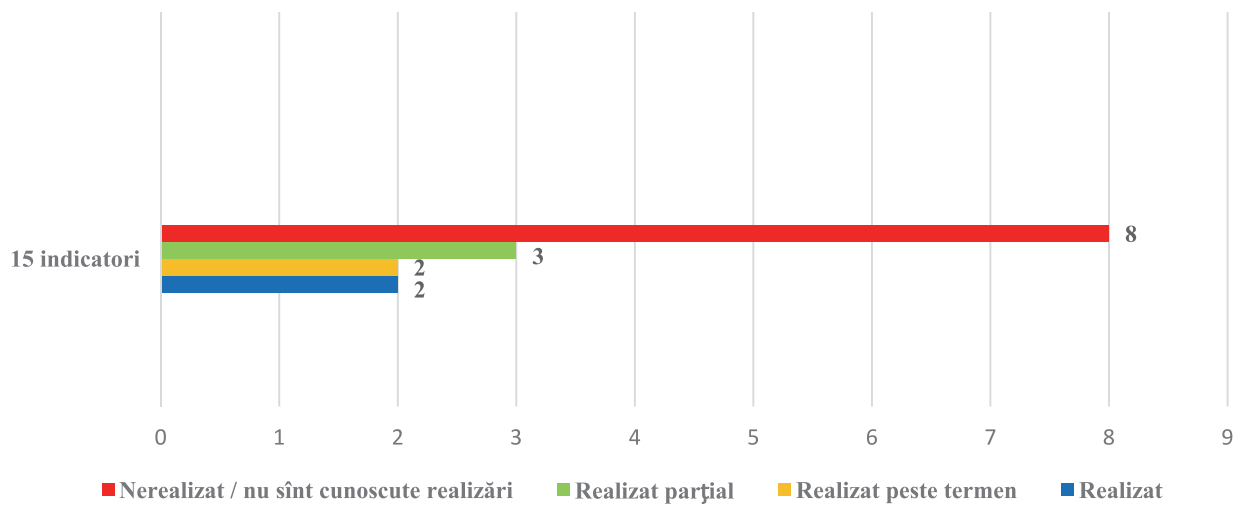
În rezultatul monitorizării gradului de realizare a **15 indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate pînă în noiembrie 2017, din componenta Planului de acțiuni și Strategiei ”Elaborarea și coordonarea politicilor publice”, menționăm următoarele: realizat – 2, realizat peste termen – 2, realizat parțial – 3, nerealizat/nu sînt cunoscute realizările – 8.

⁴⁵ Hotărîrea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006

⁴⁶ Hotărîrea Guvernului nr.1181 din 22.12.2010

⁴⁷ Hotărîrea Guvernului nr.495 din 30.07.2017

Gradul de realizare a indicatorilor
"Elaborarea și coordonarea politicilor publice"



III. MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

OBIECTIVUL GENERAL

Dezvoltarea sistemului de prestare a serviciilor publice administrative la nivel central și local prin îmbunătățirea accesului la aceste servicii utilizând diverse modalități, a eficienței prestării lor, reducerea sarcinilor administrative inutile și minimalizarea costurilor serviciilor, atât pentru beneficiari, cât și pentru prestatori, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel înalt de calitate serviciilor prestate

Obiectivul specific 1

Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice</i>	Iunie 2017	Metodologie privind reingineria serviciilor publice aprobată de Guvern	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Iunie 2017	Metodologie privind digitizarea serviciilor publice aprobată de Guvern	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Iunie 2017	Standarde universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative aprobate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările
	Iunie 2017	Metodologie-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată aprobată	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu sînt informații referitor la aprobarea Metodologiei privind reingineria serviciilor publice, Metodologiei privind digitizarea serviciilor publice, Standardelor universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative și Metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată.

Tot acest set de acțiuni sînt conexe și trebuie corelate cu acțiunile stabilite în Planul de acțiuni privind refor-

ma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare 2012 - 2018.

Procesul de modernizare a serviciilor publice începe cu reingineria serviciilor publice, ce presupune regîndirea fundamentală și re-designul radical al serviciilor publice în locul operării îmbunătățirilor. Astfel, vor fi eliminate serviciile publice depășite de timp sau comasate mai multe servicii în unul.

După trecerea procesului de reinginerie, serviciile publice urmează a fi digitalizate. Astfel, va fi asigurat accesul on-line, prin canale digitale, la toate serviciile publice, inclusiv la nivel local.

În continuare, serviciile publice trebuie să fie prestate strict în limitele standardelor de calitate ale serviciilor publice. Acest fapt va asigura un nivel înalt de satisfacție al cetățenilor în legătură cu serviciile publice livrate acestora.

Nu în ultimul rând se impune aplicarea unor tarife transparente și echitabile pentru serviciile publice prestate contra plată. Cadrul normativ trebuie ordonat și clarificat, cu elaborarea principiilor și modalităților de stabilire a tarifelor la serviciile prestate contra plată, bazat pe calculul prețului de cost al serviciilor și evaluarea obiectivă a tarifelor propuse. Ca rezultat, tarifele nu vor mai fi majorate arbitrar, prețul de cost

va fi unul rezonabil, iar beneficiarii nu vor mai percepe prețurile serviciilor ca surse de venituri suplimentare pentru prestatorii acestor servicii.

Realizarea cu succes a acestui set de acțiuni depinde în mod direct și de realizarea descentralizării la nivel local. Or, pentru a presta servicii calitative la nivel local este necesar de creat un sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale UAT. Plus la aceasta, e necesară o abordare instituțională mai largă și intercooperare a autorităților/instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice, pentru a facilita schimbul electronic de documente între autoritățile/instituțiile publice (inclusiv cu cele la nivel local), interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date electronice de stat și celor departamentale.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice la nivelul Cancelariei de Stat și a autorităților publice responsabile de prestarea serviciilor publice</i>	Ianuarie 2017	Cel puțin o unitate de personal din cadrul Cancelariei de Stat alocată pentru coordonarea procesului de modernizare a serviciilor publice; cel puțin o unitate de personal din cadrul autorităților administrative centrale alocată pentru coordonarea procesului de modernizare a serviciilor publice	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Pe pagina web a Cancelariei de Stat și paginile web ale ministerelor nu sînt informații despre faptul alocării unei unități de personal pentru coordonarea procesului de modernizare a serviciilor publice. Menționăm că nu toate paginile web indică informații referitor la unitățile de personal existente, nume, prenume, funcție, iar acele pagini care conțin astfel de informații nu indică expres unitatea de personal special împuternicită pentru coordonarea procesului de modernizare a serviciilor publice.

Obiectivul specific 2

Creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Dezvoltarea și pilotarea conceptului de centru universal de prestare a serviciilor publice	Martie 2017	Propunere de politică publică elaborată	Realizat peste termen

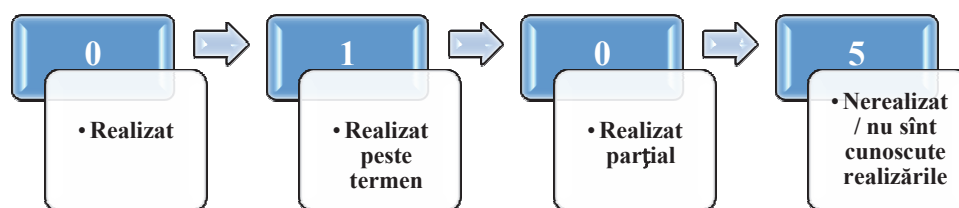
Remarci și comentarii

Unul din obiectivele principale ale reformei și modernizării serviciilor publice este asigurarea implementării principiului de „Ghișeu Unic” în organizarea prestării serviciilor publice. Potrivit documentelor strategice nominalizate, se propun crearea „Centrelor universale de prestare a serviciilor publice” (în continuare – Centre universale), care să prevadă prestarea serviciilor publice de către autoritățile și instituțiile publice în conformitate cu principiul de „Ghișeu Unic”. Adică, „Ghișeele Unice” se vor transforma în „Centre Universale” (într-o rețea de Centre pe întreg teritoriul statului), care va asigura accesul la servicii atât la nivelul central, cât și la nivelul local al administrației publice. Centrele universale vor asigura o abordare mai integrată a deservirii beneficiarilor diferitor servicii, oferind o utilizare mai economă a resurselor și sporirea calității de deservire. Totodată, se preconizează revizuirea cadrului legal pentru implementarea „Ghișeului electronic” de depunere a solicitărilor pentru serviciile publice.

La 5 aprilie 2017 este supus consultărilor publice proiectul de Hotărâre a Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice, fiind aprobat la 22 mai 2017⁴⁸. În rezultat, a fost constituită Agenția Servicii Publice ca urmare a reorganizării Î.S. „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” și ulterioara absorbție a Î.S. „Camera Înregistrării de Stat”, Î.S. „Cadastru”, autorității administrative în subordinea Ministerului Justiției „Serviciul Stare Civilă” și autorității administrative în subordinea Ministerului Economiei „Camera de Licențiere”. Agenția Servicii Publice prestează 465 de servicii, dintre care: 98 vizează înregistrarea și evidența populației, 24 – înregistrarea și licențierea unităților de drept, 99 de servicii sînt din domeniul înregistrării bunurilor imobile și 50 de servicii din domeniul înmatriculării mijloacelor de transport și calificării conducătorilor auto.

Agentia reprezintă un prim exemplu pilot de Centru universal de prestare a serviciilor publice. Acesta ar putea să-și extindă aria de prestare a serviciilor publice și să cuprindă un număr mai mare de servicii pentru cetățeni, dar și pentru agenții economici. Funcționarea cu succes a Centrelor universale depinde și de realizarea eficientă a descentralizării la nivel local. La fel, este necesară intercooperarea autorităților/instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice, pentru a facilita schimbul electronic de documente între autoritățile/instituțiile publice (inclusiv cu cele la nivel local), interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date electronice de stat și celor departamentale. În ce privește interoperabilitatea, au fost elaborate și supuse consultărilor publice la 26.01.2017 mai multe proiecte de acte legislative / normative. Din acest pachet de acte face parte: proiectul de lege cu privire la schimbul de date și interoperabilitate; proiectul Hotărârii Guvernului privind platforma de interoperabilitate; proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la instituirea, administrarea și utilizarea Catalogului semantic; proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (elaborat pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu viitoarele legi și Hotărâri de Guvern: legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, Hotărârea Guvernului privind platforma de interoperabilitate, Hotărârea Guvernului cu privire la instituirea, administrarea și utilizarea Catalogului semantic).

În rezultatul monitorizării gradului de realizare a **6 indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate pînă în noiembrie 2017, din componenta Planului de acțiuni și Strategiei „Modernizarea serviciilor publice”, menționăm următoarele: realizat – 0, realizat peste termen – 1, realizat parțial – 0, nerealizat/nu sînt cunoscute realizările – 5.



⁴⁸ Hotărârea Guvernului nr.314 din 22.05.2017

IV. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE

OBIECTIVUL GENERAL

Crearea unui sistem de management financiar modern, bazat pe principii și reguli care să asigure disciplina bugetar-fiscală generală, precum și pe proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia

Obiectivul specific 1

Formularea bugetului public național în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în Cadrul bugetar pe termen mediu și necesitățile unităților administrativ-teritoriale, precum și respectarea deplină a procedurilor prevăzute

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Asigurarea corelării bugetului anual cu procesele de politici publice și de planificare bugetară pe termen mediu, în corespundere cu prevederile legale</i>	Septembrie 2017	Metodologie a bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare, revizuită, actualizată și aplicată	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Implementarea bugetării bazate pe programe reprezintă o metodă de fundamentare și de prezentare a bugetului, care sporește gradul de transparență a gestionării finanțelor publice. Din anul 2014 această metodă a început să fie aplicată la elaborarea bugetelor de către toate autoritățile publice centrale, iar din anul 2016 această metodă de bugetare a început să fie aplicată și la nivelul autorităților administrației publice locale. Cadrul legal și metodologic de bază care reglementează bugetarea pe programe cuprinde: legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale⁴⁹, setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului⁵⁰, Clasificația bugetară și Normele metodologice de aplicare a acesteia⁵¹. Următoarea etapă după implementarea bugetării

bazate pe programe este introducerea sistemului de monitorizare și evaluare a bugetelor pe programe.

În rezultatul monitorizării nu au fost identificate modificări, revizuirii sau actualizării a metodologiei bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare. Unica intervenție a fost efectuată asupra setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, fiind doar modificat raportul privind performanța pe programe/subprogram⁵². Plus la aceasta, au fost publicate unele informații, inclusiv pe pagina web a Ministerului Finanțelor (versiunea veche), referitor la asistența direcționată autorităților publice locale de nivelul II în anul 2017, prin organizarea seminarelor de instruire pentru îmbunătățirea capacităților în domeniul bugetării bazate pe performanță.

⁴⁹ Legea nr.181 din 25.07.2014

⁵⁰ Ordinul Ministerului Finanțelor nr.209 din 24.12.2015

⁵¹ Ordinul Ministerului Finanțelor nr.208 din 24.12.2015

⁵² Ordinul Ministerului Finanțelor nr.98 din 20.06.2017

Obiectivul specific 2

Consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Reorganizarea Serviciului Fiscal de Stat cu scopul unificării și implementării structurii consolidate	Decembrie 2016	Proiect de lege elaborat și aprobat;	Realizat
	Aprilie 2017	Concept implementat	Realizat peste termen

Remarci și comentarii

În decembrie 2016 a fost adoptată legea cu privire la modificarea completarea unor acte legislative⁵³ (privind realizarea politicii fiscale și vamale pentru anul 2017), fiind operate mai multe amendamente la Codul fiscal. Ca rezultat, începând cu 1 aprilie 2017 este creat Serviciul Fiscal de Stat, prin reorganizarea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat și absorbirea a 35 de inspectorate fiscale de stat teritoriale. Re

gulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat a fost aprobat în iunie 2017⁵⁴. În conformitate cu acesta, Serviciul Fiscal de Stat funcționează ca autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului, fiind stabilit efectivul-limită de personal în număr de 1892 de unități.

Obiectivul specific 3

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

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale	Martie 2017	Proiectul legii privind delimitarea proprietății publice aprobat și transmis Parlamentului	Realizat peste termen
	Iunie 2017	Regulamentul cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică aprobat	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

⁵³ Legea nr. 281 din 16.12.2016

⁵⁴ Hotărîrea Guvernului nr. 395 din 5.06.2017

Remarci și comentarii

Proiectul legii privind delimitarea proprietății publice a fost înregistrat în Parlament la 24 octombrie 2017 (proiect nr.331), fiind examinat în I lectură la 10 noiembrie 2017 și în lectura II la 1 decembrie 2017.

Deși nu au fost identificate informații referitor la aprobarea Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică, cunoaștem despre formarea unui grup de lucru la nivel de Parlament și Guvern pentru perfecționarea proiectului acestui Regulament, elaborat anterior, însă cu lacune importante de ordin conceptual și material.

Delimitarea proprietății publice este un domeniu extrem de important, mai ales pentru autoritățile administrației publice locale. Este necesar de a institui un

cadru normativ funcțional și adecvat de reglementare a procesului de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, după apartenență (stat și unitatea administrativ teritorială) și pe domenii (public și privat). În rezultatul delimitării, autoritățile administrației publice locale vor putea înregistra în Registrul bunurilor imobile drepturile de proprietate și gestiune asupra bunurilor imobile ce le aparțin. În prezent, multe autorități ale administrației publice locale nu-și cunosc patrimoniul, nu știu regimul juridic al acestora, fie bunurile imobile din localitate nu sînt înregistrate. O altă problemă stringentă conexă este neefectuarea evaluării bunurilor imobile. În consecință, autoritățile publice locale ratează venituri importante în bugetul local, necesare dezvoltării localităților și soluționării problemelor cetățenilor.

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului</i>	Martie 2017	Proiectul legii cu privire la concesiuni aprobat și transmis Parlamentului	Realizat peste termen

Remarci și comentarii

Proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și servicii a fost aprobat de Guvern în mai 2017⁵⁵ și înaintat Parlamentului spre examinare și adoptare (proiect nr.152 din 18.05.2017). Proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și servicii are ca scop reglementarea modului de atribuire a contractelor de concesiune de lucrări și servicii, regimul juridic aplicabil, precum și aspecte specifice atribuirii și executării contractelor. Acest proiect de lege a fost examinat în I lectură în ședința plenară din 2 noiembrie 2017.

În rezultatul monitorizării gradului de realizare a **6 indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate pînă în noiembrie 2017, din componenta Planului de acțiuni și Strategiei "Managementul finanțelor publice", menționăm următoarele: realizat – 1, realizat peste termen – 3, realizat parțial – 0, nerealizat/nu sînt cunoscute realizările – 2.



⁵⁵ Hotărîrea Guvernului nr.308 din 17 mai 2017

V. SERVICIUL PUBLIC ȘI MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE

OBIECTIVUL GENERAL

Ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne

Obiectivul specific 1

Definirea clară a domeniului serviciului public și aplicarea în practică a acestuia, precum și cadrul normativ și cadrul instituțional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Revizuirea și ajustarea cadrului normativ prin prisma implementării principiilor europene de administrare</i>	Iunie 2017	Modificări și completări ale Legii nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate și ale cadrului normativ pentru consolidarea rolul secretarilor de stat, prin atribuirea responsabilităților generale pentru managementul autorității, inclusiv managementul resurselor umane, aprobate	Realizat peste termen
	Iunie 2017	Propuneri de modificare a Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pentru a elimina neconcordanțele privind funcția publică la nivel local, aprobate și transmise Parlamentului; modificări și completări ale Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 pentru extinderea acesteia asupra tuturor categoriilor de funcționari publice, aprobate și transmise Parlamentului	Realizat

Remarci și comentarii

Legea privind administrația publică centrală de specialitate⁵⁶ a fost amendată în iulie 2017⁵⁷, fiind consolidat rolul și atribuțiile secretarilor de stat, inclusiv în ce privește managementul autorității și resurselor umane. Astfel, secretarul de stat exercită, în domeniile de activitate de care este responsabil, un șir de atribuții, precum: coordonarea activității subdiviziunilor aparatului central al ministerului; coordonarea activității structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerului și asigură conlucrarea operativă dintre ministru și conducătorii acestora; realizarea legăturii funcționale dintre subdiviziunile interne ale aparatului central al ministerului și structurile organizaționale din sfera de competență a ministerului; realizarea activităților de administrare a treburilor curente ale ministerului în cazul lipsei ministrului, etc.

Pentru a elimina neconcordanțele privind funcția publică la nivel local, în septembrie 2017 au fost adoptate modificări și completări⁵⁸ la legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. Potrivit acestora, personalul primăriei / aparatului președintelui raionului și subdiviziunilor consiliului raional

are statut de funcționar public și cade sub incidența Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu excepția persoanelor care ocupă funcția de viceprimar / vicepreședinte al raionului, aflate sub incidența Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local, a altui personal angajat în baza contractului individual de muncă potrivit prevederilor Codului muncii.

În Parlament este înregistrat proiectul nr.215 din 27 iunie 2017, adoptat în iulie 2017, prin care sînt operate modificări și completări⁵⁹ la legea nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Conform amendamentelor, în categoria funcționarilor publici de conducere de nivel superior se include secretarul general al Guvernului, secretarul general adjunct al Guvernului, secretarul general de stat, secretarul de stat al ministerului, adjunctul conducătorului autorității administrative. Totodată, în categoria funcționarilor publici de conducere se include șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat.

Obiectivul specific 2

Asigurarea profesionalizării serviciului public prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
<i>Fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat</i>	Iunie 2017	Funcție de secretar de stat suplinită în toate ministerele	Realizat peste termen
	Iunie 2017	Propuneri privind delimitarea și introducerea pozițiilor de funcționar public de conducere de nivel superior în autoritățile administrative centrale subordonate Guvernului și ministerelor (șefi de agenții, servicii, inspectorate) formulate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

⁵⁶ Legea nr.98 din 4.05.2012

⁵⁷ Legea nr.153 din 14.07.2017

⁵⁸ Legea nr.10 din 21.09.2017

⁵⁹ Legea nr.153 din 14.07.2017

Remarci și comentarii

La 25 iulie 2017 a fost supus consultărilor publice proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la modificarea și completarea anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009, fiind adoptat de Guvern la 16 august 2017⁶⁰. Modificările și completările vizează Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs (anexa nr.1 din Hotărârea Guvernului nr.201/2009), fiind inserate norme pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior. În speță, concursul pentru ocuparea acestor funcții presupune 2 etape: a) competiția CV-ilor și b) interviul.

Tot la 25 iulie 2017 a fost supus consultărilor publice proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la constituirea comisiilor pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior, fiind adoptat de Guvern la 16 august 2017⁶¹. Prin această hotărâre au fost constituite 2 Comisii pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel

superior: 1) de secretar general al Guvernului și 2) de secretar general adjunct al Guvernului, secretar general de stat și secretar de stat al ministerului, adjunct al conducătorului autorității administrative. Totodată, au fost aprobate componentele nominale a comisiilor create. Cancelariei de Stat îi revine obligația să asigure, la solicitarea președinților comisiilor, publicarea, în modul stabilit, a anunțului și a informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului.

În ce privește concursurile pentru funcția de Secretar general de stat și Secretar de stat, anunțurile privind desfășurarea acestora au fost publicate pe pagina web a Cancelarie de Stat și pe pagina www.cariere.gov.md. În total au fost publicate 20 de anunțuri pentru ocuparea funcției de Secretar general de stat și 85 de anunțuri privind ocuparea funcției de Secretar de stat. Anunțurile au fost repetate de 2 și chiar de 3 ori.

Tabloul anunțurilor pentru ocuparea funcției de Secretar general de stat se prezintă în felul următor:

	Ministerul	Anunț 1	Anunț 2	Anunț 3	Hotărâre Guvern numire în funcție
SECRETAR GENERAL DE STAT	MAI	8 sep	25 sep	19 oct	
	MF	11 sep	25 sep	19 oct	
	MAEIE	15 sep	25 sep		Nr.850 din 25.10.2017 Mihail CĂPĂȚÎNĂ
	MJ	15 sep	25 sep		
	MA	8 sep	25 sep		Nr.854 din 25.10.17 Radu BURDUJA
	MECC	8 sep	25 sep		Nr.851 din 25.10.2017 Igor ȘAROV
	MEI	8 sep	25 sep		Nr.848 din 25.10.2017 Iulia COSTIN
	MADRM	8 sep	25 sep		Nr.853 din 25.10.2017 Iurie UȘURELU
	MSMPS	8 sep	25 sep		Nr.852 din 25.10.2017 Boris GÎLCA

⁶⁰ Hotărârea Guvernului nr. 653 din 16.08.2017

⁶¹ Hotărârea Guvernului nr.654 din 16.08.2017

Au fost postate anunțuri pentru ocuparea funcției de Secretar general de stat în toate cele 9 ministere, în rezultat fiind numiți în funcție, pînă la etapa actuală, 6 Secretari generali de stat.

Trebuie să remarcăm că nu sînt informații privind rezultatele concursurilor, clasamentul participanților, incluzînd evaluarea comisiei. Pe web găsim doar o listă (publicată pe 3 octombrie 2017 pe pagina web a Cancelariei de Stat) a candidaților care au promovat competiția CV-urilor și sînt admiși la interviul pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de nivel superior vacante. Potrivit pct.18¹ din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.201/2009, rezultatele competiției CV-urilor se consemnează într-un proces-verbal. Acest proces-verbal nu este adus la cunoștința publicului. Referitor la etapa interviurilor, există doar o informație pe pagina web a Cancelariei de Stat despre faptul că acestea vor fi organizate în perioada 16 – 17 octombrie 2017. Rezultatele

acestor interviuri nu au fost aduse la cunoștință, fiind disponibile doar Hotărîrile de Guvern privind numirea în funcție a câștigătorilor concursurilor. Reieșind din prevederile pct.43 din Regulamentul sus-nominalizat, rezultatele concursului, în termen de 5 zile lucrătoare de la promovarea concursului, sînt plasate pe pagina web a autorității publice și pe panoul informațional de la sediul autorității publice. În aceste circumstanțe, considerăm necesar ca autoritățile publice responsabile (Cancelaria de Stat) să asigure accesul publicului la toate informațiile ce se referă la selectarea și numirea în funcția publică, inclusiv: numărul și numele candidaților ce au participat la concursurile de selecție pentru posturile vacante; procesele - verbale ale comisiei de selectare a candidaților pentru funcția vacantă, incluzînd evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților la ambele etape: competiția CV-urilor și interviurile.

Tabloul anunțurilor pentru ocuparea funcției de Secretar de stat se prezintă în felul următor:

	Ministerul	Anunț 1	Anunț 2	Anunț 3	Hotărîre Guvern numire în funcție
SECRETAR DE STAT	MAI (ordinea și securitatea publică, prevenirea și combaterea criminalității)	8 sep	25 sep		Nr.939 din 07.11.2017 Dorin PURICE
	MAI (managementul integrat al frontierei de stat, migrația și azilul, evidența populației și cetățeniei)	8 sep	25 sep		Nr.940 din 07.11.2017 Alexandru LARIONOV
	MAI (gestionarea crizelor și situațiilor de urgență, rezervelor materiale de stat și de mobilizare)	8 sep	25 sep		Nr.941 din 07.11.2017 Vitalie BÎRSAN
	MAI (cooperarea internațională, politicile de personal și învățămînt)	8 sep			
	MF (buna guvernare, control financiar public intern, contencios, active ale statului, achiziții publice și reglementare a sectorului financiar)	11 sep	26 sep	8 noi	
	MF (politica fiscală, vamală, reglementarea contabilității și auditului în sectorul corporativ)	11 sep	25 sep		Nr.932 din 07.11.2017 Veronica VRAGALEVA
	MF (investiții publice, asistență financiară externă, datorii publice și sistem trezorerial)	11 sep	25 sep		Nr.935 din 07.11.2017 Veronica URUSU
	MF (politica bugetară)	11 sep	25 sep		Nr.933 din 07.11.2017 Tatiana IVANICICHINA
	MAEIE (afaceri consulare și drept internațional)	15 sep	25 sep	8 noi	
	MAEIE (cooperarea bilaterală și multilaterală)	15 sep	25 sep		Nr.938 din 07.11.2017 Tatiana MOLCEAN
	MAEIE (întegrarea europeană)	15 sep	25 sep		Nr.937 din 07.11.2017 Daniela MORARI

	Ministerul	Anunț 1	Anunț 2	Anunț 3	Hotărâre Guvern numire în funcție
SECRETAR DE STAT	MJ (creația și perfecționarea legislației, profesiilor și serviciilor juridice, reprezentarea Guvernului în Parlament și la Curtea Constituțională)	15 sep	25 sep		Nr.934 din 07.11.2017 Nicolae EȘANU
	MJ (cooperarea juridică internațională, relațiile internaționale pe segmentul justiției și reprezentarea intereselor statului în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale)	15 sep	25 sep	24 oct	
	MA (politica de apărare și cooperare internațională)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MA (politica de dezvoltare a resurselor umane, învățământ militar și planificare a resurselor)	8 sep	25 sep		Nr.936 din 07.11.2017 Vladimir ILIEV
	MECC (tineret și sport)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MECC (cultura)	8 sep	25 sep		Nr.947 din 07.11.2017 Andrei CHISTOL
	MECC (educația)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MECC (cercetarea)	8 sep	25 sep		Nr.948 din 07.11.2017 Elena BELEI
	MEI (transport)	8 sep	25 sep		Nr.927 din 07.11.2017 Serghei BUCATARU
	MEI (infrastructura calității și cooperarea internațională)	8 sep	25 sep		Nr.931 din 07.11.2017 Iuliana DRĂGĂLIN
	MEI (economie)	8 sep	25 sep		Nr.926 din 07.11.2017 Vitalie IURCU
	MEI (construcții și infrastructura drumurilor)	8 sep	25 sep		Nr.928 din 07.11.2017 Anatol USATÎI
	MEI (tehnologia informației și comunicațiilor)	8 sep	25 sep		Nr.929 din 07.11.2017 Vitalie TARLEV
	MADRM (politicile și produsele de origine animalieră)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MADRM (politicile și produselor de origine vegetală)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MADRM (dezvoltarea regională și rurală)	8 sep	25 sep		Nr.930 din 07.11.2017 Dorin ANDROS
	MADRM (protecția mediului și resurselor naturale)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MSMPS(sănătatea publică)	8 sep	25 sep	8 noi	
	MSMPS (asigurările sociale și medicale)	8 sep	26 sep		Nr. 944 din 07.11.2017 Nelea RUSU
	MSMPS (asistența medicală)	8 sep	25 sep		Nr.943 din 07.11.2017 Rodica SCUTELNIC
	MSMPS (munca și demografia)	8 sep	25 sep		Nr.946 din 07.11.2017 Anastasia OCERETNÎI
	MSMPS(asistența socială)	8 sep	25 sep		Nr.945 din 07.11.2017 Viorica DUMBRĂVEANU

Au fost postate anunțuri pentru ocuparea funcției de Secretar de stat în toate cele 9 ministere, pe fiecare domeniu specific, în rezultat fiind numiți în funcție, pînă la etapa actuală, 22 Secretari de stat.

Referindu-ne la concursurile pentru ocuparea funcției de Secretar de stat, reiterăm aceleași remarci și recomandări, formulate mai sus, privind necesitatea de transparență a rezultatelor concursurilor, numărul și numele candidaților ce au participat la concursuri, procesele - verbale ale comisiei de selectare, incluzând evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților la ambele etape: competiția CV-urilor și interviurile.

Nu am reușit să identificăm propuneri formulate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice ce se referă la delimitarea și introducerea pozițiilor de funcționar public de conducere de nivel superior în autoritățile administrative cen-

trale subordonate Guvernului și ministerelor (șefi de agenții, servicii, inspectorate). În primul rînd reiterăm faptul lipsei informațiilor despre activitatea și subiectele examinate de către Consiliul național pentru reforma administrației publice. În rîndul doi, astfel de propuneri urmează a fi înaintate după ce va fi reglementată organizarea și activitatea tuturor autorităților administrative centrale subordonate Guvernului și ministerelor (agenții, servicii, inspectorate). Ori, după cum deja am menționat, odată cu reforma ministerelor, Guvernul a inițiat și reformarea agențiilor publice, fiind preconizate 7 agenții în subordinea Guvernului (în loc de 5) și 43 de agenții în subordinea ministerelor (față de 55 în prezent). Aici, trebuie să subliniem din nou lipsa de viziune asupra acestui subiect și lipsa de abordare descentralizată, așa cum prevede Strategia. În general, principiul descentralizării, deși menționat ca un principiu de realizare a reformei, în fapt, nu este respectat deloc.

Ațiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Elaborarea și promovarea mecanismelor de recrutare și de menținere a personalului performant în autoritățile publice	Iunie 2017	Propuneri de modificare și completare a cadrului normativ privind motivarea mentorilor funcționarilor publici debutanți elaborate	Parțial realizat

Remarci și comentarii

Printre obiectivele reformei notăm dezvoltarea și consolidarea unei administrații publice atractive, moderne și performante. Una din prioritățile în domeniu constituie elaborarea și implementarea unui sistem de salarizare transparent, echitabil și orientat spre performanță în vederea motivării funcționarilor publici.

În rezultatul monitorizării nu au fost identificate propuneri de modificare și completare a cadrului normativ privind motivarea mentorilor funcționarilor publici debutanți. Totuși, în mod indirect, unele amendamente inserate în mai multe acte legislative și normative, pot reprezenta instrumente de motivare a mentorilor funcționarilor publici debutanți. În acest sens, legea nr.153/2017 modifică și completează legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în

sectorul bugetar și legea nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, stabilind pentru funcționarii publici posibilitatea de a beneficia de "alte plăți de stimulare". Aceste norme sînt dezvoltate în Hotărîrea Guvernului nr.666 din 23.08.2017, prin care se modifică și completează Hotărîrea Guvernului nr.331 din 28 mai 2012 privind salarizarea funcționarilor publici. Ca urmare, funcționarii publici pot beneficia de "alte plăți de stimulare", acordate de către conducătorul autorității, din volumul alocațiilor planificate de 15% din fondul anual de salarizare. Mecanismul de acordare a "altor plăți de stimulare" pentru funcționarii publici se va stabili prin act normativ cu caracter intern. În cazul funcționarilor publici de conducere de nivel superior "alte plăți de stimulare" se vor achita conform metodei stabilite în anexa nr.4¹ a HG nr.331/2012.

Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Creșterea gradului de profesionalizare și dezvoltarea sistemului de instruire internă și externă a personalului din autoritățile publice	Septembrie 2017	Fișe-standard a competențelor pe domenii strategice de desfășurare a activităților în administrație (ex. politici publice, resurse umane, management financiar și audit intern, management de proiect, servicii publice, integrare europeană etc.) aprobate și aplicate	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu sînt cunoscute informații privind aprobarea și aplicarea fișelor-standard a competențelor pe domenii strategice de desfășurare a activităților în administrație (politici publice, resurse umane, management financiar și audit intern, management de proiect, servicii publice, integrare europeană, etc.). Plus la aceasta, observăm că din tot acest proces au fost excluși APL, ceea ce din nou reprezintă o încălcare a principiului descnetralizării.

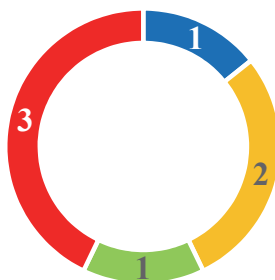
Acțiuni	Termenul-limită de realizare	Indicatori de rezultat	Gradul de realizare
Promovarea aplicării conceptelor privind etica și integritatea funcționarilor publici și a conducătorilor autorităților publice, inclusiv a prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici, aprobat prin Legea nr. 25 din 22 februarie 2008	Martie 2017	Mod de instruire privind etica și integritatea funcționarilor publici elaborat și inclus în planurile de instruire internă ale autorităților publice	Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

Remarci și comentarii

Nu cunoaștem despre existența și conținutul planurilor de instruire internă ale autorităților publice, inclusiv dacă acestea conțin module de instruire privind etica și integritatea funcționarilor publici.

În rezultatul monitorizării gradului de realizare a **7 indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate pînă în noiembrie 2017, din componenta Planului de acțiuni și Strategiei "Managementul finanțelor publice", menționăm următoarele: realizat – 1, realizat peste termen – 2, realizat parțial – 1, nerealizat/nu sînt cunoscute realizările – 3.

Gradul de realizare a indicatorilor de rezultat „Managementul finanțelor publice”

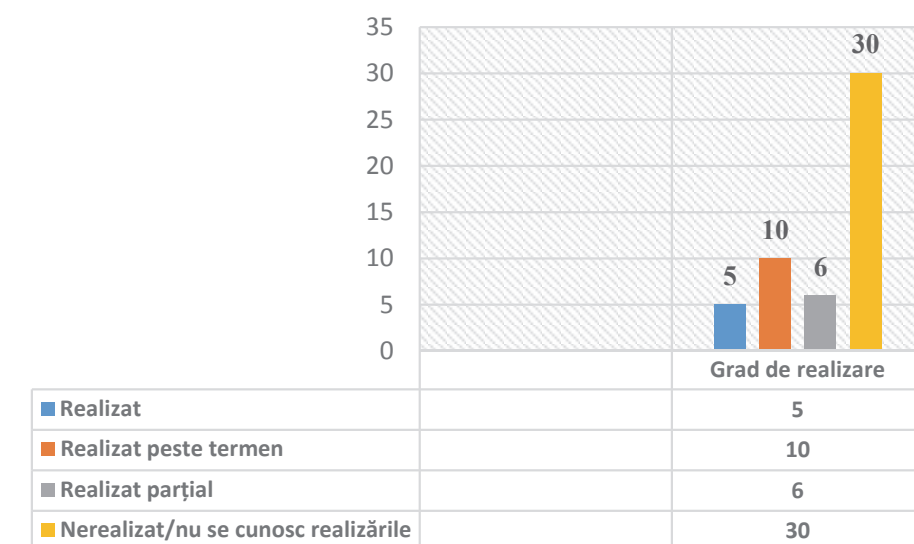


■ Realizat ■ Realizat peste termen ■ Realizat parțial ■ Nerealizat / nu sînt cunoscute realizările

4. Rezultatele monitorizării

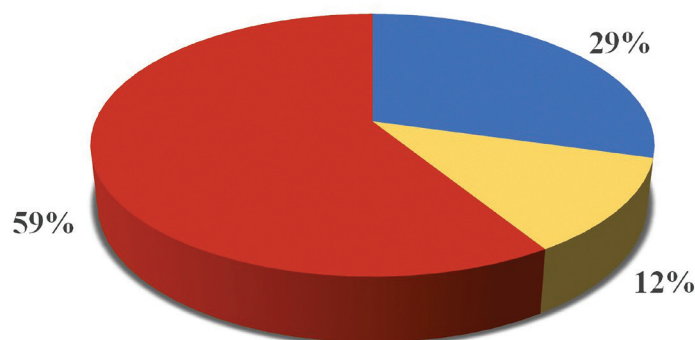
Rezultatele monitorizării cuprinde datele cantitative, care se referă la gradul de realizare a fiecărui indicator de rezultat al acțiunilor cu termenul limită pînă în noiembrie 2017, precum și gradul realizării Planului de acțiuni a Strategiei de reformare a administrației publice în perioada 23 decembrie 2016 – 30 noiembrie 2017.

1. Gradul de realizare a **51 de indicatori de rezultat**, prevăzuți în acțiunile preconizate în perioada 23 decembrie 2016 – 30 noiembrie 2017, se prezintă în felul următor: realizat – 5, realizat peste termen – 10, realizat parțial – 6, nerealizat/nu se cunosc realizările – 30.



2. Tabloul realizării Planului de acțiuni a Strategiei de reformare a administrației publice în perioada 23 decembrie 2016 – 30 noiembrie 2017 (indicatorul "realizat peste termen" este inclus în indicatorul "realizat"), se prezintă în felul următor: realizat – 29%, realizat parțial – 12%, nerealizat/nu se cunosc realizările – 59%.

Realizarea Planului de acțiuni
23 decembrie 2016 - 30 noiembrie 2017



■ Realizat ■ Parțial realizat ■ Nerealizat/nu se cunosc realizările

Concluzii

1. Se atestă restanțe majore la realizarea Planului de acțiuni a Strategiei de reformare a administrației publice, fiind realizate doar 29% din măsurile preconizate, iar 12% parțial au fost realizate în perioada 23 decembrie 2016 – 30 noiembrie 2017. Rezultatele monitorizării arată că în perioada respectivă circa 59% din măsuri nu sînt realizate sau nu se cunosc realizările. Acest rezultat este determinat și influențat de nivelul scăzut al transparenței procesului de implementare a reformei și lipsei unor informații agregate despre mersul reformei.
2. Lipsește sistematizarea și convergența informațiilor și documentelor ce se referă la acțiunile realizate pentru implementarea Strategiei, fapt ce îngreunează monitorizarea acestora. Acțiunile realizate fie nu sînt aduse la cunoștința publicului, fie sînt dispersate pe diferite portaluri web (particip.gov.md, parlament.md, gov.md, cancelaria.gov.md, etc.).
3. Nu este asigurată pe deplin transparența în activitatea entităților responsabile de planificarea strategică și implementarea reformei. Consiliul național pentru reforma administrației publice este opac în ce privește activitatea sa, ședințele programate și subiectele planificate a fi discutate. Totodată, actori importanți, vizați de reformă și menționați în calitate de parteneri, nu sunt incluși și/sau invitați pentru a participa în cadrul acestei structuri (de ex. APL/CALM). Centrul de Implementare a Reformelor pînă în prezent nu are o pagină web sau o rubrică specială pe pagina web a Cancelariei de stat unde ar trebui să se regăsească informații despre structura Centrului, datele de contact ale membrilor Centrului (numere de telefon, poșta electronică, etajul, numere ale birourilor, etc.), precum și informații despre activitatea acestui Centru.
4. Procesul de reformare a administrației publice deviază de la cerințele referitoare la transparență, implicare și participare a părților interesate. Consultarea publică a inițiativelor și proiectelor de acte normative pentru realizarea reformei se limitează, în mare parte, doar la publicarea acestora pe pagina web www.particip.gov.md, fără informarea direcționată și discutarea lor cu toți cei interesați, cu subiecții ce vor fi afectați de aceste acte, cu asociațiile reprezentative (Congresul Autorităților Locale din Moldova, etc.), cu experți și alte părți interesate. În cazul organizării consultărilor publice, acestea au, ca regulă, un caracter "formal", care presupune doar „colectarea” opiniilor, părerilor și sugestiilor, fără a fi luate în considerație și fără a argumenta într-un document de sinteză respingerea propunerilor și recomandărilor înaintate. Mai mult ca atît, reprezentanții autorităților administrației publice locale nu sînt incluși și nu participă în cadrul structurilor consultative (consilii, grupuri de lucru) la nivel de Guvern și Parlament unde sînt discutate subiecte importante pentru autoritățile publice locale, care privesc reforma administrației publice.
5. Reforma ministerelor, precum și reforma unor autorități și instituții publice, la fel, comportă anumite rezerve la capitolul transparență și impact. Nu a fost făcută publică și nu cunoaștem despre analiza care a stat la baza noii structuri a Guvernului, criteriile de comasare a ministerelor și evaluarea impactului acestor optimizări. Totodată, proiectul Hotărîrii Parlamentului pentru aprobarea Listei ministerelor nu a fost supus consultărilor publice.
6. Reiterăm aceleași remarci privind necesitatea de transparență a procesului și rezultatelor concursurilor pentru ocuparea funcției de Secretar general de stat și Secretar de stat. Publicarea anunțului privind desfășurarea concursului și a numelui persoanei câștigătoare, nu asigură pe deplin transparența acestor concursuri.
7. Reducerea numărului ministerelor și funcționarilor publici a captat atenția opiniei publice, iar celelalte măsuri prevăzute în Strategie au rămas într-un con de umbră. Efectele vizibile ale reformei vor fi simțite atunci cînd vor fi implementate toate componentele acesteia, cu responsabilizarea administrației publice, gestionarea eficientă a banilor publici, transparentizarea achizițiilor publice, asigurarea participării cetățenilor la procesul de elaborare a politicilor publice, modernizarea și prestarea serviciilor publice calitative cetățenilor, asigurarea angajării și promovării funcționarilor

publici în baza meritocrației, salarizarea adecvată și motivarea funcționarilor publici în bază de performanțe, asigurarea descentralizării și autonomiei la nivel local, etc.

8. În Planul de acțiuni a Strategiei se pune accent primordial pe reforma administrației publice centrale, fiind lăsată în plan secund reforma administrației publice locale. Iar acele acțiuni planificate pentru nivelul local întârzie să fie realizate. Reformarea administrației publice nu poate fi efectuată separat, ci în ansamblu, cu delimitarea completă și clară a competențelor și resurselor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Procesul de reformare trebuie corelat cu Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2018, care urmărește realizarea descentralizării serviciilor și competențelor, descentralizării financiare, descentralizării patrimoniale și dezvoltării locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale.

9. Există momente de disensiune între mai multe politici publice și planuri de acțiuni referitor la termenii de realizare a aceluiași acțiuni. Spre exemplu, Planul de acțiuni al Strategiei de reformare a administrației publice prevede elaborarea modificărilor și completărilor cadrului normativ privind descentralizarea și autonomia locală până în noiembrie 2017, iar Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 prevede elaborarea proiectului de lege privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală în perioada noiembrie 2018 – ianuarie 2019.

10. Unele acțiuni din reformă, în ordinea în care au fost stabilite, nu vor aduce rezultatul scontat. Strategia prevede elaborarea și implementarea programelor de instruire a specialiștilor la nivelul autorităților administrației publice locale referitor la administrarea patrimoniului, fără să țină cont că este blocată descentralizarea financiară și nu este realizată descentralizarea patrimonială, nu este delimitată clar proprietatea statului de pro-

prietatea unităților administrativ teritoriale, nu sînt delimitate bunurile din domeniul public și bunurile din domeniul privat al unităților administrativ teritoriale, nu sînt înregistrate toate bunurile în modul convenit în Registrul bunurilor imobile, inclusiv nu sînt evaluate la prețul real. În același context, există probleme grave și lipsa de corelare/soluții la nivel de organizare, state de personal, și salarizare în domeniul APL. Acțiunile necesare reformei trebuie să urmeze o consecutivitate logică și ordonată, în caz contrar riscă să devină inoportune și ineficiente.

11. Modernizarea și creșterea calității serviciilor publice, funcționarea cu succes a Centrelor universale de prestare a serviciilor publice depinde în mod direct și de realizarea descentralizării la nivel local. Or, pentru a presta servicii calitative la nivel local este necesar de creat un sistem de atribuire/transfer al competențelor între nivelul central și local, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ teritoriale. La fel, în prestarea serviciilor publice este necesar schimbul electronic de documente între autoritățile/instituțiile publice, inclusiv cu cele la nivel local, interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date electronice de stat și celor departamentale.

12. Reforma administrativ teritorială reprezintă subiectul cel mai sensibil, care a divizat opiniile actorilor cheie, decidenților politici, experților și părților interesate în ce privește necesitatea, oportunitatea și modalitățile de realizare a acestei reforme. Am putea vorbi chiar de un blocaj în dialogul puterii centrale cu puterea locală. Totodată, la o analiză mai atentă, se constată că toți actorii sunt interesați în avansarea reformelor și pe această dimensiune, venind cu viziuni și abordări, în mare parte complementare. De aceea, în prezent se impune depășirea acestor disensiuni, care poate fi realizată prin edificarea unui dialog real, participativ, transparent, continuu, eficient, multilateral între Guvern și administrația locală, reprezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova, cu implicarea experților și altor părți interesate.

Recomandări

1. Este necesar de a respecta termenii indicați în Planul de acțiuni a Strategiei de reformare a administrației publice și de a realiza toți indicatorii de rezultat, prevăzuți în acțiunile preconizate de Strategie.
2. Ar fi oportun, fie de creat un portal web destinat nemijlocit reformei administrației publice, fie de creat o rubrică specială pe pagina web a Guvernului sau a Cancelariei de stat, fie de reanimat portalurile web existente: rapc.gov.md și descentralizare.gov.md. Acest fapt va permite acumularea informațiilor și datelor într-un singur loc, va facilita monitorizarea acțiunilor întreprinse la fiecare etapă, va constitui o platformă unică de comunicare cu cetățenii, organizațiile non-guvernamentale, experți, părțile interesate, va ajuta la o viziune mai clară și o abordare complexă asupra acțiunilor ce trebuie de realizat întru implementarea adecvată și eficientă a reformei.
3. Este necesar de a spori transparența în activitatea entităților responsabile de planificarea strategică și implementarea reformei. În acest sens, urmează a fi aduse la cunoștința publicului ședințele programate și subiectele planificate a fi discutate de Consiliul național pentru reforma administrației publice. Pagina web a Cancelariei de stat trebuie să conțină o rubrică destinată Centrului de Implementare a Reformelor unde vor fi publicate informații despre structura Centrului, datele de contact ale membrilor și informații despre activitatea Centrului.
4. Toate inițiativele și proiectele de acte normative pentru realizarea reformei trebuie consultate în mod obligatoriu cu subiecții ce vor fi afectați de aceste acte, cu administrația locală, reprezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova, cu experți și alte părți interesate. Vor fi utilizate toate instrumentele și modalitățile legale posibile de informare direcționată a subiecților interesați. Consultările publice trebuie să genereze eficiență, cu luarea în considerație a opiniilor părților consultate.
5. Este necesar de a revizui, perfecționa și legifera mecanismul actual de dialog între Guvern, Parlament și autoritățile administrației publice locale, reprezentate de Congresul Autorităților Locale din Moldova. Doar un dialog instituționalizat efektiv și permanent va contribui la avansarea reformelor atât în administrația publică centrală, cât și administrația publică locală.
6. Trebuie de asigurat accesul publicului la toate informațiile ce se referă la selectarea și angajarea în funcțiile de Secretar general de stat și Secretar de stat. În mod prioritar, trebuie făcute publice informațiile ce se referă la: numărul și numele candidaților ce au participat la concursuri, procesele - verbale ale comisiei de selectare, incluzând evaluarea comisiei și clasamentul solicitanților la ambele etape: competiția CV-urilor și interviurile.
7. Reforma administrației publice centrale trebuie corelată cu reforma administrației publice locale, cu realizarea Strategiei naționale de descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei. Realizarea cu succes a măsurilor de reformare a administrației publice este în strânsă corelare cu realizarea descentralizării serviciilor și competențelor, descentralizării financiare și patrimoniale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Reforma administrației centrale sau cea teritorială nu poate fi o scuză pentru blocarea procesului de descentralizare. Din contra, realizarea în paralel a Strategiei descentralizării și planului său de acțiuni poate permite oferirea unei imagini mai bune pentru direcția în viitoarea recalibrare administrativ-teritorială, dacă va fi cazul.
8. Este necesară o viziune clară și coerentă asupra pașilor ce trebuie să-i întreprindă și acțiunilor ce trebuie realizate de către Guvern întru realizarea reformei administrației publice. Pentru a urma o ordine logică, a produce rezultatul scontat și a omite anumite disensiuni, acțiunile trebuie corelate cu alte reforme și documente de politici existente, precum Reforma de modernizare a serviciilor

publice, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova sau Agenda de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană.

9. Demararea reformei administrativ teritoriale trebuie precedată de edificarea unui dialog larg social, inclusiv unul constructiv și eficient cu reprezentanții autorităților publice locale, experți, alte părți interesate, de discuții minuțioase, cu abordări multidimensionale și sub toate aspectele, de analize aprofundate, inclusiv să fie analizată experiența altor țări în acest domeniu, care se aseamănă cu Republica Moldova ca structură demografică, organizare adminis-

trative teritorială, etc. În cadrul acestor discuții și analize trebuie de pornit de la necesitatea primordială de a efectua descentralizarea competențelor și serviciilor, descentralizarea financiară și patrimonială, de a asigura o infrastructură și servicii adecvate la nivelul fiecărei comunități locale, fapt ce va duce la creșterea capacităților unităților administrativ teritoriale și o mai bună înțelegere a următoarelor etape de reformare. După crearea acestor precondiții, vom putea decide dacă se impune sau nu reducerea numărului administrațiilor unităților administrativ teritoriale de nivelul I, prin asocierea și comasarea acestora.

