

Aprobată
prin Hotărîrea Guvernului nr.
din 2016

STRATEGIA PRIVIND REFORMĂ ADMINISTRĂȚIEI PUBLICE PENTRU ANII 2016-2020

I. INTRODUCERE

1. Reforma administrației publice este o condiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018¹, Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.112 din 2 iulie 2014, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă², Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin Legea nr.166 din 11 iulie 2012, Strategia națională de descentralizare, aprobată prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012 (pe data de 12 aprilie 2016, la Biroul Permanent al Parlamentului a fost înregistrat cu nr.155 proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr.68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.416 din 8 aprilie 2016. Prin modificarea legii menționate se propune extinderea termenului de realizare a Strategiei naționale de descentralizare pînă în anul 2018). Continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare.

2. La moment, administrația publică este în ingrata situație cînd funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri. Implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios. Administrația publică continuă să îndeplinească funcții care nu corespund întocmai rolului statului într-o economie de piață funcțională. Din acest motiv, modernizarea administrației publice este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie. Modernizarea unei țări însă nu este posibilă fără reformarea graduală și constantă, la toate nivelurile, atît pe verticală, cît și pe orizontală a tuturor componentelor politice și sociale ale statului.

3. În iunie 2014, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere RM-UE. Prin semnarea acestuia, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. Astfel, reforma sistemului administrației publice este

¹ http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf

² <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/post-2015/sdg-overview.html>

un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele Uniunii Europene. Prin urmare, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova, care este o radiografie completă a administrației publice prin prisma principiilor administrației publice elaborat de SIGMA³.

4. La nivel global, prin adoptarea Agendei 2030 în septembrie 2015 au fost stabilite 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă care, în următorii 15 ani, vor orienta politicile de dezvoltare din țările-membre ale Organizației Națiunilor Unite. Ținând cont de necesitatea dezvoltării unei guvernări eficiente în baza supremației legii pentru atingerea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, țările-membre ale ONU, inclusiv Republica Moldova, au convenit asupra Obiectivului 16 „Pace, justiție și instituții puternice”, prin care și-au asumat „dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” (ținta 16.6) și „asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibil la necesități, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile” (ținta 16.7).

5. Ghidându-se de contextul intern, regional și global menționat, Guvernul și-a luat angajamentul, prin Programul său de activitate, să creeze premisele necesare pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice, inclusiv aprobarea și implementarea unei Strategii în acest sens.

6. Astfel, un prim pas în acest sens a fost crearea Consiliului național pentru reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr.716 din 12 octombrie 2015 cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice), condus de Prim-ministru și format din președinți ai două comisii parlamentare de resort și membri ai Guvernului. Consiliul este o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local. În prima sa ședință, care a avut loc pe data de 11 martie 2016, Consiliul a luat decizia de a iniția procesul de elaborare a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

7. Strategia a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii de referință a administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA⁴, aplicând lecțiile învățate în urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013⁵, urmînd recomandările partenerilor de dezvoltare formulate în notele informative din martie 2015⁶, angajamentele Guvernului, asumate prin Programul său de activitate, și bunele practici la nivelul statelor UE.

8. Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice a fost validat în cadrul ședinței Consiliului național pentru reforma administrației publice pe data de 12 mai 2016, la care au participat și partenerii de dezvoltare și urmare a căruia a

³ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf>

⁴ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Moldova-Rom.pdf>

⁵ http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_cpar_final_23.04.14_0.pdf

⁶ <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book>

fost lansat procesul de consultări publice pentru definitivarea Strategiei. Astfel, pe parcursul lunii mai au fost organizate consultări publice cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare, societății civile, autorităților locale, mediului academic. În perioada 12 mai – 30 iunie 2016, proiectul Strategiei a fost disponibil pe platforma de consultări publice particip.gov.md. În procesul consultărilor au fost recepționate avize, comentarii și propuneri de la peste 60 de autorități și instituții publice de la toate nivelurile și de la partenerii de dezvoltare, care au fost luate în considerare în procesul de definitivare a Strategiei.

9. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (în continuare – Strategie) prezintă viziunea Guvernului și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice la toate nivelurile, facilitând perceperea și angajarea tuturor actorilor importanți.

II. CONTEXTUL GENERAL AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

10. Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în prezenta Strategie. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare.

11. Prezenta Strategie are ca scop stabilirea cadrului general de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020.

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

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

14. În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este

necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acestora cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

15. Totodată, unul din elementele intersectoriale și novatorii ale reformei generale și profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea. Descentralizarea administrativă și financiară este un instrument important în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirii calității serviciilor publice, luptei cu corupția și reforma justiției. Reforma administrației publice, bazată pe descentralizarea puterii, urmează să asigure o definire și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, între administrația publică și sectorul privat.

16. În comparație cu ciclul de reformare anterior, Strategia este:

axată mai mult pe cetățean – reformele nu mai sînt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția acestora;

mai cuprinzătoare – aceasta nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale;

mai coordonată – procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

17. Existența unor instituții ale statului eficiente și moderne este o premisă obligatorie pentru accelerarea dezvoltării social-economice a Republicii Moldova și crearea unei economii de piață eficiente. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, instituțiile administrației publice vor deveni nu doar mai competente în domeniile prioritare, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătînd, în același timp, managementul defectuos și corupția.

18. Concomitent, reforma administrației publice va contribui la accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate, astfel încît să fie atins principalul obiectiv al acestui Acord – asocierea politică și integrarea economică.

19. Strategia va constitui documentul de referință pentru elaborarea și actualizarea documentelor de politici care contribuie la realizarea acestei reforme, în special Planul de acțiuni de modernizare a serviciilor publice și Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă. O atenție deosebită va fi acordată sincronizării eforturilor și maximizării sinergiei, în special la nivelul planurilor de acțiuni, dintre procesele de reformă inițiate prin prezenta Strategie și Strategia națională de descentralizare, extinsă pînă în anul 2018.

20. Prin urmare, prezenta Strategie identifică prioritățile pentru principalele sisteme de management general, care vor permite Guvernului să monitorizeze și să coordoneze la nivel central schimbările necesare, astfel încît să asigure consecvența acestora și consolidarea reciprocă a efectelor schimbărilor respective.

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

22. Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și cîteva domenii noi: (i) modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politici publice, servicii publice), (ii) organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător; și (iii) modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice). Ținînd cont de această abordare, reforma propusă de Strategie se axează pe următoarele componente ale administrației publice:

responsabilizarea administrației publice – raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparența decizională; responsabilizarea instituțională;

elaborarea politicilor publice – planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;

modernizarea serviciilor publice – satisfacția clienților și managementul calității; reingineria proceselor și crearea ghișeele unice; e-Guvernarea;

managementul finanțelor publice – prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; planificarea și executarea bugetului; achizițiile publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;

managementul resurselor umane – fișa postului; recrutarea și selectarea; evaluarea performanțelor; dezvoltarea profesională; clasificarea și gradarea; motivarea financiară și nefinanciară; integritatea și etica profesională.

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

III. PRINCIPIILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

24. Ținînd cont de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația publică aplicînd standardele și regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării prezentei Strategii reflectă principiile bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării⁷ și prin Ghidul privind calitatea administrației publice⁸, ambele

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>

⁸ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru guvernare la nivel local⁹, recomandate de Consiliul Europei:

Legalitate. Buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept. Autoritățile publice centrale și locale respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sînt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sînt puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice, reglementările vor stabili clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acesteia.

Descentralizarea, autonomie locală și subsidiaritate. Garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice. În procesul de descentralizare și reformare a administrației publice la nivel local se va urmări asigurarea sinergiei cu prezenta Strategie și va fi luat în considerare statutul special al autorităților administrativ-teritoriale.

Parteneriat și dialog instituțional. Garantarea posibilităților reale de cooperare între autoritățile centrale și locale, sectorul privat și societatea civilă, precum și informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative.

Integritate. În afara reglementărilor legale, administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încît să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica, integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inerent în acest sens. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar persoanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare există măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție.

Participare, imparțialitate și incluziune. Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție la implementare. Administrația publică aplică tratament egal tuturor cetățenilor și mediului de afaceri, ceea ce implică respect față de toți, corectitudine și echitate, obiectivitate în procesul de luare a deciziilor, precum și evitarea discriminării. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sînt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la

⁹ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.

Deschidere și transparență. Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmînd reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încît orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale.

Profesionalism. Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernanta sînt permanent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sînt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Metode și proceduri practice sînt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune.

Centrarea pe cetățean. Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice este oferită corect și la timp, serviciile publice sînt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sînt soluționate într-un interval de timp rezonabil.

Eficiență și eficacitate. Administrația publică administrează procesele, politicile, strategiile, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități, cetățeni și mediul de afaceri, în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate. Sistemele de management al performanței evaluează și sporesc eficiența și eficacitatea serviciului public. Activități de audit sînt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța.

Viziune și durabilitate. Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sînt luate în considerare în politicile curente. Deciziile tind să internalizeze toate costurile și să nu transfere problemele și tensiunile, fie de mediu, structurale, financiare, economice sau sociale, spre generațiile viitoare.

Responsabilitate. Rolul fiecărei instituții, organ colegial și actor în procesul de elaborare a politicilor publice este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau. Toate deciziile sînt expuse și explicate. Există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor.

IV. VIZIUNEA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

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

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

V. OBIECTIVUL GENERAL AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

28. Obiectivul general al reformei administrației publice este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.

VI. COMPONENTELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

29. În continuare vor fi analizate componentele administrației publice care vor fi supuse reformei: (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. Pentru fiecare componentă va fi descrisă situația actuală, vor fi reflectate problemele, în baza cărora vor fi formulate obiectivele și direcțiile de acțiune prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora.

6.1. Responsabilizarea administrației publice

Responsabilizarea administrației publice este un proces prin care persoanele fizice și persoanele juridice sînt responsabilizate pentru acțiunile sale, care se manifestă în două dimensiuni – verticală și orizontală. În dimensiunea verticală, responsabilizarea administrației publice reprezintă relația dintre nivelele inferioare ale administrației cu cele superioare ale administrației sau politice (Parlament)¹⁰. Pe dimensiunea sa orizontală, responsabilizarea administrației publice leagă administratorul individual și administrația publică ca un întreg cu cetățeanul, ca subiect sau utilizator al serviciului public și cu organele externe de supraveghere și control, create în acest scop, de tipul instituțiilor de audit, instituția ombudsmanului, instituții de control etc. Totodată, schimbările calitative majore de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale pot avea loc doar în contextul unei reforme principiale și profunde a întregului sistem administrativ, bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale.

Descrierea situației actuale

30. Realizarea principiilor bunei guvernări pe care se axează Strategia, dar și atingerea scopului fundamental al acesteia, nu este posibilă fără asigurarea unui nivel de responsabilizare a administrației publice. Administrația publică este considerată responsabilă dacă respectă concomitent următoarele principii¹¹:

a) Guvernul a efectuat un diagnostic, a revizuit, a reorganizat și a eficientizat autoritățile administrației publice și structurile organizaționale din sfera de competență a acestora. Astfel, cadrul de organizare a administrației publice este unul rațional, cu desemnarea clară a responsabilităților pentru fiecare dintre instituțiile publice relevante. Aceste responsabilități țin în special de planificarea, raportarea și justificarea acțiunilor sale către Parlament, Guvern, autoritățile administrative și publicul¹².

b) Cadrul de reglementare existent garantează accesul la informația despre performanța autorităților și instituțiilor publice, dar și despre cum acestea în activitatea lor servesc cetățenilor și mediului de afaceri. Nu mai puțin importante sînt mecanismele de monitorizare și implementare a legilor cu privire la transparență (transparența în procesul bugetar și transparența cadrului decizional), dar și existența instrumentelor de informare și implicare a societății civile, sectorului asociativ și altor actori interesați în procesul de elaborare și aprobare a deciziilor și actelor normative.

c) Dialogul instituționalizat între administrația publică centrală și administrația publică locală și implicarea tuturor actorilor interesați la etapele inițiale de conceptualizare/elaborare a deciziilor guvernamentale asigură o mai

¹⁰ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>

¹¹ <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

¹² <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Methodology.pdf>

bună legătură cu realitățile din teritoriu, o calitate mai mare a actelor adoptate și condiții adecvate pentru implementarea lor efectivă.

d) Funcțiile administrative în statul de drept asigură dreptul persoanei la un tratament corect și eficient de către administrația care i-a încălcat aceste drepturi. Oricare ar fi acesta, o compensare sau corectare a faptului trebuie să fie garantată.

e) Statul oferă suportul necondiționat Curții de Conturi, Avocatului Poporului, Centrului Național Anticorupție în îndeplinirea mai eficientă a funcțiilor. Acest lucru presupune posibilitatea și capacitatea Parlamentului de a supraveghea activitatea Guvernului, începând cu etapa de elaborare a politicilor, dar și cu executarea angajamentelor bugetare privind realizarea politicilor în cauză, fapt ce va contribui la o mai bună monitorizare a legăturii dintre performanța Guvernului și obiectivele declarate.

31. Realizarea măsurilor enunțate mai sus contribuie direct la crearea modelului național de performanță a administrației publice. Crearea mecanismelor de combatere a corupției mari și mici, dar și implementarea procedurilor administrative, vor amplifica impactul acestora. Gestiunea resurselor publice în mod transparent și eficient, va contribui la creșterea nivelului de încredere a cetățenilor, care la rândul lor vor putea lua decizii informate.

32. Responsabilitatea și transparența sînt două elemente importante ale bunei guvernări. Transparența este o forță puternică, care, aplicată în mod consecvent, contribuie eficient la combaterea corupției, îmbunătățirea guvernanței și promovarea responsabilității. Transparența este o precondiție și o premisă pentru responsabilizarea administrației publice și implică mai mult decît raportarea minimă periodică, dar și disponibilitatea de a face accesibilă informația din inițiativă proprie și de a răspunde pozitiv solicitărilor de informație. Conceptul de responsabilitate se referă la cadrul legal și de raportare, structura organizatorică, strategia, procedurile și acțiunile care asigură legalitatea mandatului instituției și cea mai bună funcționare în serviciul public. Noțiunea de transparență se referă la raportarea în timp util a informațiilor publice fiabile, clare și relevante cu privire la statutul, mandatul, strategia, activitățile, managementul financiar, operațiunile și performanțele instituționale.

33. Deși premise favorabile responsabilizării administrative au apărut odată cu adoptarea în anul 2000 a Legii nr.982–XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, prin care se creează cadrul legal pentru facilitarea informării, consultării și participării cetățenești, avînd drept scop crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale; eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic și apoi a Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, prin care se stabilesc normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional, din cadrul autorităților publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul

decizional, problema transparenței în sectorul public rămîne una majoră. Tradițional, autoritățile și-au concentrat eforturile pe asigurarea unui minim de transparență în procesul decizional. Asigurarea accesului la informație continuă să fie considerată de autorități activitate redundantă, iar lipsa mecanismelor de responsabilizare nu motivează sau nu constrîng managerii instituțiilor administrației publice să acorde atenție suficientă performanței acestora¹³.

34. Republica Moldova este țară-membru a Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (PDG) începînd cu anul 2012, un parteneriat global din care fac parte 69 de țări. Principiile de bază ale acestui parteneriat sînt transparența, deschidere către cetățeni și o mai bună colaborare cu organizațiile societății civile. Prin folosirea tehnologiilor informaționale avansate, guvernele lumii urmăresc să sporească accesul la informații, promovează transparența în guvernare, asigură lupta împotriva corupției și participarea cetățenilor la actul de guvernare. Odată cu aderarea la acest parteneriat, țările-membre implementează o dată la doi ani planuri de acțiuni privind guvernarea deschisă, care sînt ulterior evaluate de către experți independenți.

35. În cele două planuri de acțiuni implementate pînă în prezent, Republica Moldova s-a axat pe cîteva principii și obiective de bază, cum ar fi consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ/implicarea cetățenilor și creșterea transparenței în procesul de guvernare, îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice, gestionarea eficientă a resurselor publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice. Cu toate acestea, rapoartele independente¹⁴ de evaluare din cadrul PDG scot în evidență necesitatea unui efort mai amplu în implementarea principiilor guvernării deschise sus-menționate, cum ar fi implicarea proactivă a beneficiarilor, participarea publică la luarea deciziilor, inclusiv adoptarea mai multor cerințe legale pentru consultările publice asupra documentelor de politici, deschiderea datelor valoroase și utile utilizatorilor.

36. Totodată, ca urmare a implementării planurilor de acțiuni pe guvernare deschisă, a fost evidențiată necesitatea de a încadra aplicarea principiilor guvernării deschise nu doar ca parte a unui plan de acțiuni izolat, dar într-un context mai larg ca parte a luptei anticorupție, finanțe publice, sănătate, educație, protecție socială, mediu, precum și în alte domenii prioritare.

37. Semnarea Memorandumului de aderare la Parteneriatul pentru o guvernare deschisă și a Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2012-2013, cu actualizarea anuală a acestuia, prin care Guvernul se angajează să promoveze transparența, combaterea corupției, creșterea integrității funcționarilor publici, utilizarea mai eficientă a resurselor și a noilor tehnologii pentru a îmbunătăți actul de guvernare și dialogul cu cetățenii, a condus la o serie de schimbări pozitive ce țin de deschiderea datelor primare ale instituțiilor publice (date.gov.md), crearea serviciilor electronice și a mecanismelor de interacțiune cu cetățenii (particip.gov.md). Prevederile Hotărîrii Guvernului nr.188 din 3 aprilie

¹³ <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1217-itb-2015&category=180>

¹⁴ <http://www.opengovpartnership.org/country/moldova/irm>

2012 „Privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet”, au reprezentat un pas în plus în asigurarea transparenței decizionale și monitorizării activității instituțiilor publice. Însă, acest act normativ nu asigură acoperirea precondițiilor de responsabilizare a administrației publice decât fragmentar.

38. Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE, se conțin în prevederile art. 22 Titlul IV capitolul 1 *Reforma administrației publice* care enumeră domeniile de cooperare și în prevederile din art. 47-51 Titlul IV capitolul 7 *Gestionarea finanțelor publice: politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern* care reglementează sistemele bugetare și de contabilitate, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern, lupta împotriva fraudei și corupției. Acestea setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, în special pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale, dar și pentru îmbunătățirea sistemului de control intern (inclusiv funcția de audit intern independentă din punct de vedere funcțional) în ceea ce privește autoritățile de stat și cele locale, dezvoltarea unui sistem de inspecție financiară și eficientizarea cooperării între actorii implicați în gestiunea și controlul financiar, auditul și inspecția cu actorii responsabili de buget, trezorerie și contabilitate pentru a stimula dezvoltarea guvernanței.

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

40. Pentru a reduce povara asupra agenților economici, în special, prin scăderea numărului de controale, dar și prin asigurarea proporționalității acestora, Guvernul a demarat reforma domeniului controlului de stat asupra activității de întreprinzător prin propunerea modificărilor la cadrul legislativ. Astfel, în scopul eliminării situațiilor de abuz, micșorării poverii pentru mediul de afaceri și eficientizării controlului de stat asupra activității de întreprinzător se propune o abordare complexă care presupune aplicarea și implementarea unui cumul de măsuri și mecanisme care tind spre maximizarea transparenței controlului de stat, eficientizarea lucrului inspectorilor, disciplinarea acestora și demotivarea practicilor de abuz în special prin uniformizarea procedurilor, uniformizarea și minimizarea documentației, aplicarea unui sistem electronic unic de înregistrare și de gestiune a documentelor, accent pe controlul planificat și oportunități minime pentru cel inopinat, limitări în privința aplicării măsurilor restrictive și sancțiunilor. În urma acestei reforme, va fi redus numărul organelor de control de la 70 la 14.

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

42. Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale constituie mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare. Cele mai importante tergiversări se atestă în implementarea acțiunilor care vizează consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare. Pentru deblocarea activităților și avansarea pe următoarele componente ale descentralizării sînt necesare intervenții la capitolul descentralizarea patrimonială.

43. Situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice.

Problemele identificate

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

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

46. Cadrul de reglementare actual referitor la organizarea administrației publice este unul fragmentat și inconsistent. Deși există un cadru general de evaluare a performanțelor la nivel central, acesta nu este complet funcțional (Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova, December 2015).

47. În structura administrativă actuală a ministerelor se regădesc o serie de instituții și subdiviziuni funcționale, de cele mai multe ori beneficiind de autonomie financiară, ale căror funcții și prerogative se suprapun cu cele ale fondatorului. Astfel, în cele mai multe cazuri, din entități de suport, acestea s-au transformat în unități care pentru a-și desfășura activitatea, au nevoie de suportul direct din partea ministerelor, punînd o presiune în plus pe seama funcționarilor publici.

48. O serie de legi care reglementează anumite sectoare ale economiei naționale atribuie funcții administrative de bază unor instituții publice și întreprinderilor de stat, care nu sînt subiect al legilor care reglementează administrația de stat.

49. Legislația cu privire la accesul la informație este una incompletă, care nu descrie foarte clar natura informației pe care ministerele și agențiile trebuie să o publice, iar responsabilitatea pentru implementarea acesteia nu a fost atribuită.

Acest fapt a condus la nerespectarea prevederilor de bază ale legii de către cel puțin 50% din instituțiile publice, care nu publică date despre executarea bugetelor, rapoartele de activitate, inițiativele de elaborare a politicilor. Astfel, cadrul legal actual justifică lipsa de inițiative proactive la acest capitol, în special lipsa de interes a instituțiilor să publice informații despre activitatea sa¹⁵.

50. Deși a fost supusă reformării majore în anii 2014-2015, instituția Avocatului Poporului încă nu este complet funcțională. În aprilie 2014, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), prin care Centrul pentru Drepturile Omului este reorganizat în Oficiul Avocatului Poporului și este redus numărul ombudsmanilor de la 4 – la 2. Cu toate acestea, extinderea mandatului nu a fost urmată de consolidarea financiară, iar parametrii și starea tehnică a clădirii în care este amplasată instituția nu permite angajarea colaboratorilor, crearea condițiilor de muncă adecvate și adaptarea rezonabilă a clădirii pentru persoanele cu nevoi speciale¹⁶.

51. Interesul Parlamentului față de activitatea Curții de Conturi, principala instituție de audit din stat, este scăzut, pe parcursul ultimilor 5 ani fiind audiate doar 3 rapoarte în plenul Parlamentului și altele 3 în cadrul comisiilor parlamentare. Acest lucru poate fi explicat prin capacitatea scăzută a comisiilor parlamentare de a monitoriza modul în care sînt îndeplinite recomandările instituției supreme de audit, dar și prin faptul că nu există o înțelegere foarte clară a ceea ce presupune activitatea de supraveghere parlamentară. De cele mai multe ori, consultații parlamentari au o serie de angajamente foarte largi.

52. Îmbunătățirea puterii de supraveghere a Parlamentului ar contribui la o îmbunătățire a politicilor și serviciilor produse de Guvern. Reformele demarate în acest sens, ca angajamentul de a crea o comisie specializată în Parlament dedicată activității Curții de Conturi, elaborarea unui nou proiect de lege, care prevede reformarea acesteia, dar și implementarea noilor standarde de comunicare interinstituțională dintre instituția supremă de audit și Parlament, instituția supremă de audit – Guvern, vor conduce nu numai la îmbunătățirea puterii de supraveghere a Legislativului, dar la și o mai bună implementare a recomandărilor Curții de Conturi.

53. Nu există un mecanism clar care ar stabili măsura și condițiile de despăgubire cauzate de erorile administrative. Prevederile existente¹⁷ se axează pe evaluarea performanțelor individuale și colective (una din provocările Regulamentului existent este însăși formularea conceptului de performanță a administrației publice. În acest regulament performanța este înțeleasă ca producerea unui set de acte care ar asigura buna funcționare a instituției. În același timp, o serie de prevederi ce țin de performanța serviciilor publice, asigurarea transparenței, planificarea bugetară și strategică, nu sînt suficient de bine argumentate și descrise) în cadrul autorităților publice, nu însă pe aspectele ce țin de responsabilitatea pentru prejudiciile cauzate de către autoritatea publică în exercitarea funcțiilor sale. Bunele practici (Public Administration,, Urmila Sharma, S.K.

¹⁵ <http://www.e-democracy.md/files/guvernare-democratie-16-ro.pdf>

¹⁶ http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom_raport_upr_0.pdf

¹⁷ <http://lex.justice.md/md/346610/>

Sharma, 2002) recomandă instituirea mecanismelor administrative clare, care ar permite cetățeanului să ceară despăgubirea acestuia, în afara sistemului judiciar. În linii generale, Cancelaria de Sat este desemnată responsabilă de organizarea și exercitarea controlului asupra executării de către ministere și alte autorități administrative a actelor normative și a documentelor de politici naționale. Însă, prevederile legale existente nu sînt suficiente pentru a asigura monitorizarea și evaluarea riscurilor administrative, dimensiunii erorii administrative și punctelor de control.

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

55. Fragmentarea administrativ-teritorială și întîrzierea reformelor în domeniul descentralizării în Republica Moldova creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. Prima consecință negativă este că marea majoritate a autorităților administrației locale nu furnizează servicii publice calitative, avînd în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii, inclusiv comunale. Baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul orașelor sau satelor sînt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ care ar putea furniza servicii publice calitative. Toate autoritățile locale de un anumit nivel primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă etc.

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

Obiectivul general

57. Consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD¹⁸.

¹⁸ <http://www.sigmaweb.org/about/#d.en.269129>

Obiective specifice și direcții de acțiuni

Obiectivul specific 1. Raționalizarea structurii administrației publice centrale în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică

Etapa I (2016-2018)

1) Revizuirea recomandărilor analizelor funcționale ale autorităților administrative centrale efectuate anterior, precum și efectuarea unor analize suplimentare, care ar fundamenta reorganizarea instituțională a Guvernului.

2) Optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice în baza următoarelor criterii:

consolidarea funcțiilor de elaborare a politicilor doar la nivelul ministerelor;
gruparea funcțiilor de același fel pentru a obține economii de scară și pentru a maximiza sinergia proceselor;

excluderea ambiguității, dublării sau suprapunerii funcțiilor;

separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor;

exceptând cazurile când exercitarea funcțiilor este în interes public, desființarea, delegarea sau privatizarea acestora și redistribuirea resurselor către alte funcții mai importante;

preluarea funcțiilor improprii de la entitățile economice proprietate a statului (elaborarea politicilor, reglementare și control, prestarea serviciilor administrative).

3) Stabilirea mecanismului de revizuire periodică și coerentă a eficienței și eficacității structurii administrative, a necesităților și a costurilor de administrare, pentru adaptarea instituțională a structurii administrației publice la prioritățile Guvernului.

4) Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea costurilor și necesităților la crearea noilor autorități și instituții publice.

5) Consolidarea poziției Curții de Conturi în sistemul public, din perspectiva suportului acordat instituțiilor auditate și a potențialului de schimbare a recomandărilor din rapoartele de audit.

6) Crearea comisiei specializate de audit în cadrul Parlamentului.

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

1) Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de transmitere sau delegare a competențelor către autoritățile publice locale.

2) Elaborarea și implementarea politicilor sectoriale în domenii pasibile descentralizării.

3) Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice centrale și locale în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen.

Obiectivul specific 3. Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice

Etapa I (2016-2018)

1) Consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială¹⁹.

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intermunicipală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc.

Obiectivul specific 4. Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietare a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, dar și despre faptul cum acestea în activitatea sa servesc interesului cetățenilor și mediului de afaceri

Etapa I (2016-2018)

¹⁹ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/746-studiu-analitic-privind-structura-administrativ-teritorial%C4%83-optimal%C4%83-pentru-republica-moldova&category=180>

1) Definitivarea și promovarea codului de procedură administrativă, cu promovarea unor norme clare și coerente de reglementare a relațiilor dintre ministere și organismele de raportare, crearea sistemelor de management al performanțelor instituționale, precum și eficientizarea procedurii în contencios administrativ, concomitent cu dezvoltarea capacităților autorizațiilor responsabile de punerea corespunzătoare în aplicare a acestui cod.

2) Pregătirea modificărilor și completărilor la Legea privind accesul la informație, inclusiv determinarea instituției responsabile de monitorizarea implementării acesteia, identificarea principalelor probleme și necesități, promovarea unei atitudini proactive privind transparența activității acestora, asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale ale acestora, și publicarea registrelor de date actualizate la zi.

3) Stabilirea răspunderii conducătorilor autorităților și instituțiilor publice care nu se conformează prevederilor legale de deschidere a datelor guvernamentale deschise documentelor și informațiilor deținute de autoritățile și instituțiile respective pentru reutilizare de către persoane fizice sau juridice.

Etapa II (2019-2020)

1) Promovarea proiectului de lege privind răspunderea ministerială, care să includă aspecte legate de răspunderea colectivă ministerială în fața Parlamentului și responsabilitatea politică individuală ce se va extinde asupra controlului performanței autorităților și instituțiilor din subordinea ministerelor.

2) Efectuarea unei analize cuprinzătoare a întreprinderilor de stat care îndeplinesc funcții administrative, evaluarea în mod comprehensiv și relevant a performanței entităților economice proprietate a statului și includerea acestora în cadrul general de responsabilizare a sectorului public pentru funcțiile publice pe care acestea le îndeplinesc și pentru banii publici și resursele publice date în gestiune acestora.

3) Introducerea unui mecanism de monitorizare a cazurilor judiciare care rezultă din obligațiile administrației publice, prin identificarea, contabilizarea scriptică ale acestora, determinarea cauzei din care a survenit răspunderea publică în urma deciziei judecătorești și a valorii financiare ale acesteia.

4) Examinarea prevederilor normative existente privind răspunderea publică, astfel încât principiile răspunderii și normele de procedură pentru solicitarea despăgubirilor să fie clare și în mod exhaustiv reglementate.

Indicatorii de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținte pentru anul 2018	Ținte pentru anul 2020	Sursa de verificare/modalitatea de calculare
1	2	3	4	5	6	7
Obiectivul specific 1	Structura generală a ministerelor și a altor organe centrale din subordinea Guvernului este rațională și coerentă	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Cinci elemente trebuie să fie îndeplinite: 1) reglementările definesc tipologia / tipurile tuturor instituțiilor de stat; 2) statutul instituțiilor autonome este reglementat în mod clar și coerent; 3) regulile care reglementează relațiile dintre ministere și organismele de raportare sînt clare și coerente; 4) funcțiile de elaborare a politicilor rămîn în ministere; 5) ministerele au responsabilități atribuite pentru conducerea și controlul organismelor de raportare, inclusiv a sistemelor de management al performanței)
Obiectivul specific 2	Nomenclator de delegare a competențelor către autoritățile publice locale aprobat	2015	-	100%	100%	Nomenclator aprobat și publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Rapoarte de activitate ale autorității responsabile de politicile în domeniu
	Instruiri ale personalului la nivelul autorităților publice centrale și locale în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen	2014	1500	2000	2000	Rapoarte de activitate ale autorității responsabile de politici în domeniu Alocările destinate instruirilor funcționarilor relevanți Numărul funcționarilor publici instruiți
	Documente de politici sectoriale în domenii pasibile descentralizării aprobate	2014	-	80%	100%	Rapoarte de activitate ale instituțiilor publice Studii sectoriale aprofundate elaborate Strategii sectoriale de descentralizare adoptate
Obiectivul specific 3	Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv prin	2014	1%	100%	-	Analiza modelelor de reformă elaborată Foaie de parcurs elaborată

	eliminarea structurilor raionale) elaborată					
	Consultări organizate cu membrii comunităților locale asupra opțiunilor de consolidare administrativă	2018	0%	30%	100%	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice Platforme publice de consultare create Proporția este calculată drept procent din numărul întâlnirilor organizate în teritoriu și la nivel guvernamental
	Acte legislative și normative aprobate	2015	1	65%	75%	Studiu analiză despre cele mai bune opțiuni de optimizare teritorial-administrative Plan de acțiuni adoptat privind implementarea modificărilor propuse Numărul propunerilor de modificări legislative
Obiectivul specific 4	Pondere solicitărilor de informații publice respinse într-un anumit an de către autoritățile publice	2013	12,5%	7%	5%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului de solicitări de informații publice refuzate la numărul total al solicitărilor de informații publice adresate autorităților publice. În cazul în care autoritățile nu au oferit un răspuns pentru solicitările de informație publică, acestea trebuie considerate refuzuri)
	Pondere cererilor de informații publice prin instanțele de judecată	2015	20%	12,5%	7%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului de cereri de informații publice acceptate de instanțele de judecată (ceea ce înseamnă că există posibilitatea de anulare sau de modificare a deciziilor administrative) la numărul tuturor cazurilor soluționate de instanțe
	Pondere autorităților publice care respectă menținerea site-uri web, în conformitate cu cerințele de reglementare	2014	50,7%	80%	100%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului de pagini web întreținute în conformitate cu cerințele obligatorii față de numărul total de site-uri web

						deținute de instituțiile administrației de stat obligat să întrețină site-uri web conform cerințelor obligatorii. Cerințele obligatorii se referă la minimul necesar de conținut al paginilor de internet)
	Ponderea autorităților publice care mențin un registru de documente și baze de date	2014	33,7%	80%	100%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului autorităților publice care mențin registre și baze de date actualizate la zi, conform cerințelor legale, la numărul total al autorităților publice care ar trebui să păstreze aceste baze de date și registre)
	Dreptul de a avea acces la informațiile de interes public este prevăzut în legislație și aplicat în practică	2014	2	3	4	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (12 elemente trebuie respectate: 1) Legea se referă la toate instituțiile publice; 2) informațiile de interes public sînt definite în general; 3) excepțiile sînt stabilite cu precizie și interpretate în mod strict; 4) informațiile sînt furnizate în forma solicitată; 5) persoanele nu trebuie să-și motiveze cererile; 6) persoanele fizice care desfășoară funcții publice sînt, de asemenea, considerate deținătorii de informații publice; 7) informațiile publice sînt diseminate în mod pro activ; 8) o autoritate de supraveghere are dreptul și competența de a monitoriza punerea în aplicare; 9) autoritatea de supraveghere poate face prescripții și poate să elaboreze metodologii cu privire la modul de aplicare a legii privind informațiile de interes public; 10) există un organ

						<p>independent, care poate emite decizii cu caracter obligatoriu pentru instituțiile publice în ceea ce privește accesul la informațiile de interes public;</p> <p>11) taxele pentru accesul la informațiile de interes public (în cazul în care acestea există) nu creează o sarcină excesivă pentru solicitanți;</p> <p>12) autoritățile publice mențin la zi registrele de documente și bazele de date.</p> <p>Un singur punct este acordat pentru fiecare element)</p>
	Ponderea plîngerilor care rezultă în plata compensației	2015	19% ²⁰	15%	5%	<p>Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului de plîngeri împotriva statului pentru acțiunea de prejudiciu care a condus la despăgubiri la numărul total de plîngeri împotriva statului de acest gen)</p>
	Ponderea recomandărilor instituțiilor de supraveghere a instituțiilor publice, puse în aplicare în ultimii doi ani	2015	45%	70%	85%	<p>Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicatorul este calculat prin împărțirea numărului de recomandări înaintate de Curtea de Conturi, Ombudsman, Parlament într-un anumit an, care au fost puse în aplicare de instituțiile publice (în acel an sau în anul următor), la numărul total de recomandări emise de către Curtea de Conturi, Ombudsman, Parlament (minus recomandările în curs de executare))</p>
	Autoritățile publice își asumă obligații și măsuri reparatorii și de garantare	2015	1	3	4	<p>Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Următoarele cinci elemente trebuie să fie îndeplinite:</p> <p>1) există cerințe pentru a</p>

²⁰ <http://infoeuropa.md/moldova-la-cedo/>

						redresa sau pentru a compensa indivizii; 2) domeniul de aplicare al răspunderii publice este larg; 3) normele privind dreptul de acțiuni de despăgubire sînt clare și nu sînt împiedicate de alte reguli; 4) normele de calcul al compensației sînt stabilite; 5) rectificarea erorii este preferabilă achitării compensației financiare)
--	--	--	--	--	--	---

6.2. Elaborarea și coordonarea politicilor publice

Elaborarea politicilor publice este procesul prin care Guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acțiuni și acte normative pentru a livra „rezultate” cetățenilor. Prin acest proces se stabilește ce trebuie făcut – examinînd raționamentul de bază și eficacitatea politicilor – elaborînd apoi modalitatea de implementare și revizuind permanent cît de bine rezultatele dorite sînt livrate.

Descrierea situației actuale

58. O componentă importantă a reformei administrației publice centrale din perioada 2005-2013 a fost modernizarea procesului de luare a deciziilor, de planificare strategică și de elaborare a politicilor.

59. În scopul optimizării procesului de planificare strategică la nivelul întregului Guvern, în anul 2008 a fost creat Comitetul interministerial pentru planificarea strategică. Misiunea acestuia este asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, în care sînt corelate în cea mai eficientă manieră prioritățile naționale, stabilite în principalele documente strategice ale Guvernului, cu politicile elaborate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe (Hotărîrea Guvernului nr. 838 din 9 iulie 2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică”). Mai exact, Comitetul, conform regulamentului său, poate interveni în elaborarea și monitorizarea implementării Programului de activitate al Guvernului, Strategiei naționale de dezvoltare și a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Comitetul este un organ consultativ, condus de Prim-ministru, care include 7 membri ai Guvernului. În mediu, anual sînt organizate în jur de 10 ședințe ale Comitetului, însă în anul 2015 au fost organizate doar două ședințe.

60. La nivelul autorităților administrative centrale din cadrul Guvernului, Cancelaria de Stat este autoritatea responsabilă de crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, de suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile administrative centrale. Funcțiile acesteia au fost definite în conformitate cu recomandările UE/SIGMA privind rolul „Centrului

Guvernului” (conform SIGMA, „Centrul Guvernului” este un termen generic care se referă la o structură administrativă ce deservește Prim-ministrul și Guvernul, ca organ colectiv de luare a deciziilor. Centrul Guvernului realizează următoarele opt funcții/sarcini: pregătirea ședințelor Guvernului; coordonarea conformității legale; elaborarea Planului de acțiuni al Guvernului (prioritizare, planificare strategică și ajustarea la buget); coordonarea conținutului documentelor de politici (calitatea politicilor) și înlăturarea divergențelor; comunicarea cu mass-media; monitorizarea performanței Guvernului; coordonarea activității cu alte autorități publice (Președinție, Parlament); coordonarea priorităților strategice orizontale (integrarea europeană, reforma administrației publice etc.). Numele dat „Centrului Guvernului” variază de la țară la țară – Secretariatul General, Oficiul/Aparatul Guvernului, Secretariatul Guvernului, Cămară de Stat, Oficiul Cabinetului ș.a.). La nivelul Cămarii de Stat, este creată Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale, a cărei misiune constă în asigurarea elaborării și aprobării de către Guvern a politicilor publice de calitate, respectiv, asigurarea implementării, monitorizării și evaluării acestora de către autoritățile administrative centrale.

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

62. Planificarea pe termen mediu la nivel național este reglementată de Legea nr. 64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern²¹, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, Hotărârea Guvernului cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Documentele de planificare la nivel național ale Guvernului includ Programul de activitate al Guvernului, Strategia națională de dezvoltare, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

63. Planificarea pe termen scurt la nivelul Guvernului se efectuează prin intermediul planului de acțiuni al Guvernului, care se elaborează anual în baza Programului de activitate al Guvernului. Procesul de coordonare a elaborării și monitorizării planului de acțiuni al Guvernului este gestionat de către Cămară de Stat. Totodată, în urma semnării Acordului de Asociere RM-UE în iunie 2014, a fost elaborat și aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808 din 7 octombrie 2014, procesul fiind gestionat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Multe din acțiunile propuse de autorități în ambele planuri de acțiuni coincid, întrucât documentele de referință – Programul de activitate al Guvernului și Acordul de Asociere RM-UE – conțin obiective similare. Astfel, implementarea eficientă a

²¹ [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2004\)2](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2004)2)

angajamentelor Republicii Moldova este îngreunată de dispersarea eforturilor de implementare în: pe intern și pe extern. Acest fapt pune în dificultate activitatea autorităților publice și conduce la tergiversarea realizării angajamentelor asumate²².

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

65. 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.

66. Principalele acte normative care reglementează funcționalitatea Centrului Guvernului sînt: Constituția Republicii Moldova, Legea nr.64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, Legea nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică de specialitate, Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărîrea Guvernului nr.34 din 17 ianuarie 2001 „Despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova”, hotărîrile Guvernului pentru aprobarea regulamentelor instituțiilor menționate. Prin urmare, în linii generale, rolul și responsabilitățile instituțiilor de la „Centrul Guvernului” este stabilit. Cu toate acestea, procedurile detaliate de planificare a activității Guvernului și de monitorizare a performanțelor acestuia sînt insuficient descrise.

67. În anul 2015, Curtea de Conturi a elaborat un raport privind eficiența gestionării asistenței externe, conform căruia mecanismul de coordonare al asistenței externe este unul dificil, și pînă recent unul destul de imperfect. Modificarea cadrului normativ a soluționat o serie de probleme identificate de

²² <http://ipre.md/portfolio/studiu-privind-mecanismul-de-coordonare-la-nivel-national-a-procesului-de-integrare-europeana-a-republicii-moldova/>

audit, însă acesta continuă să nu fie respectat, iar deciziile privind prioriatizarea asistenței externe nu sînt suficient de argumentate. În același timp, instituțiile recunosc că majoritatea acestor probleme survin din cauza lipsei de capacități, deoarece personalul calificat sau instruit pleacă din sistem din cauza salariilor mici.

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

Problemele identificate

69. Deși există cadru normativ care descrie responsabilitățile și procesul de elaborare a politicilor în autoritățile administrative centrale, o provocare rămîne a fi respectarea acestora atît la nivelul Cancelariei de Stat, cît și la nivelul ministerelor, pentru a respecta structura documentelor și procedurilor existente în politici publice și propuneri legislative de o calitate înaltă. Astfel, nu este asigurată o revizuire/validare a conținutului politicilor la nivelul Centrului Guvernului, iar sistemul național de planificare strategică nu este pe deplin dezvoltat. Chiar dacă există cerințe unificate față de documentele de politici, în procesul de formulare a strategiilor sectoriale acestea nu se respectă, estimarea costurilor lipsește fiind indicat faptul că politica va fi implementată în limita alocărilor bugetare și, prin urmare, nu este asigurată alinierea acestora la Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Sistemul de monitorizare care ar trebui să furnizeze informații privind rezultatul activității Guvernului nu este pe deplin funcțional. Calitatea procesului de elaborare a politicilor în baza evidențelor nu este coerentă, deoarece analizele sînt încă slabe.

70. Nu există metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe ce se referă la documentele de planificare, cu excepția metodologiei privind elaborarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici se referă doar la categoriile documentelor de politici (concepțiile, strategie, program și plan de acțiuni) și listează elementele obligatorii ale diferitor documente de politici (obiective, termene-limită, responsabili, indicatori de performanță, costuri estimate și proceduri de raportare și monitorizare). Cu toate acestea, cerințele sînt foarte generale, lipsesc metodologii specifice instituționalizate pentru unele componente ale ciclului de politici. La nivelul Ministerului Finanțelor există metodologia care prezintă principiile de bază privind estimarea costurilor, conceptele despre natura și comportamentul costurilor, precum și unele aspecte practice privind estimarea costurilor și modul în care trebuie abordate incertitudinile și informația de suport pentru estimarea costurilor (setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015), însă acestea, în mare măsură, nu sînt respectate de autoritățile publice în procesul de elaborare a politicilor publice. Totodată, nu este suficient de clară legătura și ierarhia între diferite tipuri de documente de politici.

71. Există deficiențe de funcționare a cadrului instituțional și a mecanismului de coordonare a asistenței externe la nivel sectorial, în special din cauză că principalii executori de buget nu se conformează mecanismului oficial de coordonare a asistenței externe și nu asigură cooperarea și comunicarea între instituțiile subordonate. Astfel, asistența externă înregistrează probleme la etapa de identificare a priorităților, de planificare a resurselor necesare realizării obiectivelor de politici, implementare și monitorizare a proiectelor/programelor de asistență externă.

72. În Regulamentul cu privire la evaluarea performanței colective, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.94 din 1 februarie 2013, sînt prevederi generale privind etapele și procesul de planificare anuală, însă nu există cerințe detaliate obligatorii și îndrumări metodologice privind planificarea anuală, astfel documentele au diferite structuri, detalieri ale acțiunilor și perioade de timp.

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

74. Urmare a creșterii fluxului angajaților subdiviziunii din cadrul Cancelariei de Stat responsabile de coordonarea politicilor și planificare strategică (de la 20% în 2013, 21% în 2014 și 35% în 2015) (SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.16), este greu de asigurat expertiza și memoria instituțională a Centrului Guvernului, care are misiunea importantă de a asigura coerența procesului de planificare strategică și cel de elaborare și monitorizare a politicilor. Majoritatea funcționarilor care activează în cadrul Direcției coordonarea politicilor și planificare strategică au o experiență de mai puțin de 2 ani în cadrul Cancelariei de Stat, iar Direcția nu beneficiază de asistență tehnică. În ministere, capacitatea unităților de politici este neomogenă, iar dezvoltarea acestora este încetinită de sarcini de rutină care nu țin de competența lor.

Obiectivul general

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

Obiective specifice și direcții de acțiune

Obiectivul specific 1. Consolidarea poziției Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor în realizarea funcțiilor specifice „Centrului Guvernului”, astfel încît acestea să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea

funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, aliniat la procesul bugetar, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA privind administrația publică

Etapa I (2016-2018)

1) Elaborarea și aprobarea regulilor de procedură clare, care vor fi utilizate în procesul decizional pentru:

a) a asigura coordonarea sistemului de elaborare a politicilor utilizând proceduri unificate, scrise și alinate în vederea evitării dublărilor funcționale;

b) a determina clar toate instituțiile care îndeplinesc funcții caracteristice „Centrului Guvernului”, rolul, responsabilitățile și coordonarea acestora;

c) a consolida rolul Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor pentru a asigura interacțiunea deplină dintre procesul de elaborare a politicilor cu procesul bugetar;

d) a asigura ca elaborarea și planificarea priorităților strategice ale Guvernului și planurilor de acțiuni, la fel ca și monitorizarea acestora, sînt încorporate în mod organizat și în termene oportune în sistemul general de planificare.

2) Consolidarea procesului de planificare în domeniul integrării europene prin încorporarea acestuia la sistemul general de planificare, inclusiv la procesul bugetar.

3) Clarificarea și delimitarea rolurilor și a responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis-ul UE.

Etapa II (2019-2020)

1) Reformatarea Comitetului interministerial pentru planificare strategică și setarea unor platforme decizionale la nivel sectorial pentru a asigura că poziția Guvernului privind diferite aspecte ale procesului de elaborare a politicilor, planificare strategică și asistență externă este consolidată, coordonată și comunicată într-un mod coerent.

Obiectivul specific 2. Procesul de planificare a politicilor, în special a celor relevante procesului de integrare europeană, este armonizat cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, fiind aliniat la procesul bugetar și la resursele disponibile ale Guvernului

Etapa I (2016-2018)

1) Optimizarea și operaționalizarea unui sistem de planificare strategică riguros, integrat și coerent și corelat cu resursele financiare.

2) Elaborarea și/sau actualizarea de către Guvern a metodologiilor detaliate cu privire la elaborarea documentelor de planificare, care vor conține:

a) cadrul temporal cu privire la elaborarea, revizuirea și aprobarea documentelor de politici;

b) procedurile pentru asigurarea coerenței și armonizarea acestor documente, în special la nivelul priorităților Guvernului și armonizarea cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu;

c) metodologii detaliate pentru a asigura formularea în documentele de politici a obiectivelor măsurabile și a indicatorilor de performanță cu valori de referință și ținte;

d) proceduri de monitorizare care vor reflecta informații cu privire la atingerea obiectivelor și indicatorilor de performanță;

e) metode detaliate de estimare a costurilor în documentele de planificare.

3) Asigurarea de către Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor, că cerințele privind elaborarea și conținutul documentelor de politici (inclusiv integrarea în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu) sînt respectate.

4) Organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul politicilor publice.

5) Consolidarea sistemului de planificare, evaluare și raportare la nivelul Guvernului și la nivel instituțional, pentru a asigura funcționalitatea deplină a sistemului de evaluare a performanțelor organizaționale.

Etapa II (2019-2020)

1) Consolidarea activităților de planificare a procesului de integrare europeană pe termen mediu, ajustînd acțiunile la capacitățile administrative și constrîngerile financiare, în scopul reducerii restanțelor.

2) Dezvoltarea capacităților personalului în domeniul planificării strategice, cu un accent deosebit pe estimarea costurilor și monitorizarea implementării, pentru a consolida capacitățile autorităților de a evalua costurile politicilor.

Obiectivul specific 3. Deciziile Guvernului sînt transparente, conforme cerințelor legale, coerente și accesibile publicului.

Etapa I (2016-2018)

1) Asigurarea unei coordonări mai bune între instituțiile „Centrului Guvernului” pentru o mai bună pregătire a proiectelor către ședințele Guvernului.

2) Analiza cauzelor, identificarea soluțiilor și, în caz de necesitate, organizarea instruirilor pentru a reduce numărul proiectelor restituite autorităților pentru îmbunătățire.

Etapa II (2019-2020)

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

Obiectivul specific 4. Formularea politicilor în baza evidențelor, respectînd cadrul legal și într-o manieră inclusivă conduce la atingerea obiectivelor setate

Etapa I (2016-2018)

1) Formularea reglementărilor interne privind elaborarea politicilor în cadrul tuturor ministerelor, cu descrierea în detaliu a procedurilor interne de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative.

2) Sporirea interacțiunii dintre instituțiile care sînt implicate în realizarea funcțiilor prescrise „Centrului Guvernului” – Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Centrul de armonizare a legislației – cu privire la planificarea, monitorizarea și revizuirea proiectelor ce prevăd armonizarea legislației.

3) Dezvoltarea cadrului normativ secundar pentru asigurarea respectării cerințelor față de elaborarea documentelor de politici, de consultarea publică a acestora, inclusiv publicarea rezultatelor proceselor de consultare.

Etapa II (2019-2020)

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

Indicatorii de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținte pentru anul 2018	Ținte pentru anul 2020	Sursa de verificare / Modalitatea de calculare
1	2	3	4	5	6	7
Obiectivul specific 1	Funcțiile indispensabile Centrului Guvernului, care sînt realizate de instituțiile acestuia	2015	4	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Nouă funcții de bază indispensabile sînt: 1) coordonarea și pregătirea ședințelor Guvernului; 2) asigurarea conformității legale; 3) coordonarea elaborării și aprobării priorităților strategice și planului de acțiuni al Guvernului; 4) coordonarea conținutului al propunerilor pentru deciziile Guvernului, inclusiv definirea procesului de elaborarea a politicilor și asigurarea coerenței cu prioritățile guvernamentale; 5) asigurarea că prioritățile sînt

						<p>susținute financiar și supravegherea planificării sectoriale a resurselor;</p> <p>6) coordonarea activităților de comunicare a Guvernului pentru a asigura un mesaj coerent;</p> <p>7) monitorizarea performanței Guvernului pentru a asigura performanța colectivă și onorarea angajamentelor;</p> <p>8) gestionarea relațiilor dintre Guvern și Parlament/Președinție;</p> <p>9) coordonarea activităților de integrare europeană)</p>
	Funcțiile relevante procesului de integrare europeană sînt îndeplinite de către instituții	2015	3	5	5	<p>Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Șase funcții relevante procesului de integrare europeană sînt:</p> <p>1) coordonarea generală zilnică a procesului de integrare europeană;</p> <p>2) planificarea procesului de integrare europeană, inclusiv estimarea costurilor;</p> <p>3) monitorizarea gradului de pregătire a țării pentru procesul de integrare europeană;</p> <p>4) coordonarea armonizării acquis-ului;</p> <p>5) coordonarea asistenței UE;</p> <p>6) coordonarea negocierilor legate de integrarea europeană)</p>
Obiectivul specific 2	Estimarea și includerea costurilor în strategiile sectoriale	2015	2	5	4	<p>Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Se utilizează un eșantion de 5 cele mai recente strategii sectoriale)</p>

Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor din documentele de planificare la nivel național	2014	12%	6%	1%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Restanțele sînt analizate prin comparație celor mai relevante documente de planificare la nivel național, disponibile public: Planul de acțiuni al Guvernului, Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, planul legislativ. Restanțele sînt calculate prin compararea realizării documentelor pe parcursul a doi ani consecutivi, ținînd cont de acțiunile care se repetă de la un an la altul)
Restanțele anuale în implementarea strategiilor sectoriale	2014	29%	15%	2%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Restanțele sînt calculate prin comparația nivelului de realizare a planurilor de implementare a strategiilor pe parcursul a doi ani consecutivi, ținînd cont de acțiunile care se repetă de la un an la altul)
Raportul între costul total estimat în strategiile sectoriale și limitele de cheltuieli totale pe sectoare din Cadrul Bugetar pe Termen Mediu	2014	0%	45%	90%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Proporția este calculată ca procentaj (0% concurență minimă și 100% concurență maximă), ilustrînd diferența între finanțarea planificată în strategiile din ultimii cinci ani și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Valoarea care rezultă este media pentru

						cinci cazuri. Dacă nu este posibil de a realiza calculele date din cauza lipsei datelor financiare în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu și/sau alte strategii sectoriale, proporția este considerată 0%)
	Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor privind integrarea europeană	2014	67%	10%	2%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Restanțele sînt calculate prin comparație a nivelului de realizare a planurilor de integrare europeană pe parcursul a doi ani consecutivi, ținînd cont de acțiunile care se repetă de la un an la altul)
Obiectivul specific 3	Rata proiectelor propuse în termen în cadrul ședințelor Guvernului	2015	Nu există statistici	100%	100%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Termenul este stabilit în normele legale)
	Transparența procesului decizional al Guvernului	2014	3,9 ²³	5,0	7,0	Raportul competitivității globale
	Numărul de rapoarte privind implementarea legilor examinate în Parlament	2014	0			Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Numărul tuturor rapoartelor privind rezultatele în urma implementării legislației care au fost discutate în Parlament, fie în ședințele plenare, fie în comisii. Raportul de implementare este un raport distinct în format scris privind implementarea unei legi, dar care nu este parte a procesului de modificare a legislației. De asemenea, rapoartele

²³ http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

						obligatorii privind performanța instituțională nu se iau în considerare)
Obiectivul specific 4	Activitatea ministerelor este orientată spre elaborarea politicilor	2015	4	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Cinci elemente sînt respectate: 1) prevederi normative prin care se stabilesc responsabilitățile ministerelor privind elaborarea politicilor și actelor normative; 2) responsabilitatea pentru elaborarea politicilor și a actelor normative este de cel puțin la nivelul secretarului general adjunct sau a viceministrului; 3) ministerele au reglementări interioare aliniate la prevederile existente la nivel central privind elaborarea politicilor și a actelor normative; 4) sînt distribuite responsabilitățile dintre principalele subdiviziuni de coordonare (coordonarea politicilor, coordonarea integrării europene, direcția juridică); 5) personalul care activează în subdiviziunile de elaborare a politicilor constituie cel puțin 30% din personalul ministerului)
	Procesul de elaborare a politicilor utilizează instrumentele analitice	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (De la întruniri interministeriale și consultări cu părțile interesate pînă la analiza ex-ante cuprinzătoare)

Consultările publice sînt organizate în procesul de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative	2015	4	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (De la consultări ad-hoc fără proceduri clare pînă la prevederi normative care stabilesc proceduri clare pentru consultări publice, iar rezultatele consultărilor sînt făcute publice)
Restanțele în armonizarea legislației	2014	9%	0%	0%	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Restanțele sînt calculate prin comparație a nivelului de realizare a documentelor de planificare care conțin prevederi privind angajamentele de armonizare pe parcursul a doi ani consecutivi, ținînd cont de acțiunile care se repetă de la un an la altul)
Numărul directivelor transpuse anual	2014	42			Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Se referă toate directivele care au fost transpuse, planificat sau nu)
Numărul proiectelor restituite Guvernului de către Parlament	2014	12			Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Numărul tuturor proiectelor de lege restituite Guvernului de către Parlament. Nu sînt incluse proiectele re-elaborate sau restituite conform normelor legale în cazul alegerilor generale sau în cazul alegerii unui nou Guvern)

6.3. Modernizarea serviciilor publice

Modernizarea serviciilor publice are drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrațiilor publice centrale și locale de a asigura o bună guvernare, prin garantarea dreptului oricărei persoane de a beneficia, în ceea ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea autorităților publice atât centrale, cât și locale, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora, în funcție de interesele cetățenilor și mediului de afaceri. Modernizarea serviciilor publice facilitează interacțiunea dintre competențele de bază ale diferitor entități publice, urmînd principiul sau abordarea „patrimoniul; banii; investițiile, inclusiv tehnologiile informaționale și comunicaționale; funcțiile sau competențele, la nivel central, la nivel local sau delegate”.

Descrierea situației actuale

76. Reforma administrației publice din perioada 2005-2013 a fost axată preponderent pe procesul decizional, fiind acordată o atenție insuficientă funcțiilor de punere în aplicare a politicilor, majoritatea dintre care țin de acordarea serviciilor publice de calitate (administrative și materiale) cetățenilor și mediului de afaceri. Acest subiect important a fost preluat de inițiativele sectoriale, în special de cele ce țin de optimizarea și eficientizarea procedurilor de emitere a actelor permissive, care au drept scop reducerea sarcinii administrative asupra sectorului privat prin crearea ghișeelor unice la nivelul unor autorități publice, precum și prin organizarea și funcționarea birourilor comune de informații și servicii, reprezentînd un prim pas spre dezvoltarea centrelor universale de prestare a serviciilor publice către populație, prin oferirea posibilității recepționării cererilor solicitanților prin intermediul acestor birouri (Hotărîrea Guvernului nr.661 din 30 iulie 2013).

77. În anul 2010, Guvernul a creat, în subordinea Cancelariei de Stat, Centrul de Guvernare Electronică, care și-a început activitatea ca instituție responsabilă de implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20 septembrie 2011 și a planurilor de acțiuni anuale, în colaborare cu subdiviziunile pentru e-Transformare din cadrul autorităților publice. Guvernul și-a stabilit obiectivul de digitizare a serviciilor publice prestate de autoritățile administrației publice centrale pînă în anul 2020.

78. Printre realizările înregistrate în această perioadă este crearea portalului guvernamental unic al serviciilor publice (www.servicii.gov.md) ca platformă unică (proprietate a statului) pe care se regăsesc informațiile despre serviciile publice prestate în mod tradițional și serviciile publice electronice ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale, inclusiv ale structurilor subordonate acestora (Hotărîrea Guvernului nr.330 din 28 mai 2012). Guvernul a stabilit și modul de administrare a conținutului acestui portal în corespundere cu rolul și nivelul de

acces acordat utilizatorilor, precum și modul de integrare în portal a serviciilor publice electronice (Hotărîrea Guvernului nr.657 din 5 septembrie 2012). Conform situației din aprilie 2016, portalul conține informații despre 511 servicii și permite accesul online la 129 e-Servicii.

79. De asemenea, au fost introduse elemente ce țin de managementul satisfacției clienților, cu primele studii și sisteme de examinare a reclamațiilor. În baza acestor experiențe inițiale, a fost elaborat un studiu cu scopul de a identifica o abordare comprehensivă pentru procesul de acordare a serviciilor. Ulterior, a fost elaborat Ghidul metodologic privind reingineria serviciilor publice și plasat pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat pentru aplicare de către prestatorii de servicii publice administrative²⁴.

80. Începînd cu anul 2014, Guvernul a valorificat aceste experiențe explorînd o abordare mai sistematică de modernizare a serviciilor publice prin Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

81. Pentru asigurarea unei coordonări generale mai eficiente a activităților autorităților administrației publice în procesul de modernizare a serviciilor publice, în competența Consiliului național pentru reforma administrației publice a fost atribuită examinarea priorităților strategice în domeniul reformării serviciilor publice și examinarea listei serviciilor publice care urmează a fi supuse procesului de reinginerie și digitizare (Hotărîrea Guvernului nr.716 din 12 octombrie 2015).

Problemele identificate

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

83. A doua grupă de probleme se referă la lipsa unei viziuni strategice privind *implementarea procesului de modernizare a serviciilor publice din perspectiva administrației de stat*, care să acopere probleme ce țin de calitatea elaborării politicilor în domeniu, prin stabilirea cu claritate a scopurilor, principiilor și instrumentelor politicilor, corectitudinea activităților și măsurilor planificate și succesivitatea acestora, coerența cu alte inițiative ale Guvernului, în primul rînd cu politica de e-Transformare a guvernării, asigurarea resurselor financiare necesare, stabilirea unor mecanisme eficiente de coordonare și

²⁴ <http://cancelaria.gov.md/ro/content/ghid-metodologic-privind-reingineria-serviciilor-publice>

management al procesului de modernizare, conștientizarea esenței și complexității acestui proces de către funcționarii publici atât la nivel de conducători, cât și la nivel de specialiști.

84. Generalizînd problemele existente din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice, se evidențiază următoarele probleme:

1) *Informația incompletă plasată pe paginile web ale instituțiilor publice.* Aceste fapte nu corespund principiilor buneii guvernări de deschidere, transparență și responsabilitate a administrației publice, descrise și în pct.25 din subcapitolul 5.1. Responsabilizarea administrativă din prezenta Strategie. În majoritatea cazurilor pentru a beneficia de serviciul necesar, beneficiarii sînt nevoiți să viziteze în persoană instituțiile prestatoare de servicii.

2) *Abordarea instituțională îngustă și izolarea instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice.* Beneficiarul continuă să îndeplinească rolul de curier, asigurînd schimbul de documente între instituțiile publice. Interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date de stat și celor departamentale funcționează numai în cazuri izolate, antrenînd cheltuieli semnificative de timp și costuri economice suplimentare pentru cetățeni și mediul de afaceri.

3) *Lipsa procedurilor sistematice și a practicilor de evaluare a poverii administrative.* Deseori, cadrul de reglementare, care stabilește procedurile administrative de prestare a serviciilor publice, prevede cerințe, la care s-ar putea renunța fără riscuri suplimentare, însă evaluarea sistematică și identificarea procedurilor și proceselor excesive existente se efectuează doar în cazuri distincte, în special cu suportul unor proiecte internaționale de asistență tehnică.

4) *Lipsa unui cadru de evaluare a calității serviciilor prestate.* Nu există proceduri universale obligatorii pentru sondarea cu regularitate a opiniei cetățenilor, agenților economici, posibilitatea evaluării căliții serviciului prestat de către beneficiari imediat după prestare, fie în regim offline sau online.

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

1) *Absența cadrului normativ de reglementare a serviciilor publice la nivelul normelor primare.* În legislație nu există definiția clară a serviciilor publice și diversității de servicii publice. Conceptul general de serviciu public este utilizat ca un sinonim pentru serviciile publice administrative, servicii în folos public (materiale) etc., fapt ce conduce la confuzie și la planificarea neclară a obiectivelor pentru modernizare. Mai mult, nu sînt definite noțiuni cum ar fi deținătorul serviciului public și prestatorul serviciului public, front-office și back-office, noțiuni dezvoltate conform practicilor pozitive europene și internaționale, procesele de prestare a serviciului etc., care, la moment, se utilizează în mod intuitiv, fapt ce complică și tergiversează procesul de modernizare a serviciilor publice.

2) *Izolarea instituțională.* Autoritățile, instituțiile publice, întreprinderile de stat – responsabile de prestarea serviciilor publice – consideră serviciile în limitele

competenței proprii, dar nu din perspectiva beneficiarilor, pentru care barierele instituționale ale administrației publice creează o povară administrativă suplimentară. O privire la gama de servicii din punctul de vedere al beneficiarilor, analiza orizontală și inițiativele de modernizare ale grupelor de servicii după principiul de „situații de viață”, în conformitate cu practicile pozitive europene și internaționale, se realizează doar în cazuri izolate cu ajutorul proiectelor internaționale de asistență tehnică.

3) *Capacitatea funcțională redusă în cadrul Cancelariei de Stat pentru a dirija și coordona eficient procesul de modernizare a serviciilor publice.* Fără o gestionare eficientă a acestui proces este greu de contat constant pe consultanți pentru analiza serviciilor existente și luarea deciziei asupra necesității acestora; stabilirea priorităților de modernizare (necesară din cauza existenței numărului mare de servicii administrative și materiale); determinarea diferitor autorități să colaboreze în acordarea serviciilor complexe, precum și pentru dezvoltarea capacităților și promovarea schimbării în cultura administrativă.

4) *Infrastructura de e-Guvernare existentă nu este asimilată și reutilizată suficient de autoritățile publice – prestatoare de servicii publice.* Beneficiile utilizării și reutilizării platformelor și serviciilor electronice guvernamentale deja disponibile asupra reducerii sarcinii (poverii) administrative atât pentru prestatorii, cât și pentru solicitanții/beneficiarii serviciilor publice, deocamdată, nu este valorificată deplin.

86. Reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice, prin regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate a autorităților și instituțiilor publice nu reprezintă, deocamdată, una din activitățile prioritare ale Guvernului.

87. Capacitățile reduse ale autorităților centrale și locale responsabile de prestarea serviciilor publice de a aplica cadrul metodologic de reinginerie a serviciilor publice. Cu toate că, cu suportul partenerilor de dezvoltare, Cancelaria de Stat a elaborat unele instrumente pentru implementarea reingineriei serviciilor publice, și a creat infrastructura de e-Guvernare, pentru digitizarea acestora. exemple de reinginerie și digitizare a serviciilor publice individuale sînt foarte puține, din cauza că personalul autorităților prestatoare de servicii publice, atât la nivel de management, cât și la cel de execuție, nu cunoaște noile concepte și tehnici de reinginerie și digitizare.

88. Lipsește o abordare unică privind implementarea modelului de „ghișeu unic” în prestarea serviciilor publice. În pofida utilizării pe larg a denumirii de „ghișeu unic”, în realitate există abordări dintre cele mai diverse ale implementării modelului de „ghișeu unic” în acordarea serviciilor. Există cazuri cînd implementarea „ghișeului unic” se exprimă prin organizarea concomitentă a unei serii de „ghișee unice” în aceeași instituție și implică vizitarea acestui ghișeu unic de către beneficiari de mai multe ori, ceea ce de fapt subminează scopul propriu-zis al acestui principiu. Principiul de „ghișeu unic” este înțeles, deocamdată, doar ca un mecanism de eficientizare a activității de întreprinzător, în sensul în care este reglementat în Legea nr.161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului

unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Exemple ale unor ghișee unice implementate pînă în prezent în activitatea autorităților publice sînt foarte puține. Astfel, există în continuare problema în ceea ce privește definirea, aplicarea principiului respectiv pentru întregul sistem de servicii publice, precum și instituirea ghișeelor unice în procedura de prestare și a altor servicii publice, nu doar a serviciilor ce țin de eliberarea actelor permissive.

89. Lipsesc standardele comune pentru utilizarea tehnicilor de ghișeu unic în procesul operațional de prestare a serviciilor publice. Acestea ar trebui să fie orientate, în primul rînd, la satisfacerea preocupărilor clienților ce țin de reducerea timpului și costului de prestare a serviciilor publice. Astfel, în urma realizării sondajelor privind evaluarea importanței îmbunătățirilor necesare pentru acordarea serviciilor publice, respondenții au indicat drept cele mai importante direcții de modernizare a serviciilor:

a) posibilitatea de a obține un rezultat integral al serviciului într-un singur loc (instituție);

b) posibilitatea de a obține informații depline cu privire la un serviciu în regim online (pct.19 din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014).

90. Cu toate că eforturile concertate ale Guvernului și prestatorilor de servicii publice în domeniul digitalizării serviciilor publice au avut rezultate pozitive și pentru unele servicii gradul de satisfacție de serviciile electronice a atins un nivel înalt (Centrul de Guvernare Electronică (2015), „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării guvernării în Republica Moldova”), informațiile disponibile sugerează că gradul de asimilare a e-Serviciilor este încă relativ mic, acestea fiind mai populare în rîndul cetățenilor înstăriți, cu studii, din regiunile urbane.

91. Lipsesc principiile uniforme și transparente privind stabilirea tarifelor pentru serviciile prestate contra plată. Prețurile la servicii sînt percepute de majoritatea cetățenilor ca fiind arbitrare sau nerezonabile. Absența acestor principii și modalității de stabilire a tarifelor la serviciile prestate contra plată conduce la tendința de majorare a tarifelor, serviciile prestate contra plată fiind percepute de majoritatea consumatorilor serviciilor publice ca fiind arbitrare sau nerezonabile și, în primul rînd, ca o sursă de venituri suplimentare pentru instituțiile publice la poziția mijloace bugetare speciale. Pe de altă parte, cadrul legislativ dezordonat și neclaritatea tuturor elementelor serviciilor face dificil calculul prețului de cost al serviciilor și evaluarea obiectivă a tarifelor propuse (pct.33 subpct.5) și pct.35 subpct.5) din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014).

92. Legislația în vigoare abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează modul de funcționare a autorităților administrației publice și instituțiilor publice, inclusiv în procesul de prestare de către acestea a serviciilor publice cetățenilor și persoanelor juridice, emiterea de acte administrative cu caracter normativ sau individual, mecanisme de rezolvare a petițiilor, de soluționare a cererilor privind accesul la informație, de asigurare a transparenței activității autorităților publice în fața societății civile. Această multitudine de reglementări

prevede o serie de proceduri speciale și neuniforme, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce conduce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari – atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni. Astfel, Guvernul trebuie să reînnoiască angajamentul față de un set cuprinzător de principii ale „bunei administrări” sub forma unei legi cuprinzătoare privind procedurile administrative generale (SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.89). Această lege urmează să reglementeze într-o formă unitară și sistemică procedurile administrative existente, inclusiv cele aferente prestării serviciilor publice, astfel încât să fie înlăturate carențele generale de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate a legislației pentru cetățeni.

Obiectivul general

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

Obiective specifice și direcții de acțiune

Obiectivul specific 1. Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice

Etapa I (2016-2018)

1) Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, conform bunelor practici europene și internaționale în domeniu, inclusiv a legii privind serviciile publice, metodologiei privind reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice și digitizarea acestora, precum și metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, precum și a unei legi (cod) de procedură administrativă.

2) Crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice atât la nivelul Cancelariei de Stat, cât și la nivelul autorităților publice centrale și locale, care nemijlocit sînt responsabile de prestarea 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

Etapa I (2016-2018)

1) Creșterea continuă a numărului serviciilor publice supuse reingineriei și digitizării, reutilizînd infrastructura guvernamentală existentă (platformele guvernamentale și serviciile electronice instituite de Guvern).

2) Dezvoltarea conceptului și pilotarea centrelor universale de prestare a serviciilor publice, care vor asigura o abordare mai integrată a deservirii beneficiarilor diferitor servicii, și, respectiv, o utilizare mai eficientă a resurselor și sporirea calității de deservire, prin extinderea soluțiilor de ghișeu unic în desfășurarea activității de întreprinzător, dezvoltarea mecanismului de oferire a informațiilor și de prestare a serviciilor prin intermediul birourilor comune de informații și servicii, reutilizarea platformelor și serviciilor electronice guvernamentale etc. pentru toate serviciile publice administrative atribuite în responsabilitatea autorităților administrației publice centrale și locale.

Etapa II (2019-2020)

Crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice în limitele descentralizării și autonomiei locale.

Indicatorii de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținte pentru anul 2018	Ținte pentru anul 2020	Sursa de verificare / Modalitatea de calculare
1	2	3	4	5	6	7
Obiectivul specific 1	Subdiviziunea responsabilă de coordonarea generală a activităților administrației publice în domeniul modernizării serviciilor publice creată în cadrul Cancelariei de Stat și suplinită cu personal	2014	0	2	2	Statul de personal al Cancelariei de Stat completat/ Subdiviziunea suplinită cu personal
	Gradul în care actele normative aferente domeniului modernizării serviciilor publice sînt dezvoltate și aplicate	2014	-	4	4	Monitorul Oficial al Republicii Moldova Rapoarte de activitate ale Cancelariei de Stat Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice
	Pondere cumulativă a funcționarilor publici care au fost instruiți pe parcursul anului din totalul de funcționari publici implicați în prestarea serviciilor publice	2014	300	400	500	Rapoarte de activitate ale Cancelariei de Stat Numărul funcționarilor publici implicați în prestarea serviciilor publice instruiți
Obiectivul specific 2	Analiza și eliminarea tuturor serviciilor publice ineficiente și depășite de timp	2014	-	100%	100%	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice Proporția este calculată drept procent din numărul serviciilor identificate ca fiind

						ineficiente și depășite de timp din totalul serviciilor publice existente la inițierea implementării Strategiei
	Pondere de servicii publice supuse reingineriei	2014	1%	25%	50%	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice/ Proporția este calculată drept procent din totalul serviciilor publice existente la inițierea implementării Strategiei
	Pondere de servicii publice reinginerite, supuse digitizării, reutilizând infrastructura guvernamentală instituită	2018	0%	30%	100%	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice/ Proporția este calculată drept procent din numărul serviciilor publice reinginerite
	Numărul serviciilor publice acordate prin intermediul ghișeelor unice	2015	5%	15%	30%	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice/ Proporția este calculată drept procent din totalul serviciilor publice existente la inițierea implementării Strategiei
	Numărul centrelor universale de prestare a serviciilor publice lansate și funcționale	2015	0	10	18	Rapoarte de activitate ale prestatorilor de servicii publice/ Se calculează numărul municipiilor și orașelor-reședință de raion în care centrele universale de prestare a serviciilor publice sînt funcționale

6.4. Managementul finanțelor publice

Sistemul de management al finanțelor publice reprezintă procesul prin care se asigură că gestionarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de economie, eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență.

Descrierea situației actuale

94. Sistemul de management al finanțelor publice este o parte inerentă a sectorului public, fiind astfel prezent la nivelul fiecărei autorități și instituții publice. Complexitatea acestui sistem în scopul gestionării finanțelor publice și

responsabilizării administrative corespunzătoare este redată de următoarea divizare a responsabilităților între instituții:

Parlamentul adoptă cadrul legislativ în domeniu, adoptă anual limitele macrobugetare pe termen mediu, actualizează politica bugetar-fiscală, adoptă și modifică legile bugetare anuale și în final examinează rapoartele de executare semianuale și anuale ale bugetului. Rapoartele anuale, după procesul de examinare, sînt aprobate de către Parlament (Legea nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale);

Curtea de Conturi este responsabilă de funcția de audit extern (Legea Curții de Conturi nr.261 din 5 decembrie 2008);

Guvernul exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, cu elementele sale atributive decizionale;

Ministerul Finanțelor, prin intermediul subdiviziunilor sale și instituțiilor subordonate, asigură realizarea funcțiilor managementului finanțelor publice: coordonarea generală a procesului bugetar, elaborarea și coordonarea politicii bugetar fiscale, elaborarea și coordonarea procesului de planificare bugetară pe termen mediu (CBTM), gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național, administrarea bugetul de stat și monitorizarea executării celorlalte bugete componente ale bugetului public național. De asemenea, gestionează alte procese sau sisteme, cum ar fi: sistemul trezorerial (Trezoreria de Stat), sistemul de administrare fiscală (Inspectoratul Fiscal Principal de Stat), sistemul de achiziții publice (Agenția de Achiziții Publice), sistemul de administrare vamală (Serviciul Vamal), sistemul de Control Financiar Public Intern și funcția de inspecție financiară (Inspecția Financiară);

Casa Națională de Asigurări Sociale este responsabilă de gestionarea bugetului de asigurări sociale;

Compania Națională de Asigurări în Medicină este responsabilă de fondurile asigurării obligatorii în medicină;

autoritățile publice centrale sînt responsabile de planificarea bugetară în baza documentelor de politici pe fiecare domeniu de activitate și elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pe termen mediu în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, de elaborarea bugetelor anuale, executarea și raportarea conform legislației;

autoritățile publice locale elaborează, aprobă și administrează bugetele locale cu respectarea principiilor și regulilor stabilite în legislație;

instituțiile bugetare gestionează resursele bugetare disponibile în conformitate cu legislația.

95. Conform Legii finanțelor publice și responsabilității fiscale, bugetul public național este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale. Ultimele, la rîndul lor, sînt divizate în bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău. Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale a fost actualizată în noiembrie 2013 prin Legea nr.267 din 1 noiembrie 2013 pentru

modificarea și completarea unor acte legislative, fiind introdus un nou sistem al finanțelor publice locale, în conformitate cu obiectivul specific II de la componenta „Descentralizare financiară” din cadrul Strategiei naționale de descentralizare, aprobate prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, și anume perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

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

97. Pe parcursul ultimilor ani, sistemul de management al finanțelor publice este într-un proces intens de reformare la toate nivelele. În acest sens, a fost elaborată și aprobată Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.573 din 6 august 2013, care se află în proces de implementare.

98. Totodată, a fost aprobată Legea nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale, care conține prevederi importante menite să asigure consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a procesului bugetar, precum și eficientizarea gestionării resurselor bugetare și sporirea transparenței în procesul bugetar. Aplicarea regulilor politicii bugetar-fiscale și adoptarea de către Parlament a limitelor macrobugetare pe termen mediu, implementarea noii clasificării bugetare și a noului plan de conturi, consolidarea bugetării pe programe și stabilirea noilor reguli pentru gestionarea veniturilor colectate de instituțiile bugetare, delimitarea clară a responsabilităților în procesul bugetar și sporirea rolului autorităților publice centrale – sînt doar cîteva din cele mai importante reforme prevăzute de noua lege organică în domeniul finanțelor publice.

99. Sistemul de Control Financiar Public Intern, de asemenea, este supus unui proces de reformare. Astfel, a fost adoptată Legea nr.229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern și aprobat de către Guvern Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017 prin Hotărârea nr.1041 din 20 decembrie 2013. Totodată, au fost aprobate de către ministrul finanțelor Standardele naționale atît pentru managementul financiar și control, cît și pentru auditul intern.

100. De asemenea, în vederea aducerii cadrului regulator în domeniul achizițiilor publice în conformitate cu legislația UE, a fost aprobată Legea nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și aprobate actele normative prevăzute de actul legislativ în cauză.

101. În același timp, în fază finală de aprobare de către Ministerul Finanțelor se află și documentațiile standard necesare desfășurării procedurilor de achiziții publice (Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii și Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări).

102. La capitolul Managementul Finanțelor Publice, conform ultimelor procese de evaluare, administrația publică centrală se situează la un nivel stabil. Atât exercițiul de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare în perioada 2012-2014 (PEFA)²⁵, cât și evaluarea SIGMA din martie 2016 au calificat dezvoltarea la acest capitol drept una stabilă și avansată. Indicatorii de evaluare prezintă în majoritatea cazurilor valori crescute, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-1 - PI-3, la capitolul „credibilitatea bugetului”, sau stabile, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-13- PI-28, la capitolul „ciclul bugetar”.

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

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

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

106. Cu toate acestea, la indicatorul risipei cheltuielilor guvernamentale, analizat în cadrul Raportului Competitivității Globale 2014-2015, elaborat de către Forumul Economic Mondial, Moldova este clasată pe locul 102 din 144 (Raportul Competitivității Globale, pag. 413, Forumul Economic Mondial).

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

108. În același timp, capacitatea administrativă a autorităților publice locale este serios afectată de lipsa unor mijloace și resurse umane, logistice, patrimoniale și financiare consistente pentru a asigura servicii publice locale calitative. Resursele financiare insuficiente și dimensiunea redusă a localităților afectează

²⁵ http://eas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf

negativ capacitatea administrativă a autorităților publice locale de a-și îndeplini rolul în furnizarea de servicii.

Problemele identificate

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

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

111. În procesul de utilizare a resurselor publice, Guvernul trebuie să decidă care sînt prioritățile, prin intermediul unui ciclu bugetar regulat de planificare, aprobare și implementare. Maximizarea eficacității și eficienței cheltuielilor publice rezidă de fapt în asigurarea unei valori maxime în urma acestor decizii de cheltuieli, aplicarea procedurilor de control și evitarea pierderilor, erorilor, fraudei și corupției. („Quality of Public Administration. A toolbox for practitioners,, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit E.1, 2015).

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

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

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

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

b) Nu toate sectoarele au acoperire cu strategii de cheltuieli în cadrul Cadrului Bugetar pe Termen Mediu, ceea ce presupune o legătură slabă cu obiectivele strategice ale unor documente de politici. Deși prin implementarea planificării bugetare pe termen mediu și bugetării pe programe se tinde obținerea unei corelări mai bune a alocării resurselor cu obiectivele de politici naționale și sectoriale, legătura între elementele de bază (obiective, indicatori de performanță) din documentele de politici cu cele din Cadrul Bugetar pe Termen Mediu și bugetele anuale rămâne a fi în continuare o provocare. Este esențial ca toate documentele de politici, activitățile cărora au fost considerate a fi prioritare și planificate pentru finanțare să fie reflectate în cadrul politicilor sectoriale de cheltuieli pentru monitorizarea și evaluarea ulterioară a indicatorilor de performanță. În caz contrar, dispare certitudinea finanțării priorităților asumate și există riscul ca unii indicatori să nu fie monitorizați sau evaluați, fapt ce poate diminua realizarea obiectivelor planificate. Corelarea între documentele de politici, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu și bugetele anuale este determinată și de gradul insuficient de conlucrare între subdiviziunile responsabile de politici și cele responsabile de buget.

c) Importanța sistemului de management financiar și control nu este perceput corespunzător de către conducătorii instituțiilor, prin urmare există carențe în implementarea elementelor acestuia. Implementarea managementului financiar și control la nivel organizațional nu este structurată uniform și rămâne în urma dezvoltării cadrului operațional. Responsabilitatea primordială pentru dezvoltarea managementului financiar și control este pe seama managerilor de nivel înalt ai fiecărei instituții, împreună cu alți conducători ai subdiviziunilor din subordine. În realitate însă, unitățile de audit intern ajută la dezvoltarea managementului financiar și control prin intermediul instruirii personalului, suportului la locul de muncă și recomandărilor privind perfecționarea procedurilor de control. Cu toate că sistemul de control financiar public intern are mai mult conotații financiare și este în vizorul personalului din domeniul financiar-contabil al instituțiilor, acest sistem oferă o asigurare suplimentară managementului că procedurile de control intern instituite atât la nivel financiar, cât și la nivel operațional, vor conduce la realizarea obiectivelor stabilite. Această asigurare este valabilă și pentru mediul extern al instituției și, respectiv, al administrației publice în ansamblu, indiferent de tipul acestora: Guvern, Curtea de Conturi, Parlament, parteneri de dezvoltare etc.

d) Nu există o procedură unificată corespunzător etapelor de implementare a managementului financiar și control. Instituțiilor nu li se cere să aprobe propriile regulamente sau planuri de dezvoltare a sistemului de management financiar și control. Manualul management financiar și control propune, dar nu solicită

existența coordonatorilor, grupurilor de lucru sau planurilor de acțiuni separate pentru consolidarea sistemelor curente de management financiar și control. În același timp, este încurajată integrarea acțiunilor de dezvoltare a managementului financiar și control în planurile operaționale curente ale instituției.

e) Mecanismul existent de supraveghere a implementării sistemului management financiar și control la nivelul administrației publice nu are capacitățile necesare de decizie și influență. Rapoartele elaborate de către Unitatea centrală de armonizare a managementului financiar și control sînt prezentate Guvernului și aprobate fără un proces de evaluare și analiză. În aceste rapoarte nu sînt incluse secțiuni cu privire la concluzii și recomandări, dar nu este urmărită de către Guvern implementarea și impactul acestora.

f) Lipsește conceptul de delegare la nivel de structură ierarhică pentru instituțiile subordonate. Unul dintre principiile care stau la baza managementului financiar și control este răspunderea managerială. Aceasta prevede delegarea răspunderii manageriale în cadrul ierarhic al unei instituții. La moment nici Legea privind controlul financiar public intern și nici Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nu conțin astfel de prevederi.

g) Sistemul de audit intern, din aceleași motive înregistrează deficiențe în implementare. La etapa actuală, din 57 instituții ce cad sub incidența obligativității instituirii funcțiilor de audit intern, doar 45 au creat astfel de unități. Chiar dacă numărul total de auditori este în creștere (de la 108 la 125 în 2014), majoritatea unităților de audit intern sînt formate din 1-2 angajați, care în mare măsură se concentrează pe auditul de conformitate, decît pe celelalte tipuri de audit – auditul de sistem, auditul performanței sau auditul tehnologiilor informaționale. Mai mult, unitățile de audit intern nu sînt percepute ca instrumente de evaluare și asigurare ex-post a implementării și funcționalității procedurilor de control intern în vederea atingerii obiectivelor, dar ca instrumente de creare sau validare a acestora, fiind implicate direct în elaborarea acestora sau aplicarea lor.

h) Autoritățile efectuează operațiuni de achiziții publice prin intermediul unor unități desemnate pe plan intern sau grupuri de lucru, care sînt compuse din cel puțin cinci persoane și care își desfășoară ciclul complet al achizițiilor publice, de la planificare pînă la încheierea contractului. Deși legislația stabilește o serie de criterii pentru a asigura buna desfășurare a procedurilor de achiziții publice, prezența unor experți în proces nu este întotdeauna garantată, iar uneori aceștia chiar sînt excluși în mod explicit din componența grupurilor de lucru. Neimplicarea experților în achizițiile publice explică în mare parte de ce grupurile de lucru nu sînt în măsură să pregătească documentație de licitație adecvată sau să stabilească în mod corect calificarea și criteriile de evaluare, ceea ce în cele din urmă conduce la anularea ofertelor (lit. b) pag. 115).

i) De asemenea, sistemul de achiziții publice prezintă mari rezerve la capitolul transparența în proces (Corupția în Republica Moldova, Transparency International, Decembrie 2015).

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

a) Descentralizarea financiară nu este încă finalizată. Deși prin modificările operate la Legea privind finanțele publice locale și Codul fiscal a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, fiind revizuit și modificat sistemul impozitelor partajate, din 3 blocuri de activități preconizate, au rămas nerealizate activitățile la capitolul (i) consolidarea bazei de generare a veniturilor locale și (ii) eficientizarea managementului financiar.

b) Sînt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale.

c) Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrative privind descentralizarea administrativă a Republicii Moldova definește capacitatea administrativă ca raportul dintre cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale autorităților publice locale. Conform Legii, o autoritate publică locală este considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. La moment, se constată că mai mult de 80% din autoritățile administrației publice locale nu întrunesc aceste condiții.

Obiectivul general

115. 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

Obiective specifice și direcții de acțiune

Obiectivul specific 1. Bugetul public național este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu și necesitățile unităților administrativ-teritoriale, iar procedurile prescrise sînt pe deplin respectate.

Etapa I (2016-2018)

1) Definitivarea cadrului procedural la nivelul autorităților publice centrale privind planificarea resurselor bugetare și corelarea acestora cu documentele de politici aprobate.

2) Instituirea unui mecanism de dezvoltare continuă a capacităților personalului ce activează în domeniul managementului finanțelor publice.

Etapa II (2019-2020)

1) Revizuirea funcțiilor și atribuțiilor subdiviziunilor din cadrul autorităților publice centrale în vederea asigurării unei conlucrări eficiente în procesul bugetar și pentru a asigura corelarea între documentele de politici cu Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și bugetul anual.

2) Consolidarea procesului bugetar, bazat pe reguli și principii unice în gestionarea bugetului, în corespundere cu cerințele și practicile europene.

Obiectivul specific 2. Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și împuternicirile, iar aplicarea acestuia de către organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general

Etapa I (2016-2018)

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

2) Organizarea instruirilor în domeniul sistemului de management financiar și control.

Etapa II (2019-2020)

1) Studiarea condițiilor și fezabilității ca instituțiile bugetare să delege bugetele din cadrul structurilor lor de management pentru a încuraja dezvoltarea în continuare a managementului financiar și control și a responsabilității manageriale.

Obiectivul specific 3. Fiecare organizație publică implementează managementul financiar și controlul și auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizînd auditul intern, în funcție de necesitățile organizației

Etapa I (2016-2018)

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

Etapa II (2019-2020)

1) Înțelegerea clară a sistemului de management financiar și control și aplicarea corespunzătoare în conformitate cu cadrul normativ existent.

2) Asigurarea activității unităților de audit intern în corespundere cu standardele naționale și internaționale de audit intern.

3) Consolidarea capacităților unităților de audit intern care ar permite efectuarea misiunilor de audit de sistem, de performanță și auditul tehnologiilor informaționale.

Obiectivul specific 4. Reglementările privind achizițiile publice corespund standardelor UE, sînt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii și sînt aplicate în mod efectiv

Etapa I (2016-2018)

- 1) Crearea Agenției de Soluționare a Contestațiilor.
- 2) Consolidarea capacităților Ministerului Finanțelor în elaborarea politicilor și cadrului legal în domeniul achizițiilor publice.
- 3) Definitivarea și implementarea conceptului de achiziții electronice

Etapa II (2019-2020)

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

Obiectivul specific 5. Consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale

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

Obiectivul specific 6. 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.

- 1) Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale.
- 2) Inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale.
- 3) Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale.
- 4) Dezvoltarea capacităților autorităților publice locale de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului.
- 5) Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului.

Indicatorii de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținte pentru anul 2018	Ținte pentru anul 2020	Sursa de verificare / Modalitatea de calculare
1	2	3	4	5	6	7
Obiectivul specific 1	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu aprobat de Guvern	2015	-	1	1	Monitorul Oficial al Republicii Moldova
	Numărul total de strategii sectoriale în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu	2014	17	21	21	Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Pagina web a Ministerul Finanțelor sau instituțiilor responsabile
	Indicele de rezistență a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu	2014	3	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” (Indicele se referă la calitatea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu prin următoarele criterii (Directoratul General pentru Afaceri Economice și Financiare, „Principiile administrației publice”, SIGMA): - existența unui cadru național pe termen mediu; - corelarea între țintele bugetare multianuale și pregătirea bugetului anual - implicarea parlamentelor naționale în pregătirea planurilor bugetare pe termen mediu; - existența mecanismelor de coordonare între nivelele guvernului înainte de fixarea țăintelor bugetare pe termen mediu pentru toate nivelele guvernamentale)
	Legile bugetare anuale aprobate în termenul stabilit	2015	-	3	3	Monitorul Oficial al Republicii Moldova
Obiectivul specific 2	Cadrul operațional pentru managementul financiar și control este complet, existent și aplicat	2015	2	4	4	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”

						Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Regulamente interne ale instituțiilor
	Guvernul a studiat și analizat aplicabilitatea principiilor delegării	2016	0	0	1	Document existent privind analiza aplicabilității principiilor delegării cu scenarii posibile de implementare
Obiectivul specific 3	Ponderea instituțiilor care întrunesc condițiile minime de unități de personal de audit intern	2015	79%	85%	100%	Raportul anual Unitatea Centrală de Armonizare
	Ponderea auditorilor interni ce posedă certificate naționale sau internaționale de activitate	2015	32%	50%	100%	Raportul anual Unitatea Centrală de Armonizare
	Ponderea medie a auditelor de sistem, performanță și TI față de celelalte activități de audit	2015	0	25%	60%	Raportul anual Unitatea Centrală de Armonizare
Obiectivul specific 4	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului legal pentru achiziții publice	2015	3	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” Monitorul Oficial al Republicii Moldova
	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului de politici pentru achiziții publice	2015	1	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” Monitorul Oficial al Republicii Moldova
	Profesionalizarea personalului în domeniul procurărilor	2015	1	5	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice” Monitorul Oficial al Republicii Moldova Indicele se calculează
Obiectivul specific 5	Surse noi de venituri proprii ale autorităților publice locale și autonomia de decizie asupra lor					
	Instruiri organizate pentru autoritățile publice locale în domeniul planificării bugetare bazate pe programe de performanță					

Obiectivul specific 6	Instrumente juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale aprobate					
	Standarde de evidență a proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale aprobate					

6.5. Serviciul public și managementul resurselor umane

Un sistem nu poate deveni funcțional și eficient în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente. Profesionalismul, integritatea, onestitatea și corectitudinea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, asigură dimensiunea umană a administrației publice.

Descrierea situației actuale

116. Reformele care au scopul să creeze un serviciu public modern au fost, în mare parte, implementate după adoptarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Cancelaria de Stat asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane; ghidează autoritățile publice și monitorizează procesul de implementare a unor proceduri de personal în autoritățile publice. Către sfârșitul anului 2013 a fost finalizată crearea unor instrumente de gestionare a resurselor umane, și anume SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” și Portalul guvernamental al funcțiilor publice vacante. Cancelaria de Stat, de asemenea, coordonează rețeaua de practicieni în resurse umane (subdiviziunile resurse umane), responsabili de implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice. Această lege se aplică doar pentru 16995 funcționari publici din administrația publică centrală și locală din totalul de 42736 persoane angajate în autoritățile publice la 1 ianuarie 2016 (Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2015, Cancelaria de Stat, 2016).

117. Prin Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155 din 21 iulie 2011, s-a reușit structurarea autorităților publice și clasificarea funcțiilor publice. Pentru toate funcțiile publice au fost elaborate fișe de post; în scopul facilitării încadrării noilor funcționari publici în activitate, se practică perioada de probă (6 luni), cu instruirea obligatorie a debutanților (80 ore); se realizează evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (anual) și activități de dezvoltare profesională a acestora. Au fost înregistrate progrese semnificative în domeniul angajării în funcția publică în bază de merit (prin concurs și promovare). În anul 2013 au intrat în vigoare prevederile legale (Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) privind funcția de „secretar de stat” în ministere ca funcție publică de conducere de nivel superior.

118. A fost asigurată transparența sistemului de salarizare (Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici), care a fost aplicat tuturor funcționarilor publici (cu excepția unor categorii de funcționari publici cu statut special). Astfel, acesta include 23 grade de salarizare, inclusiv gradele 1-20 pentru funcționarii publici de conducere și de execuție a câte 9 trepte de salarizare fiecare și gradele 21-23 pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior a câte 5 trepte de salarizare. La intrarea în vigoare a Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, funcționarilor publici de conducere și de execuție le-au fost acordate treptele de salarizare I-VII, salariul acestora încadrînd-se în diapazonul 2200-8580 lei, iar funcționarilor publici de conducere de nivel superior – treptele I-III, salariul acestora încadrînd-se în diapazonul 7000-8970 lei. Astfel, salariul mediu lunar la nivel central în 2014 a fost același ca și în 2013: 5290 lei pentru funcționarii publici la nivel de execuție și de conducere și 9255 lei pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, în total 37 de poziții . În martie 2015, pentru prima dată a avut loc avansarea în trepte de salarizare, iar în anul 2016 pentru prima dată s-a acordat premiul anual.

119. Se acordă o anumită atenție motivării nefinanciare a funcționarilor publici, astfel în 2012 a fost instituită sărbătoarea profesională „Ziua funcționarului public”, se acordă diplome ale Guvernului, distincții de stat celor mai performanți funcționari. Au fost elaborate ghiduri metodologice privind motivarea nefinanciară a funcționarilor publici și au fost organizate instruirii pentru funcționarii publici de conducere. Autoritățile publice au început să elaboreze și să implementeze programe de motivare nefinanciară a personalului.

Problemele identificate

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

121. Selectarea candidaților la funcții publice se axează mai mult pe identificarea nivelului de cunoștințe și mai puțin pe cel al competențelor necesare. Atractivitatea funcției publice rămîne la un nivel scăzut: în anul 2015 în medie doar 2,5 persoane au candidat la ocuparea unei funcții publice.

122. Normele legale prevăd salarizarea în bază de performanță pentru a atrage și reține cei mai performanți funcționari. Cu toate acestea, remunerarea funcționarilor publici nu este stimulativă/motivantă. Salariul funcționarilor publici nu este ajustat anual la rata inflației și la situația economică din țară. Comparativ cu salariile din sectorul privat, nivelurile salariilor pentru majoritatea funcționarilor publici, în special debutanți, sînt foarte mici.

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

provocare, în special din cauza nivelului redus de salarizare, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivelul administrației publice locale.

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

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

126. Volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. Procesul de dezvoltare profesională a personalului încă nu a devenit unul prioritar pentru conducătorii autorităților publice.

127. Legislația în domeniul autorităților publice locale stabilește un set larg de competențe și responsabilități primărilor, realizarea cărora necesită instituții dezvoltate, bine structurate și specializate funcțional. Circa 769 (85%) dintre autoritățile locale din Republica Moldova au maximum 6 funcționari publici locali (24% au mai puțin de 4 funcționari), dintre care: primarul, secretarul, doi specialiști (în domeniile fiscal și cadastral), contabilul. Situația respectivă este cauzată de numărul mare al unităților administrativ-teritoriale. Această structură a personalului nu permite un management public eficient și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate. Reformele de modernizare a serviciilor publice, derulate pe segmentul administrație publică locală, în special prin prisma utilizării tehnologiilor informaționale și valorificării fondurilor disponibile pentru guvernarea locală, impun necesitatea identificării posibilităților de a încadra în activitatea primărilor specialiști calificați, inclusiv prin prisma reformării administrativ-teritoriale.

Obiectivul general

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

Obiective specifice și direcții de acțiuni

Obiectivul specific 1. Domeniul serviciului public este clar definit și aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ și cadrul instituțional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist

Etapa I (2016-2018)

1) Ajustarea cadrului normativ prin prisma implementării principiilor europene de administrare:

- a) asigurării că toate angajările și promovările sînt realizate în bază de merit;
- b) protejării funcționarilor public împotriva concedierilor nejustificate;
- c) îmbunătățirii sistemului de salarizare.

2) Analiza prevederilor legale cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au funcții publice ori sînt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate publică în interesul general al statului.

3) Asigurarea implementării și dezvoltării Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, inclusiv la nivelul administrației publice locale.

4) Asigurarea unui management eficient al resurselor umane:

a) consolidarea capacităților unității de politici la nivel central în domeniul resurselor umane în administrația publică prin extinderea competențelor legale și majorarea numărului de personal;

b) consolidarea managementului resurselor umane la nivel de autoritate publică

Etapa II (2019-2020)

1) Elaborarea propunerilor pentru modificarea legislației cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au funcții publice ori sînt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate publică în interesul general al statului.

2) Dezvoltarea Sistemului Informațional Automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, prin includerea noilor funcționalități, inclusiv prin perfecționarea modulului de raportare și includerea instrumentelor de analiză și prelucrare a datelor. Asigurarea interoperabilității Registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce privește salarizarea funcționarilor publici.

3) Delimitarea clară a competențelor autorităților publice implicate în asigurarea managementului resurselor umane în administrația publică.

Obiectivul specific 2. Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane.

Etapa I (2016-2018)

1) Fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat.

2) Pregătirea modificărilor legislației pentru consolidarea rolului poziției de secretar de stat, prin atribuirea responsabilității generale de management al autorității, inclusiv de management al resurselor umane.

3) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit.

4) Dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autoritățile publice.

5) Perfecționarea sistemului de motivare financiară și nefinanciară.

6) Sporirea obiectivității evaluării performanțelor profesionale.

7) Promovarea și asigurarea integrității funcționarilor publici.

Etapa II (2019-2020)

1) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit prin introducerea etapei centralizate de verificare a competențelor candidaților (soft computerizat).

2) Dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire.

Indicatorii de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținte pentru anul 2018	Ținte pentru anul 2020	Sursa de verificare / Modalitatea de calculare
1	2	3	4	5	6	7
Obiectivul specific 1	Domeniul serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Cadrul legal și de politici pentru asigurarea unui serviciu public profesional și coerent este stabilit și implementat	2015	2	3	4	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Aranjamentele instituționale fac posibilă aplicarea coerentă a practicilor de management al resurselor umane în serviciul public	2015	3	4	4	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
Obiectivul specific 2	Angajările în serviciul public se efectuează în bază de merit	2015	2	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Influență politică asupra angajărilor și disponibilizărilor la nivelul poziției de management superior din serviciul public este prevenită	2015	2	3	4	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Sistemul de salarizare al funcționarilor publici este echitabil, transparent și aplicat în practică	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Sistemul de instruire este stabilit și aplicat în practică	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Sistemul de evaluare a performanței funcționarilor publici este stabilit și aplicat în practică	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Sistemul de integritate și anti-corupție a serviciului public este constituit și aplicat în practică.	2015	3	4	5	Calculat conform metodologiei SIGMA privind „Principiile administrației publice”
	Fluctuația anuală a funcționarilor publici în administrația publică, inclusiv centrală și locală	2015	14% din care: 16,2% în APC și			Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, elaborat anual de către Cancelaria de

1	2	3	4	5	6	7
			10,4% în APL			Stat
	Procentul pozițiilor vacante suplinite prin concurs la nivelul administrației publice, inclusiv centrale și locale	2015	52,7%			Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, elaborat anual de către Cancelaria de Stat

VII. ESTIMAREA IMPACTULUI, COSTURILOR ȘI RISCURILOR

129. Impactul scontat în urma realizării:

1) structura administrației publice va fi mai simplă, dar mai eficientă, astfel încât politicile publice vor fi bazate pe evidențe și nevoile tuturor cetățenilor, iar deciziile vor fi luate într-o manieră transparentă și participativă;

2) serviciile publice vor fi mai aproape de cetățeni, prestate într-un mod eficient, eficace, la timp, fiind redusă sarcina administrativă și costurile aferente prestării serviciilor;

3) mijloacelor financiare ale statului vor fi utilizate transparent, eficient și conform priorităților de dezvoltare;

4) credibilitatea instituțiilor publice privind gestionarea proceselor într-o manieră responsabilă va spori atât din partea factorilor interni, cât și a celor externi;

5) achizițiile publice vor fi efectuate într-o manieră transparentă, într-un cadru normativ eficient care permite dezvoltarea sănătoasă a concurenței și oferă condiții egale tuturor participanților interesați.

130. Implementarea Strategiei reprezintă un exercițiu administrativ complex și de durată. Succesul implementării acesteia depinde de capacitatea de mobilizare a resurselor financiare, a capitalului uman de calitate și a resurselor informaționale. Totodată, regăsirea acțiunilor Strategiei în bugetele anuale și pe termen mediu este imperativă și arată angajamentul național față de realizarea acesteia. Mai mult, este necesară mobilizarea eforturilor partenerilor de dezvoltare.

131. Astfel, pentru asigurarea implementării Strategiei, ținând cont de resursele limitate ale bugetului public național, urmează a fi lansate discuții cu partenerii de dezvoltare pentru atragerea și alinierea asistenței externe la prevederile prezentei Strategii.

132. În perspectivă, acțiunile ce țin de modernizarea administrației publice vor fi acoperite în limitele alocațiilor bugetare anuale aprobate autorităților publice centrale responsabile de prestarea serviciilor publice, în funcție de performanțele financiare și nefinanciare ale prestatorilor de servicii publice din sfera lor de competență.

133. O estimare mai exactă a resurselor financiare necesare va fi efectuată în procesul de elaborare a planurilor de acțiuni, prevederile cărora vor fi preluate în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

Riscurile aferente implementării Strategiei

Premise	Riscuri	Managementul riscurilor/ măsurile de răspuns
Existența voinței politice consensuale și recunoașterea politică a necesității optimizărilor la toate nivelele administrației publice	Lipsa culturii de consultare și deschidere a instituțiilor publice, cu abordare reactivă la schimbările de sistem	Stabilirea unor platforme de coordonare, monitorizare. Organizarea unor mese rotunde de progres de 2 ori pe an cu instituțiile implicate și unitățile de coordonare, după regula Chatam House)
Cadrul instituțional rațional și eficient	Redistribuirea funcțiilor între instituțiile existente în cadrul reorganizărilor lineare (ierarhice de același nivel)	Întâlniri regulate cu reprezentanții partidelor politice aflate la guvernare
Respectarea cadrului legal, care la rândul lui a fost revizuit astfel încât acesta să corespundă bunelor practici existente	Lipsa sprijinului politic	O mai bună coordonare ale acțiunilor de promovare a Strategiei
Existența unui număr suficient de angajați suficient instruiți pentru a genera schimbare	Politizarea excesivă a administrației publice și a unităților administrativ-teritoriale, poate conduce la redistribuirea și fragmentarea excesivă a sarcinilor	Coordonarea eforturilor la nivelul unităților de implementare, în special Cancelariei de Stat
Autoritățile implicate vor fi pe deplin deschise și cooperante în procesul îndeplinirii proiectului în egală măsură	Lipsa ownership-ului	Monitorizarea implementării prevederilor Legii privind responsabilitatea bugetar-fiscală
Coordonarea acțiunilor la nivelul Cancelariei de Stat	Planificarea bugetară continuă să nu aibă o abordare strategică, iar deciziile să nu fie luate ad-hoc, fără fundamentare și fără reflectare a priorităților de politici	Obținerea unor angajamente de suport a reformei anterior demarării acesteia Consultarea și informarea continuă a factorilor de decizie
Buna planificare a resurselor financiare pe termen mediu (implementare) și lung (asigurarea sustenabilității)	Lipsa resurselor financiare	Educarea/formarea capacităților factorilor de decizie
Stabilitatea procesului bugetar	Proces decizional arbitrar și netransparent care conduce la aprobarea prevederilor legale fără a evalua impactul de reglementare al acestora	Monitorizarea implementării prevederilor Legii privind responsabilitatea bugetar fiscală
Comunicarea și coordonarea inter - instituțională bună	Lipsa motivațiilor financiare ale angajaților	Utilizarea puterii de supraveghere a Parlamentului asupra procesului bugetar
Recunoașterea politică a necesității implementării managementului calității serviciilor publice		Promovarea reformei salarizării în sectorul public
		Consultări publice
		Organizarea formărilor reprezentanților sectorului asociativ, business, platformelor de transfer de competențe

Respectarea prevederilor legale ale Legii privind responsabilitatea bugetar-fiscală	de a participa și crea potențial de schimbare	Mărirea comprehensivității documentelor bugetare, astfel încât : prioritățile de politici să fie clar formulate și detaliate, ierarhizându-se legăturile dintre obiectivele generale și cele sectoriale de cheltuieli
Puterea de supraveghere a instituțiilor este una înaltă	Lipsa setului de motivații pentru managerii instituțiilor de a supraveghea/ implementa schimbările	Prezentarea câtorva scenarii macroeconomice, impactul acestora asupra bugetului de stat
Existența mecanismelor de control intern la toate nivelele administrației publice	Funcționarii publici din autoritățile publice centrale sînt sustrași de activitățile „ad-hoc”	Este necesar de publicat cele mai recente date privind starea tuturor activelor deținute de stat, inclusiv situația din întreprinderile în care statul este acționar sau fondator/cofondator
Implementarea prevederilor legale la subiectul evaluării performanțelor instituționale și personale în sectorul public		
Implementarea prevederilor legale ale Legii privind achizițiile publice în redacție nouă		Publicarea datelor despre acumularea datoriilor și asumarea anumitor garanții de către stat atît în anul bugetar ce urmează, cît și pe termen mai lung

VIII. ETAPELE DE IMPLEMENTARE

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

Prima etapă – *perioada 2016-2018*, se va axa pe inventarierea și stabilirea prin lege a domeniilor ce țin de competența autorităților publice centrale și locale și consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere a reformei la nivel local în toată plenitudinea sa. Obiectivul pe termen scurt este consolidarea și promovarea reformării sistemelor-cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernanță, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central în realizarea reformei administrativ-teritoriale, programată pentru anul 2018. La finele acestei etape va fi efectuată evaluarea intermediară a Strategiei, rezultatele căreia vor reconfigura obiectivele și acțiunile acesteia pentru a doua etapă.

A doua etapă – *perioada 2019-2020*, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă a administrației publice, extinzînd sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială, inclusiv consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale, autonomiei de decizie asupra acestor venituri și a facilităților fiscale, fondurilor de susținere a autorităților publice locale pe criterii obiective și permanente; crearea instrumentelor și mecanismelor complexe, inclusiv de finanțare, de delimitare,

inventariere, evaluare, reevaluare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale; dezvoltarea mecanismelor de abilitare a autorităților publice locale cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare intercomunală și conexiune cu strategiile de dezvoltare regională, ca elemente de bază ale reformei administrative la nivel local.

IX. CADRUL DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE

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

136. Monitorizarea Strategiei va avea loc la două nivele corelate. În primul rând, instituțiile/subdiviziunile responsabile de coordonarea componentelor reformei vor valorifica propriile sisteme de monitorizare, prin setarea mecanismului și desemnarea responsabililor de colectarea și analiza datelor relevante pentru calcularea indicatorilor de monitorizare incluși în Strategie și în planurile de acțiuni pentru implementarea acesteia și, ulterior, de raportarea privind performanțele înregistrate.

137. În al doilea rând, Cancelaria de Stat va examina rapoartele de monitorizare și va asigura coordonarea și monitorizarea evoluțiilor în realizarea Strategiei. Platforma utilizată pentru executarea acestui exercițiu la nivelul Cancelariei de Stat va fi consiliul sectorial pentru reforma administrației publice, condus de către secretarul general al Guvernului.

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

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

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

141. Evaluarea intermediară a prezentei Strategii va fi efectuată la finele anului 2018, iar evaluarea ex-post va fi efectuată după anul 2020. Metodologia evaluării va fi elaborată conform actelor normative în vigoare.