



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. _____

din _____ 2023

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din
Republica Moldova pentru anii 2023-2030**

În temeiul art. 5 lit. a) și art. 6 lit. h) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412), cu modificările ulterioare, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 (se anexează).

Prim-ministru

DORIN RECEAN

Contrasemnează:

ministrul finanțelor

Veronica SIREȚEANU

**ministrul infrastructurii
și dezvoltării regionale**

Lilia DABIJA

Anexă la Hotărârea Guvernului nr. __ din __/2023

Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023 – 2030

CUPRINS

INTRODUCERE	1
ANALIZA SITUAȚIEI	4
I. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici	4
II. Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale.....	12
III.Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice	21
IV. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice	31
V. Administrația Publică Locală	40
VIZIUNE, PRINCIPII, SCOP	53
IMPACT	54
OBIECTIVE ȘI DIRECȚII PRIORITARE.....	55
I. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici	55
II. Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale	66
III.Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice	70
IV. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice	74
V. Administrația Publică Locală	79
Modelul de amalgamare voluntară la nivelul 1.....	82
RISURI DE IMPLEMENTARE	97
MONITORIZARE, RAPORTARE ȘI EVALUARE INTERMEDIARĂ	99

Abrevieri și Acronime

AAP - Academia de Administrare Publică
IAP –Institutul de Administrare Publică
ADR - Agenția de Dezvoltare Regională
APC - Administrația Publică Centrală
APL - Administrația Publică Locală
ANOFM - Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
ASP - Agenția Servicii Publice
CALM - Congresul Autorităților Locale din Moldova
CDR - Consiliu pentru Dezvoltare Regională
CF – Cod Fiscal
CIPS - Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică
CNAS - Casa Națională de Asigurări Sociale
CNDDCM - Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă
CUPS - Centrul Unificat de Prestare a Serviciilor Publice
eIDAS - Identificarea Electronică și Serviciile de Încredere
IPA - Instrument de Asistență pentru Preaderare la Uniunea Europeană
MCloud - Platforma Tehnologică Guvernamentală Comună
MPass - Serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului
MobiSign - Serviciul guvernamental de identitate și semnătură electronică mobilă
MSign - Serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică
OECD/SIGMA - Suport pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării
UE – Uniunea Europeană
OTCS - Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat
PIB - Produs Intern Brut
PKI - Infrastructura cheilor publice
PlanPro - sistem informatic de monitorizare a implementării documentelor de planificare
PNAAA - Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere
RAP - Reforma Administrației Publice
RSAL - Registrul de stat al actelor locale
RSUD - Registrul de Stat al Unităților de Drept
SAMEP - Subdiviziunea de Analiză, Monitorizare și Evaluare a Politicilor
SCPIE - Subdiviziunea Coordonare Politici Publice și Integrare Europeană
SIA REA - Sistemului Informațional automatizat „Registrul electronic al angajaților”
SIA RFPFP - Sistemului Informațional Automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”
SIA EMRU - Sistem Informațional Automatizat de Evidență și Management al Resurselor Umane din autoritățile publice
SND – Strategia Națională de Dezvoltare
SRAP - Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030
TIC - Tehnologia Informației și a Comunicațiilor
TVA - Taxa pe Valoare Adăugată
UAT - Unitate Administrativ Teritorială
UCIM - Unitate Centrală de Implementare și Monitorizare a reformei administrației publice locale
WGI - Indicatori Globali ai Guvernanței (Worldwide Governance Indicators)

INTRODUCERE

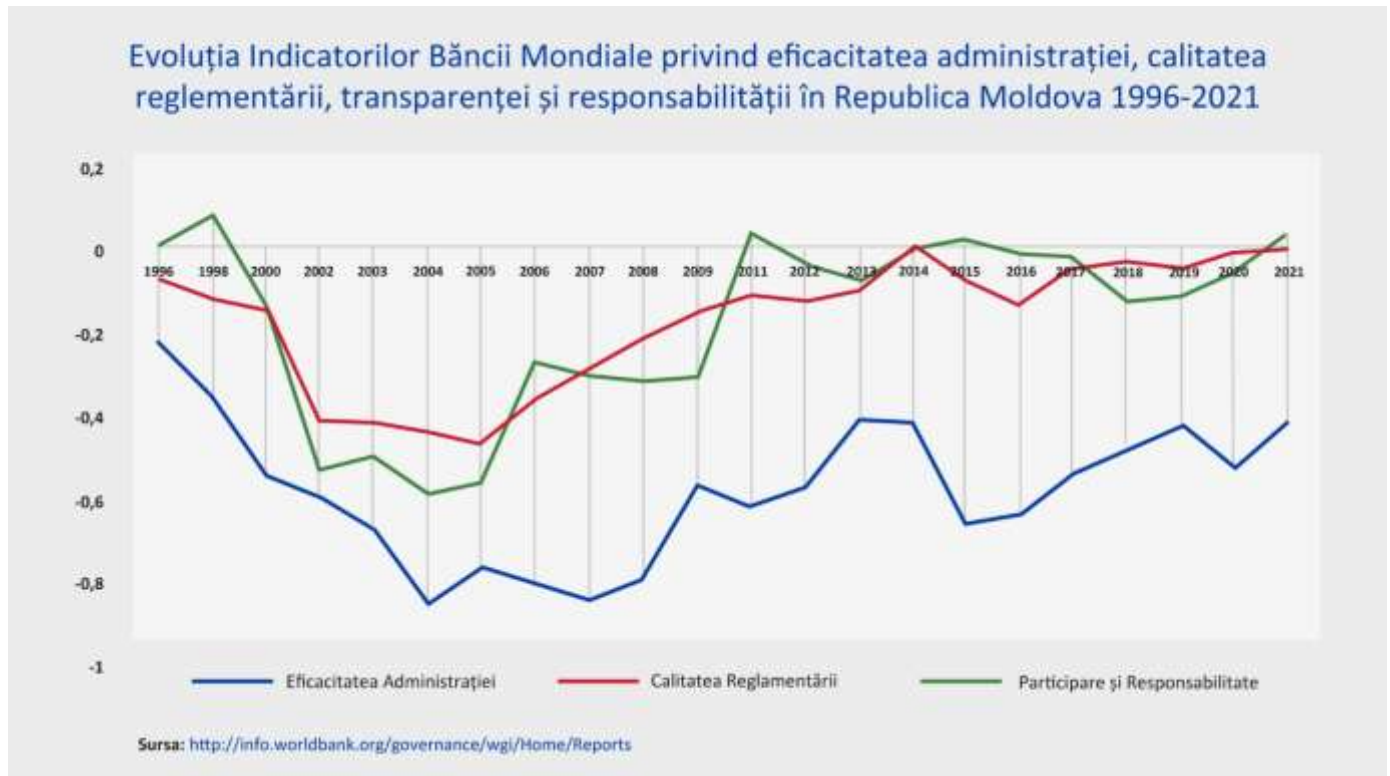
1. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023 - 2030 reprezintă un document de politici publice unitar, coerent și cuprinzător care descrie viziunea, scopul, obiectivele, acțiunile și resursele necesare procesului de transformare/perfecționare al administrației publice din Republica Moldova la nivel central și local pentru anii 2023-2030, în vederea aderării la Uniunea Europeană spre sfârșitul acestei perioade.

Prezenta Strategie are la bază informații care derivă din următoarele surse:

- 1) Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.
- 2) Raportul de evaluare ex-post al Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.
- 3) Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018.
- 4) Evaluarea finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare 2012-2018.
- 5) Recomandarea 436/2019 privind democrația locală și regională în Republica Moldova a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei precum și Foaia de parcurs privind democrația locală și regională din 15 aprilie 2021, parte a procesului de postmonitorizare.
- 6) Raportul delegației Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei cu privire la implementarea Foi de parcurs revizuite privind democrația locală și regională în Republica Moldova, întocmit ca urmare a celor două mese rotunde, din februarie 2022 și iunie 2022, organizate în cadrul procedurii de postmonitorizare a Republicii Moldova privind implementarea Cartei europene a autonomiei locale.
- 7) Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială 2018 (GiZ).
- 8) Analiza și evaluarea sistemului de taxe locale al municipiului Chișinău, 2020, Comunitatea Mea/IREX/USAID.
- 9) Manualul de creștere a veniturilor administrației publice locale, 2019, Comunitatea Mea/IREX/USAID.
- 10) Modele pentru Sistemul de Finanțe Publice Locale în Moldova, Mă Implic SKAT/Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare 2021.
- 11) Rapoarte de analiză publicate pe parcursul anului 2022 sub egida Coaliției pentru Descentralizare.
- 12) Rapoarte internaționale privind diferite aspecte ale descentralizării administrative, descentralizării financiare și a experienței internaționale în domeniul reformei teritoriale.
- 13) Date statistice din perioada 2019-2021, inclusiv execuții ale bugetelor locale oferite de Ministerul Finanțelor.
- 14) Evaluări și analize ale provocărilor întâmpinate în activitatea curentă realizate de direcțiile din cadrul Cancelariei de Stat și de către I.P. Agenția de Guvernare Electronică.

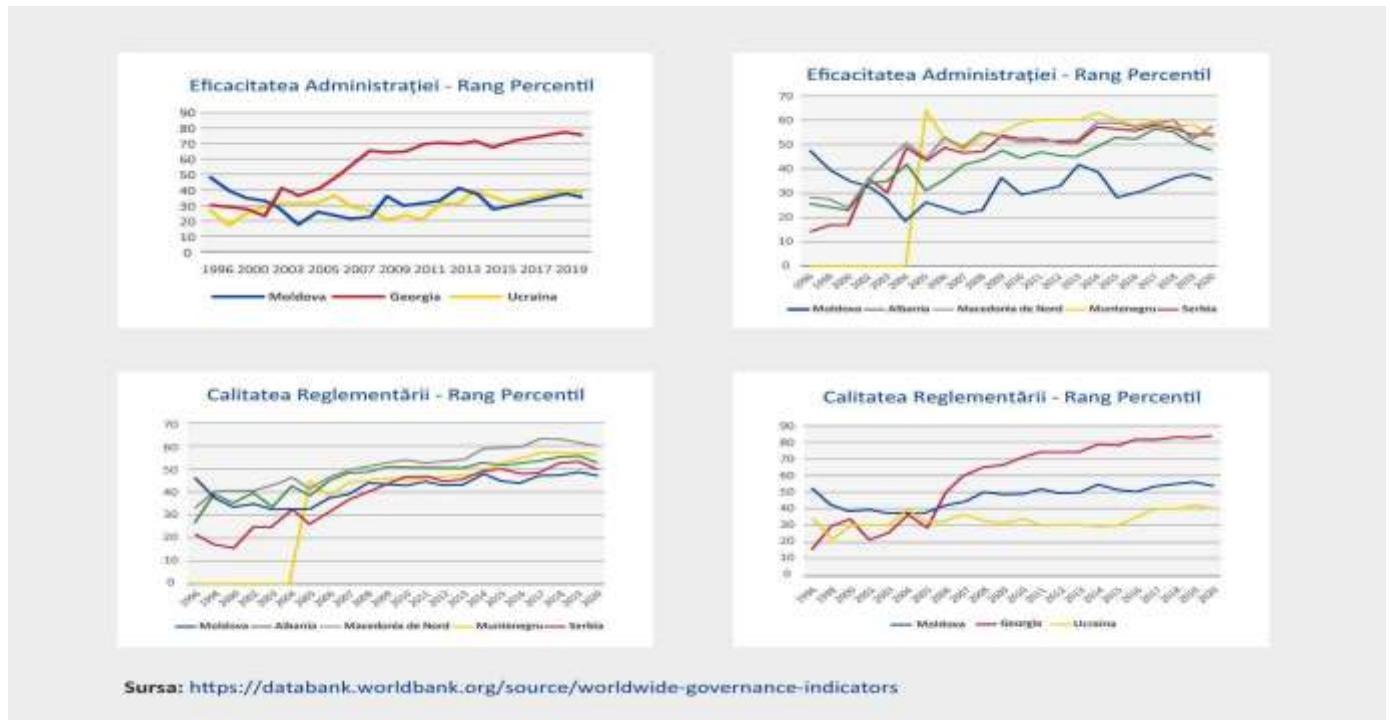
2. În mai multe rapoarte privind Republica Moldova, calitatea guvernării/guvernantei publice este măsurată prin indicatori globali ai guvernantei calculați de Banca Mondială (WGI-Worldwide Governance Indicators). Aceasta utilizează o multitudine de surse pentru a estima calitatea guvernării pe 3 dimensiuni relevante: 1) eficacitatea administrației; 2) calitatea reglementărilor; 3) participare și responsabilitate. Evoluția valorilor absolute ale celor 3 indicatori pentru Republica Moldova pe perioada 1996-2021 poate fi observată în graficul nr.1. În general se poate observa o stagnare pe întreaga perioadă, dar un început de progres în 2020 și mai ales în 2021. De notat că valorile estimate ale acestor indicatori pot varia în intervalul (-2,5 ; +2,5).

Graficul 1:



2. La fel de interesante sunt comparațiile pentru 2 dintre indicatorii de mai sus, cei mai semnificativi pentru reforma administrației publice, între Republica Moldova și celelalte 2 țări care au depus cereri de aderare la UE, Georgia și Ucraina, precum și comparația între Republica Moldova și țările candidate la UE din Balcanii de Vest.

Graficul 2:



3. Graficele de mai sus arată tendințele contradictorii ale rezultatelor reformelor din domeniul administrației publice: anumite progrese după semnarea Acordului de Asociere la UE, dar insuficiente și ne-consolidate. Dacă la *Calitatea Reglementării* Republica Moldova se situează într-o poziție acceptabilă atât în comparație cu Ucraina și Georgia, cât și cu țările candidate din Balcanii de Vest, situația este mult mai îngrijorătoare în ceea ce privește *Eficacitatea Administrației*, unde decalajele față de țările menționate sunt mari. Printre explicații ar putea fi lipsa de consecvență în implementarea reformelor, instabilitatea politică și stagnarea din perioada 2019-2021.

4. Aceste imagini globale trebuie însă detaliate și nuanțate pe zone ale administrației publice. Astfel *Raportul de evaluare ex-post al Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020* evidențiază progresele făcute în perioada menționată în acest domeniu:

- 1) au fost reglementate anumite elemente importante ale sistemului de planificare strategică a politicilor publice;
- 2) a crescut utilizarea sistemelor TIC (tehnologia informației și comunicațiilor) de către administrația publică, îmbunătățindu-se astfel eficiența și crescând accesul cetățenilor la servicii publice administrative mai bune;
- 3) s-a îmbunătățit mediul de afaceri pentru sectorul privat;
- 4) s-au standardizat și simplificat procedurile administrative utilizate de către instituțiile și autoritățile publice în raport cu cetățenii și companiile;
- 5) s-a definit cadrul procedural la nivelul instituțiilor administrației centrale de planificare bugetară corelat cu documentele de politici publice aprobate;
- 6) a fost creat cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar;
- 7) a crescut transparența și eficiența procedurilor de achiziții publice.

5. La nivelul administrației publice locale, raportul de *Evaluare finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare 2012-2018*, subliniază următoarele:

- 1) progrese realizate în domeniul descentralizării financiare (noul sistem de transferuri către administrația publică locală proiectat și implementat în perioada 2012-2014 și aplicat integral din 2015);
- 2) progrese semnificative în înregistrarea și cadastrarea proprietății private, a delimitării proprietății publice a APL;
- 3) creșterea transparenței și accesului la servicii publice locale prin digitalizare;
- 4) simplificarea, standardizarea procedurilor administrative și îmbunătățirea controlului ex-ante al Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat;
- 5) unele progrese în clarificarea modului de alocare a responsabilităților.

5. Cu toate acestea ambele rapoarte, precum și alte studii și analize, evidențiază existența în continuare a unor probleme semnificative ce trebuie rezolvate, nevoia stringentă de continuare și consolidare a administrației publice, atât la nivel central, cât și la cel local, mai ales în noul context de stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană. Principala provocare cu care se confruntă administrația publică în Republica Moldova este capacitatea administrativă limitată, generată de atractivitatea redusă, de sistemul de salarizare fragmentat și incoerent, de limitările sistemului de recrutare, promovare, evaluare a funcției publice, de influența politică nelegitimă care a împiedicat procesul de profesionalizare.

ANALIZA SITUAȚIEI

I. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici

6. Guvernul Republicii Moldova, prin intermediul Cancelariei de Stat, exercită competența privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.657/2009, stabilește că principala funcție reprezintă asigurarea promovării și realizării politicii statului în domeniul managementului resurselor umane în serviciul public.

7. Din punct de vedere al cadrului instituțional, procesul de gestionare a funcției publice și a altor categorii de personal din autoritățile publice are loc la diferite nivele, prin implicarea directă/indirectă a conducerii autorității, șefilor de subdiviziuni, subdiviziunea de resurse umane, funcționarii publici, cu roluri și responsabilități specifice, spre exemplu:

- 1) *Parlamentul*, autoritate legislativă a statului, are un rol foarte important în reglementarea reformelor în administrația publică și implicit în managementul resurselor umane în serviciul public.
- 2) *Secretarul General al Guvernului*, are un mandat important în vederea sprijinirii politicilor publice și reformelor privind managementul resurselor umane în serviciul public, prin rolul său de actor principal de coordonare și organizare procesului de planificare strategică în plan național.
- 3) *Cancelaria de Stat*, elaborează, promovează și monitorizează implementarea politicii de stat în domeniul resurselor umane în administrația publică, precum și coordonează implementarea politicilor și procedurilor de personal în cadrul ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență.
- 4) *Direcția managementul funcției publice din cadrul Cancelariei de Stat*, asigură elaborarea, promovarea și realizarea politicii statului în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici în serviciul public.
- 5) *Ministerul Finanțelor*, are misiunea de realizare a managementului finanțelor publice, de implementare a principiilor de bună guvernare, de elaborare a politicilor publice eficiente în domeniul salarizării în sectorul bugetar, de monitorizare a calității politicilor și actelor normative, de propunere a intervențiilor justificate ale statului care urmează să ofere soluții eficiente în domeniul salarizării în sectorul bugetar, de analizare a situațiilor și problemelor, asigurând cel mai bun raport dintre rezultatele scontate și costurile preconizate.
- 6) *Ministerul Justiției*, este responsabil de elaborarea politicii în domeniul integrității în sectorul public.
- 7) *Centrul Național Anticorupție*, este responsabil de prevenirea și combaterea corupției în rândul funcționarilor publici, promovarea integrității instituționale.
- 8) *Autoritatea Națională de Integritate*, este responsabilă de monitorizarea, controlul, evaluarea integrității funcționarilor publici (incompatibilități, restricții, limitări, conflicte de interese, averi, interese personale).
- 9) *Institutul de Administrare Publică* din cadrul Universității de Stat din Moldova îndeplinește atribuții privind dezvoltarea profesională inițială și continuă a personalului din administrația publică.
- 10) *Subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților publice* au misiunea de a contribui la realizarea obiectivelor strategice și operaționale ale respectivelor autorități publice prin promovarea și implementarea unui sistem de management eficient, uniform și corect al resurselor umane în cadrul autorităților.

8. Cadrul juridic care reglementează funcția publică include un set de principii și norme aplicabile funcționarilor publici, precum și dispoziții aplicabile altor categorii de personal din serviciul public. Domeniile vizate cuprind reglementarea activității demnitarilor și a personalului din cabinetul persoanelor

cu funcție de demnitate publică, a funcționarilor publici cu statut general, a demnitarilor din autoritățile publice locale și a funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale și a personalului contractual.

9. Analiza de mai jos a situației actuale din acest domeniu se bazează pe datele colectate la nivelul Direcției managementul funcției publice, pe informațiile prezentate de *Raportul de evaluare ex-post al Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020*, pe analizele și concluziile rapoartelor realizate în cadrul proiectului cu finanțare UE *Sprijin pentru dezvoltarea capacității și motivarea angajaților din administrația publică din Republica Moldova*, implementat între 2018-2021, precum și din alte rapoarte și analize realizate de parteneri interni și externi. Ulterior, echipa cu rol de definitivare a Strategiei de reformă a administrației publice a realizat o serie de ședințe de lucru, care au avut scopul de a identifica, analiza și evalua problemele sistemice din domeniu, cauzele și efectele acestora pe termen mediu și lung (arborele problemei), stabilirea unei ordine de priorități – în urma acestui proces au fost prioritizate numai un număr limitat de aspecte pe care să se concentreze această secțiune a SRAP. Totodată, în acest proces au fost consultați funcționari publici din domeniul resurselor umane din cadrul autorităților publice.

Probleme principale

Problema nr.1: Sistemul de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor publice în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici se realizează de către Cancelaria de Stat în mod insuficient.

10. Reorganizările Cancelariei de Stat din anul 2016 și 2019, au implicat diminuarea semnificativă a rolului și a funcțiilor în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici. Reorganizarea din 2016 a redus atribuțiile Cancelariei de Stat în domeniul funcției publice doar la nivelul avizării statelor de personal și coordonarea procesului de instruire profesională (3 unități de personal). Reorganizarea din 2019 a implicat crearea Direcției managementului funcției publice și resurse umane, cu mixt de funcții de elaborare a politicilor și administrarea personalului din Cancelaria de Stat. Ambele reorganizări au avut repercusiuni sistemice asupra capacității Cancelariei de Stat de a gestiona eficient și proactiv domeniul funcției publice, care este unul de nivel strategic pentru asigurarea unei administrații publice moderne cu corp de funcționari publici profesioniști și integri, capabili să lucreze în favoarea cetățenilor.

11. Numărul de posturi alocat s-a dovedit a fi insuficient pentru asigurarea realizării prevederilor legale privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administrația publică. Acest lucru se datorează îndeosebi complexității și volumului ridicat de sarcini care decurg din modificările cadrului normativ privind modernizarea funcției publice și a statutului funcționarului public, conform obiectivelor și acțiunilor prioritare stabilite în Programele de activitate ale Guvernului, dar și corespunderii cu standardele internaționale în contextul cerințelor de aderare la Uniunea Europeană.

12. Reieșind din importanța sporirii atractivității funcției publice și dezvoltării capitalului uman în serviciul public, precum și vederea asigurării progresive a exercitării conforme și depline a competențelor Cancelariei de Stat în domeniu, prin Hotărârea Guvernului nr. 789/2022 pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului în decembrie 2022, a fost instituită Direcția managementul funcției publice, subdiviziune autonomă constituită din 8 unități de personal. Această reorganizare îmbunătățește situația în domeniu, dar numărul de unități rămâne a fi insuficient și nu permite realizarea sistemică a competenței privind monitorizarea, evaluarea și raportarea implementării politicii de stat și a procedurilor de personal în autoritățile publice, precum și analiza sistemică a petițiilor/plângerilor funcționarilor publici privind încălcarea anumitor drepturi prevăzute de legislație.

Problema nr. 2: Sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public este nefuncțional și limitat din prisma funcționalităților.

13. Evidența funcțiilor publice și al funcționarilor publici la nivel național se efectuează prin administrarea Registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici, precum și a dosarelor personale ale

funcționarilor publici¹. Modalitatea de administrare a datelor și de transmitere a acestora către Cancelaria de Stat, categoriile de persoane care au acces la evidența națională, structura și conținutul registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici au fost stabilite prin *Hotărârea Guvernului nr.106/2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului Informațional Automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” (SIA RFPFP)*, prin care autoritățile publice care cad sub incidența *Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (în continuare – Legea nr. 158/2008)* au fost obligate să utilizeze acest sistem.

14. Conform Concepției de funcționare a SIA RFPFP, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1373/2006 cu privire la aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, sistemul urma să realizeze stocarea informației cu privire la structura autorității publice, funcțiile publice/posturile ocupate și vacante, concursurile realizate, informații despre titularii funcțiilor publice/posturilor, dezvoltarea profesională, evaluarea performanțelor, sancțiunile, stimulările etc.

15. Conform acțiunilor planificate în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, în 2017, SIA RFPFP urma să fie dezvoltat și completat cu noi module și funcționalități, iar în 2018 să fie aplicat integral în toată administrația publică. Din motive de ordin tehnic și organizațional obiectivele date n-au fost însă realizate. La începutul anului 2019, datele din SIA RFPFP au fost migrate pe platforma „MCloud”², provocând perioade de nefuncționalitate a sistemului și, ca rezultat, abandonarea de către mai multe autorități a utilizării acestuia.

Astfel, în prezent SIA RFPFP nu a devenit un instrument funcțional în gestionarea resurselor umane din autoritățile publice, este implementat doar de 250 de autorități publice din cele peste 1000 de autorități publice.³

Prin *Hotărârea Guvernului nr. 681/2020* a fost aprobat *Conceptul Sistemului Informațional automatizat „Registrul electronic al angajaților” (SIA REA)* pentru sectorul bugetar, care a devenit obligatoriu de implementat în toate entitățile bugetare.

Scopul principal al SIA REA reprezintă asigurarea unei evidențe unitare despre angajați și angajatori în sectorul bugetar, inclusiv evidența și monitorizarea datelor cu privire la salarizarea în sectorul bugetar. Printre obiectivele principale ale SIA REA reprezintă oferirea instrumentelor automatizate de evidență a raporturilor de muncă pentru angajatori, angajați, autoritățile statului, care vor contribui la simplificarea proceselor de prezentare, extragere, eliberare, păstrare, monitorizare a informațiilor aferente raporturilor de muncă.

Conceptul SIA REA prevede integrarea și interacțiunea cu un șir de sisteme informaționale de stat: MConnect (pentru schimbul de date între SIA RFPFP și sistemele informaționale ale autorităților și entităților publice), MPass (pentru autentificarea și autorizarea pe bază de roluri în cadrul sistemului), MSign (pentru verificarea autenticității și aplicarea semnăturii electronice de către titularii certificatelor cheițelor publice, printr-un mecanism securizat și flexibil), MLog (pentru asigurarea jurnalizării, auditului, evidenței evenimentelor și marcajului de timp, care să permită reproducerea parcursului desfășurării operațiunilor, MNotify (pentru transmiterea notificărilor). Pentru preluarea și schimbul de informații și date relevante pentru evidența angajaților, sistemul dat este prevăzut să interacționeze cu resursele informaționale administrative prin accesarea bazelor de date deținute de entitățile corespunzătoare, utilizând serviciile web furnizate de acestea prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect, inclusiv cu SIA RFPFP – Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.

¹ Articolul 13 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

² Platforma MCloud - reprezintă o infrastructură informațională guvernamentală comună, care funcționează în baza tehnologiei de „cloud computing” găzduită în infrastructura consolidată de centre de date. Platforma reprezintă un model de furnizare a serviciilor, prin intermediul sistemului de telecomunicații al autorităților administrației publice, precum și al rețelelor publice de comunicații, exclusiv prin canale securizate de acces și transport de date.

³ 108 autorități ale administrației publice centrale, 845 autorități ale administrației publice locale de nivelul I, 36 autorități ale administrației publice locale de nivelul II (fără entitățile cu statut juridic din cadrul consiliilor raionale).

Din evaluările efectuate de către specialiștii în tehnologii informaționale pentru realizarea unui sistem integrat s-a constatat că din motive tehnice nu poate fi asigurată interconexiunea acestor două registre, având în vedere tehnologia depășită moral a SIA RFPFP, conceput în anul 2013 ca un sistem independent.

Funcționalitățile SIA REA urmează a fi analizate suplimentar de către actorii relevanți din prisma extinderii acestora pentru a permite utilizarea acestuia drept un instrument modern de gestionare a resurselor umane, care prevede digitalizarea proceselor privind angajarea personalului, dezvoltarea profesională, evaluarea performanțelor, răspunderea disciplinară etc.

16. În contextul celor expuse, Republica Moldova nu dispune de un sistem informațional funcțional pentru gestionarea resurselor umane în serviciul public, capabil să ofere informații specifice în timp real privind diferite aspecte ale personalului din autoritățile publice, atât de necesare pentru luarea deciziilor bazate pe evidențe.

Problema nr.3: Cariera în funcția publică, în mod special pentru tinerii profesioniști, nu este atractivă. Capacitatea statului de a acoperi cantitativ și calitativ necesarul de personal în administrația publică este insuficientă.

17. Funcțiile publice constituie circa 4,2% din forța de muncă a țării și 27% din personalul angajat în sectorul bugetar. Ponderea funcțiilor publice în administrația publică centrală este de 59% și de 41% în administrația publică locală.

18. Conform situației la 01.01.2022, numărul total de funcții și posturi în autoritățile publice a constituit de 49 313, reprezentând o creștere cu 9,5% și respectiv 5,7% în comparație cu anii 2019 și 2020. Din numărul total de funcții și posturi în autoritățile publice, 6 743 (14%) posturi au fost vacante. Efectivul corpului de funcționari publici cu statut general a crescut cu 8,8% comparativ cu anul 2019 și 2,9% comparativ cu anul 2020. Creșterea numărului de funcții publice cu statut special a fost de 0,5%.

19. Funcțiile publice cu statut general sunt ocupate în mare parte de femei (74% - femei, 26% - bărbați), comparativ cu 60% în țările OECD. Totodată, ponderea femeilor în funcțiile publice de conducere de nivel superior constituie 60%, funcții publice de conducere - 70 %, funcții publice de execuție - 76%. Funcțiile publice cu statut special, sunt ocupate în special de bărbați – 80%. Femeile sunt mai puțin reprezentate în funcțiile de demnitate publică (31%). Din datele prezentate de autoritățile publice rezultă că ponderea femeilor în funcții de demnitate publică diferă foarte mult pe nivelurile de administrare. Astfel, se constată un dezechilibru de gen în APL de nivelul II – doar 18% femei și 82% bărbați, în descreștere cu 0,8% față de anul 2020.

20. La 01.01.2022 vârsta medie a funcționarilor publici a constituit 45 ani, respectiv 43 ani în administrația publică centrală și 48 ani în administrația publică locală. Dinamica vârstei medii în ultimii trei ani variază între 44 – 46 ani. Referitor la vechimea în funcția publică, 62% din funcționarii publici din Republica Moldova au mai mult de 7 ani experiență de muncă în funcția publică. Funcționarii publici care au mai puțin de 2 ani experiență reprezintă 12%.

21. Gradul de ocupare a posturilor înregistrează un nivel de 86,3%, în mare parte la același nivel cu anii precedenți. 82% în administrația publică centrală și 90% în administrația publică locală. În același timp, se evidențiază un nivel relativ scăzut de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior, 74.1% în anul 2021 și 81.5% în anul 2020, la un salariu mediu lunar de 25 mii lei. Una din posibile cauze este legată de reorganizarea unor ministere, fapt care a condus la tergiversarea lansării concursurilor sau/și a promovării funcționarilor publici. În acest sens, majoritatea autorităților publice se confruntă cu deficit de personal, volum mare de muncă pentru personalul existent și un nivel scăzut de candidați la concursurile pentru funcțiile publice vacante, în mod special pentru cele de execuție.

22. Dintre procedurile de ocupare a funcțiilor publice prevalează cele meritocratice, constituind circa 70% (concursul și promovarea). Astfel, modalitatea principală de ocupare a funcțiilor publice este concursul (55%), care indică o creștere nesemnificativă în comparație cu anul 2020 (54%). Promovarea ca modalitate de dezvoltare și creștere în carieră prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate, pe bază de merit, este constantă față de anul 2020, având același indice (14%). Promovarea într-o funcție publică superioară se aplică doar în cazul existenței unor funcții publice vacante disponibile. În acest sens, în APL,

se atestă oportunități limitate de promovare, dat fiind faptul că sunt structuri organizaționale mici. Este important de menționat faptul că din datele furnizate de către autoritățile publice circa 4% din funcționarii publici angajați au ocupat funcția publică prin alte modalități decât cele prevăzute de legislație, remarcându-se existența unor încălcări ale cadrului normativ privind ocuparea funcției publice.

23. Se constată că atractivitatea funcției publice rămâne însă la un nivel relativ scăzut: în anul 2021 în medie doar 1,7 persoane au candidat la ocuparea unei funcții publice. Numărul redus de candidați pe post vacant poate fi și un indicator al lipsei structurale de încredere în corectitudinea sistemului de recrutare și selecție. Fluctuația personalului pentru anul 2021 a fost de 11,24%, în mod special în rândul persoanelor angajate în primii ani de activitate.

24. Cauzele capacității reduse a statului de a acoperi necesarul de personal, din prisma calitativă (competențe) și din prisma cantitativă (unități de personal ocupate) și a lipsei de atractivitate de dezvoltare a carierei în funcția publică a persoanelor calificate au fost evidențiate și în studiile realizate în cadrul proiectului de asistență tehnică finanțat din fonduri europene pentru sprijinirea reformei în administrația publică⁴, după cum urmează:

- 1) *Remunerarea muncii este percepută ca fiind neadecvată în raport cu cerințele și responsabilitățile unei funcții publice; sistemul de salarizare nu este perceput ca fiind echitabil și nici nu încurajează performanța la locul de muncă.* Conform datelor prezentate de Ministerul Finanțelor, salariul mediu lunar al funcționarilor publici din administrația publică centrală și locală (cu excepția autorităților publice cu funcționari publici cu statut special) pentru anul 2021 a constituit de 10 533 lei. Nivelurile salariale depind, în mare măsură, de ierarhia autorității publice în sistemul administrativ (central, teritorial, local), care determină o diferență de cel puțin 30% diferență între salariile funcționarilor publici din APC și APL, iar în cazul existenței altor drepturi salariale (spor specific, alte sporuri), diferența este încă mai mare, în special în cazul unor autorități publice pe linie. Comparativ cu salariile din sectorul privat, nivelurile salariilor pentru posturile de complexitate similară cu cele din serviciul public sunt necompetitive. Conform cadrului normativ, rezultatele evaluării performanțelor individuale sunt luate în considerație la stabilirea sporului pentru performanță, semestrial, care în medie constituie 10% din salariul de bază.
- 2) *Incompatibilitățile și restricțiile legale stabilite prin statut nu sunt compensate cu alte beneficii.* În conformitate cu prevederile Legii nr. 158/2008, funcționarul public este limitat în posibilitatea de a ocupa o altă funcție remunerată, cu unele excepții. Conform legii, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă și penală pentru acțiunile/inacțiunile în funcția publică.
- 3) *Sistemul de dezvoltare în carieră nu este predictibil, iar oportunitățile de promovare în funcția publică sunt limitate.* Sistemul de dezvoltare în carieră este unul rigid, prin care avansarea într-o funcție superioară are loc doar în cazul existenței unei funcții superioare vacante și la discreția șefului ierarhic superior. Promovarea în funcția publică în majoritatea autorităților publice constituie o provocare pentru managementul eficient al resurselor umane. Acesta este cazul mai ales la nivelurile superioare ale ierarhiei, unde în mod firesc sunt și mai puține posturi vacante și șansele de promovare sunt aproape inexistente. Acest lucru are un efect negativ asupra motivației și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, în mod special în cazul funcționarilor publici din APL.
- 4) *Cultura organizațională birocrată.* În mare parte, cultura organizațională în autoritățile publice este axată preponderent pe proces, reguli, proceduri și mai puțin pe rezultate, mai puțin încurajează creativitatea și abordarea inovativă în soluționarea problemelor la locul de muncă. Stilul de conducere predominant este unul autoritar, nu sunt instituționalizate practicile de management participativ și implicare a angajaților în procesul de luare a deciziilor.

⁴ Proiect EuropeAid/138204/DH/SER/MD – Support to Public Administration Reform Process in the Republic of Moldova – 2018-2020

- 5) *Lipsa unui cadru integrat de competențe generale și specifice în serviciul public, adaptat nevoilor posturilor din administrația publică, corelat cu prioritățile naționale.* La etapa actuală, procesul de recrutare și selecție are loc în mod descentralizat, nu există un sistem clar de referință în ceea ce privește competențele generale și specifice minim necesare pentru a ocupa o funcție publică. Nici procesul de dezvoltare profesională nu este suficient de axat pe dezvoltarea de competențe în mod prioritar și mai puțin pe acumulare de cunoștințe.
- 6) *Supraîncărcarea personalului în autoritățile publice.* Rata relativ scăzută de ocupare a posturilor vacante și temporar vacante, în mod special în autoritățile administrative din subordinea ministerelor, precum și menținerea moratoriului pe parcursul mai multor ani, creează condiții de supraîncărcare a personalului și elemente de sindromul arderii. În acest sens, calitatea muncii scade dramatic.
- 7) *Reducerea numărului absolvenților care decid să rămână în țară, iar oferta universitară este limitată în ceea ce privește spectrul de specializări pentru unele funcții publice.* În ultimii ani se atestă o scădere bruscă a absolvenților în unele domenii cu specializare îngustă în serviciul public, în mod special pentru administrația publică locală.

Problema nr. 4: Sistemul existent de dezvoltare profesională a funcționarilor publici nu răspunde suficient necesităților serviciului public, instituționale și individuale de formare profesională a funcționarilor publici, în mod special celor din administrația publică locală.

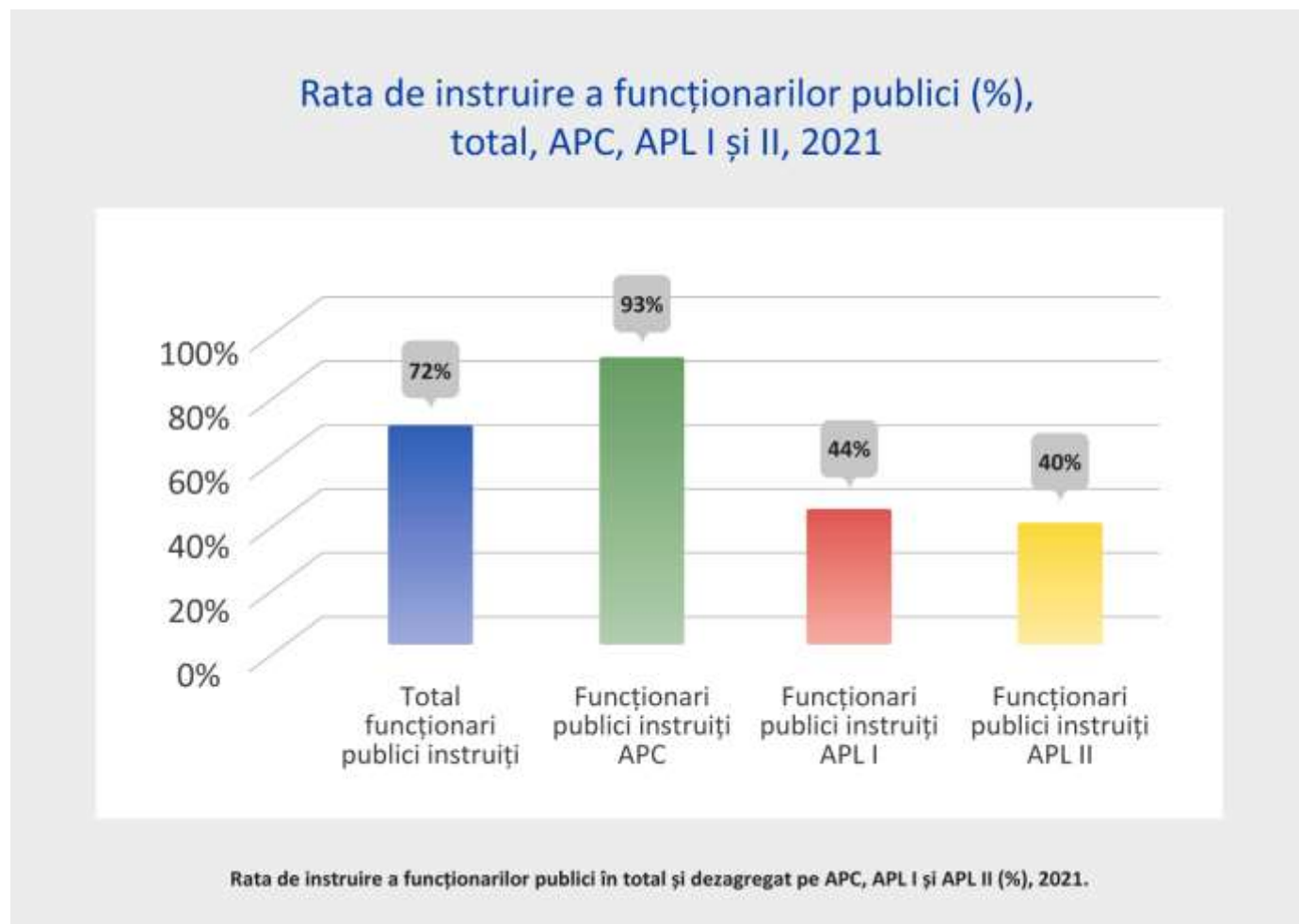
25. Conform cadrului normativ privind funcția publică, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici reprezintă o parte importantă a procesului de dezvoltare a capacităților în sens mai larg. Legea nr. 158/2018 stabilește că funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, iar fiecare autoritate publică este responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public.

26. Autoritățile publice au obligația de a asigura fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, fiecărui funcționar public de conducere de nivel superior și funcționar public de conducere un curs de inițiere pentru dezvoltarea profesională a competențelor manageriale cu o durată de cel puțin 40 de ore, iar fiecărui funcționar public debutant un curs de inițiere cu o durată de cel puțin 40 de ore. Pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională al funcționarilor publici, fiecare autoritate publică trebuie să aloce anual cel puțin 2% din fondul de salarizare.

27. Pe parcursul anului 2021, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici a continuat să fie afectată de situația pandemică, însă prestatorii de servicii s-au adaptat noilor condiții și au continuat să furnizeze pregătire profesională prin utilizarea instrumentelor de instruire la distanță, și prin diferite platforme de comunicare și învățare virtuală (zoom, google classroom, platforme e-learning ș.a.).

28. Conform datelor statistice, pentru anul 2021, au beneficiat de instruire 11 136 funcționari publici, cu 1 644 de funcționari publici mai mulți decât în anul 2020. În acest context, se constată adaptabilitatea prestatorilor de servicii de instruire și a autorităților publice la noile realități educaționale. Rata de instruire totală a funcționarilor publici, cât și datele dezagregate pe niveluri ale administrației publice sunt prezentate în graficul nr.3. Se constată că autoritățile publice centrale au asigurat o rată de instruire superioară în comparație cu cele din administrația publică locală de nivelul I și de nivelul II.

Graficul nr.3:



29. Pe parcursul anului 2021, doar 6 747 (43,8%) de funcționari publici au fost instruiți cel puțin 40 ore conform actelor normative: APC – 52,7%, APL I – 25,8%, APL II – 31,6 %. În aceeași perioadă au fost instruiți 598 de funcționari publici debutanți, dintre aceștia 453 fiind din cadrul administrației publice centrale și 145 din cadrul administrației publice locale. Astfel, doar 16% din funcționarii publici debutanți au beneficiat de numărul minim de ore de instruire conform cadrului legal, ceea ce indică o scădere semnificativă în comparație cu anul 2020, unde 48% din funcționarii publici debutanți au beneficiat de dezvoltare profesională în primele șase luni în serviciul public, asta deși un sistem eficient de instruire este vital pentru orice organizație în scopul dezvoltării și menținerii standardelor profesionale ale conduitei și performanței personalului.

30. Principalul furnizor național de instruire a funcționarilor publici este Institutul de Administrare Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova (Academia de Administrare Publică reorganizată). IAP este responsabil de realizarea Comenzii de stat pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, care include programe de instruire pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Comanda de stat este elaborată de către Cancelaria de Stat în coordonare cu IAP, în baza rezultatelor exercițiului de identificare a necesităților de instruire realizat de IAP, în limitele bugetului disponibil. Anual, prin comanda de stat, IAP instruieste în mediu 1 200 de funcționari publici sau aproximativ 8% din numărul total de funcționari publici. Suplimentar, prin acorduri de colaborare cu autoritățile publice centrale și locale, realizează activități de instruire pentru peste 3500 funcționari publici sau încă pentru alte 23% din funcționari publici. În baza infrastructurii existente (3 blocuri de instruire funcționale), capacitatea medie de instruire a IAP constituie 10 000 funcționari publici sau 67% din totalul de funcționari publici, de două ori mai mare decât cea utilizată în prezent.

31. Funcționari publici din autoritățile publice beneficiază de un șir de cursuri online realizate în cooperare cu partenerii externi. În anul 2021, peste 40 de funcționari publici au beneficiat de programele de instruire implementate de parteneri externi, printre care:

- 1) Agenția Japoneză pentru Cooperare Internațională; Oficiul Economic și Comercial al Ambasadei Republicii Populare Chineze;
- 2) Guvernul Republicii Singapore prin intermediul Programului de Cooperare;
- 3) Guvernul Indiei prin intermediul Programului Indian pentru Cooperare Tehnică și Economică.

32. În 2022, Cancelaria de Stat a semnat Memorandul de Înțelegere cu Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației din România, care implică proiecte de colaborare în mai multe domenii aferente funcției publice. În anul 2022, în cadrul acestui parteneriat, în colaborare cu Institutul Național pentru Administrație (INA) aproximativ 400 funcționari publici au beneficiat de programele de instruire, din care 160 de funcționari publici din APL.

33. Programele de instruire au vizat următoarele subiecte:

- 1) Politici europene, strategii, regulamente și decizii cu impact asupra administrațiilor publice naționale;
- 2) Managementul proiectelor europene;
Managementul proiectelor europene pentru dezvoltarea locală și regională;
- 3) Protecția juridică a drepturilor omului: jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

34. Conform studiilor efectuate în cadrul proiectului de asistenta tehnică pentru sprijinirea reformei în administrația publică⁵, la nivelul anului 2020 doar 50% din funcționarii publici au reușit să îndeplinească necesarul de ore formare obligatorii și au fost evidențiate următoarele puncte slabe:

- 1) Programele de formare nu se bazează în mod direct pe cerere, adică pe nevoile individuale ale funcționarilor publici, ci pe o abordare bazată pe ofertă, în care instituțiile publice aleg din cursurile oferite de furnizorul național de instruire a funcționarilor publici și din cele furnizate prin proiectele donatorilor internaționali.
- 2) Furnizorul național de instruire a funcționarilor publici nu are un rol de dezvoltator sistemic și organizator de formare în sistemul de dezvoltare profesională, chiar dacă este implicat în analiza nevoilor de formare, în dezvoltarea și furnizarea formării, și rămâne în principal un furnizor de formare care reacționează la nevoile exprimate ale autorităților publice și la contribuțiile Cancelariei de Stat.
- 3) Furnizorul național de instruire a funcționarilor publici nu realizează consecvent un rol pro-activ în monitorizarea nevoilor sistemice evidente de formare care decurg din noile structuri, legislație, acte de reglementare sau modificări organizaționale.
- 4) Există încă un anumit grad de reticență a funcționarilor publici de a urma cursuri de formare din cauza volumului mare de muncă pe care îl au sau a lipsei de atractivitate a programelor de formare; șefii de subdiviziuni încurajează insuficient participarea la programele de instruire, în mare parte din cauza volumului mare de lucru și a lipsei resurselor umane pentru înlocuirea angajatului temporar absent.
- 5) Acele autorități publice, unde interesul pentru formare este vizibil, se confruntă cu probleme concrete în identificarea formatorilor corespunzători, cu cunoștințele, experiența și abilitățile necesare, având în vedere că piața privată, comercială, a formării rămâne subdezvoltată.
- 6) Atunci când instruirile necesare nu sunt oferite (nu există sau nu sunt suficiente), nu este clar modul în care funcționarii publici pot accesa instruirea pentru a îndeplini cerința obligatorie de formare de 40 de ore.
- 7) Furnizorul național de instruire a funcționarilor publici oferă cursuri de inițiere pentru funcționarii publici nou recrutați, dar nu poate să îi includă pe toți în această formare, din cauza resurselor limitate.

⁵ Proiect EuropeAid/138204/DH/SER/MD – Support to Public Administration Reform Process in the Republic of Moldova – 2018-2020

- 8) Conținutul cursurilor pentru posturi superioare și manageri medii și de top nu satisface cererea. Aparent, cursurile generale oferite nu s-au îmbunătățit considerabil în ultimii ani în ceea ce privește conținutul și abordările de formare. De asemenea, s-a constatat că mulți funcționari publici au urmat deja toate cursurile oferite, și nu reușesc să îndeplinească obiectivul de 40 de ore de formare pe an.
- 9) Chiar dacă legislația actuală obligă autoritățile publice să aloce 2% din fondul de salarii pentru formare pentru a acoperi parțial costurile de formare pentru nevoile lor particulare, o astfel de contribuție nu este întotdeauna acordată. Cu toate acestea, în perioada 2018-2020, doar 3% din autoritățile publice centrale au alocat 2% din fondul de salarii pentru formare, mai puțin de 20% din instituții au alocat între 1-2%, iar aproape 80% nu au alocat fonduri pentru formare.
- 10) În multe ministere, nevoile de formare ale funcționarilor publici sunt identificate prin exercițiul de evaluare a performanței, dar, din păcate, evaluarea performanței depinde în mare măsură de atitudinea superiorului față de funcționarul public, neasigurând un cadru general acceptat pentru identificarea decalajelor de competențe. În consecință, pare dificil să se identifice decalajele de competențe și să se asigure că acestea au fost depășite prin formare.

Prin *Hotărârea Guvernului nr. 485 din 13.07.2022 cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții din domeniile educației, cercetării și inovării și a prevederilor Ordinului Cancelariei de Stat nr. 44 din 27.07.2022 cu privire la absorbția Academiei de Administrare Publică de către Universitatea de Stat din Moldova* AAP a fuzionat cu Universitatea de Stat din Moldova. Această reorganizare avantajează formarea academică și teoretică a persoanelor care doresc să obțină studii de licență în domeniul administrației publice, funcționarilor publici cu studii superioare care urmează programe post universitare și de masterat, dar poate constitui un impediment în asigurarea calității și relevanței procesului de formare profesională continuă a funcționarilor publici.

II. Cadrul Instituțional al Administrației Publice Centrale

35. Reforma administrației publice centrale este una din prioritățile recunoscute și asumate de către Guvernul Republicii Moldova, iar implementarea acesteia este considerată o precondiție pentru realizarea tuturor reformelor cu urmări directe asupra cetățenilor, care vizează interesul public și soluționarea promptă a situațiilor de urgență. Având la bază studii de fundamentare consistente, inclusiv *Raportul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova*, elaborat în 2015 (https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_raport.pdf) de experți naționali și internaționali conform principiilor SIGMA de bună guvernare ale administrației publice, putem conchide că foarte multe aspecte neelucidate și contradictorii se referă la cadrul actual de reglementare a înființării, funcționării și încetării activității instituțiilor publice, care este complex și nu întotdeauna coerent. În ultimii ani Republica Moldova a depus eforturi susținute de reformă a administrației publice centrale, care s-au materializat relativ cu anumite progrese. Pe de altă parte se constată că un anumit număr de fenomene negative persistă și că impactul lor asupra eficacității administrației publice centrale este considerabil.

36. Cadrul de reglementare a organizării și funcționării instituțiilor publice se dovedește a fi extrem de complex și cuprinde o multitudine de reglementări de natura legislației primare și secundare. Principalele acte normative de natura legilor sau a hotărârilor de guvern sunt menționate mai jos (pct.37- 45).

37. Normele primare care reglementează regimul juridic aplicabil instituțiilor publice se regăsesc actualmente în *Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002* și *Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*. Astfel *Codul Civil*, la Titlul II. Persoanele, Capitolul III. Participarea persoanelor juridice de drept public la raporturile reglementate de legislația civilă, la art.307 alin.(1), definește „*instituția publică*” ca o persoană juridică de drept public.

38. *Legea nr.98/2012* conține un articol distinct referitor la instituțiile publice în care ministerul sau o altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator. În conformitate cu alin.(1)-(3) din acest articol: „(1) Pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor

funcții de interes public de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția celor de reglementare normativ-juridică, supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, în sfera de competență a acestora pot fi constituite instituții publice. (2) Instituțiile publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Guvern, la propunerea ministrului sau a conducătorului autorității administrative centrale, dacă normele speciale nu prevăd altfel. (3) Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală care are în sfera sa de competență o instituție publică exercită, în numele statului, funcția de fondator al acesteia. Această normă enunțată din Legea nr.98/2012 privind administrație publică centrală de specialitate, cu referire la constituirea unei instituții publice, este conformă cu dispozițiile alin.(1) al art.307 din Cod civil, potrivit cărora o instituție publică se „constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă”.

39. La nivelul administrației publice centrale de specialitate, conform art.7 lit. e), coroborat cu art.37 alin.(1) din *Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern*, precum și cu pct.148 sbp.1) și 4) din *Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.610/2018*, luarea deciziei asupra constituirii, reorganizării și dizolvării structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerelor și a altor autorități administrative subordonate Guvernului, *implicit și instituțiilor publice*, reprezintă una din împuternicirile Guvernului și se realizează prin adoptarea unei hotărâri de Guvern.

40. Norme similare se regăsesc și în art.139 lit. f), coroborat cu art. 21 alin.(3), art.59 alin.(2) și cu art. 82 alin.(2) din *Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014*, conform cărora, instituțiile publice de învățământ special și de învățământ profesional tehnic și, corespunzător, instituțiile publice de învățământ superior sunt înființate, reorganizate și lichidate de către Guvern la inițiativa fondatorilor – Ministerul Educației și Cercetării, alte autorități administrative centrale și instituții publice, precum și autoritățile administrației publice locale. Cu referire la instituțiile de învățământ în domeniile militariei și securității, Codul educației, la art.122 alin.(4), prevede că acestea se înființează, reorganizează și lichidează de către Guvern, cu aprobarea Președintelui Republicii Moldova, iar instituțiile de învățământ în domeniul ordinii publice - de către Guvern (art.122 alin.(5) din Cod). Totodată, spre exemplu, școlile sportive, în calitate de instituții publice de învățământ extrașcolare specializate, sunt organizate și funcționează conform unui Regulament, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 31/2019* (potrivit art.20 alin.(5) din *Legea nr.330/1999 cu privire la cultura fizică și sport*).

41. *Legea nr. 1421/2002 cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice*, la art.10, prevede că teatrele, circurile și organizațiile concertistice naționale se înființează prin hotărâre de Guvern, la propunerea Ministerului Culturii, a uniunilor de creație și a autorităților administrației publice locale. În același mod se efectuează reorganizarea instituțiilor publice de cultură și artă în teatre, circuri sau organizații concertistice naționale. În mod analogic se decide și asupra retrogradării instituției de cultură și artă ori asupra lichidării acesteia.

42. De asemenea, este stabilită competența Guvernului de a înființa, reorganiza sau lichida organizațiile de drept public în domeniile cercetării și inovării (art.59 alin.(1) lit. g) din *Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr. 259/2004*). Însă, în cazul acestei categorii de instituții publice, în condițiile art.60 lit. f) din acest Cod, înființarea, reorganizarea sau lichidarea organizațiilor de drept public în domeniile cercetării și inovării poate fi efectuată exclusiv în baza propunerii Ministerului Educației și Cercetării, în calitate de organ central de specialitate al statului care asigură elaborarea politicii naționale în domeniile cercetării și inovării.

43. În cazul instituțiilor publice, în anumite domenii specifice, unele legi conțin norme juridice speciale privind constituirea acestora, care sunt prioritare față de norme generale din *Legea nr.136/2017*. O situație distinctă este în cazul *instituțiilor medico-sanitare publice*, care, conform art.4 alin.(2) din *Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995*, se instituie prin decizia Ministerului Sănătății sau a autorității administrației publice locale, în baza nomenclatorului prestatorilor de servicii medicale aprobat de același Minister al Sănătății, iar instituția medico-sanitară publică departamentală se instituie prin decizia autorității centrale de specialitate.

44. Totodată, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale, atât de nivelul întâi, cât și de nivelul al doilea, conform art.14 alin.(2) lit. h) și, respectiv, *art. 43 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală*, luarea deciziei de înființare a instituțiilor publice de interes local ține de competența consiliilor locale, iar a instituțiilor publice de interes raional de competența consiliilor raionale. De asemenea, *Legea nr.436/2006*, la art.43 alin.(1) lit. r), conține o normă distinctă privind competența consiliilor raionale de a decide înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor social-culturale de interes raional. Norme similare se regăsesc și în art.21 alin.(1) din *Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014*, care stabilește împuternicirea autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea și ale UTA Găgăuzia de înființare, reorganizare și lichidare a instituțiilor publice de învățământ general.

45. Principalele acte legislative care formează cadrul normativ privind finanțarea și salarizarea personalului instituțiilor publice și controlul financiar public sunt următoarele:

- 1) *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014* determină cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice. Prevederile ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar fac obiectul exclusiv al acestei legi. Prevederile Legii nr. 181/2014 se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitorizării și controlului financiar al activității autorităților/instituțiilor publice la autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.
- 2) *Legea privind controlul financiar public intern nr. 229/2010* stabilește reguli și principii generale de organizare a controlului financiar public intern aplicabile autorităților/instituțiilor bugetare, autorităților/instituțiilor publice la autogestiune, întreprinderilor de stat/municipale, societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.
- 3) *Legea salarizării nr. 847/2002* stabilește condițiile principale de organizare a salarizării, inclusiv cerințele tarifare în conformitate cu profesia, funcția și gradul de calificare, modul de tarificare a salariaților, criteriile și normele de evaluare a performanțelor individuale și/sau colective, normele de muncă, inclusiv condițiile de retribuire a muncii salariaților din unitățile cu autonomie financiară care beneficiază de alocații bugetare.
- 4) *Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018* reprezintă un cadru general ce cuprinde principiile, regulile și procedurile de stabilire a drepturilor salariale în raport cu ierarhia funcțiilor din sectorul bugetar. Scopul acesteia constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului.
- 5) *Legea bugetului de stat pentru anul curent* stabilește valoarea de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00 pentru calcularea salariilor angajaților din sectorul bugetar, în conformitate cu prevederile Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.
- 6) *Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar al autorităților publice la autogestiune, al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public nr. 56/2018* stabilește modul de organizare și desfășurare a monitorizării financiare a autorităților publice la autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public, de prelucrare și valorificare a informației aferente activității economico-financiare a acestora, în scopul consolidării disciplinei financiare și eficientizării utilizării patrimoniului public de către autoritățile publice responsabile de administrarea acestuia.
- 7) Prin *Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026/2010* se aprobă Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor. Misiunea Inspecției financiare constă în protecția intereselor financiare publice ale statului prin exercitarea, conform principiilor transparenței și legalității, a

controlului financiar centralizat al Ministerului Finanțelor privind conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și a patrimoniului public.

- 8) *Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 1231/2018* a fost adoptată ca legislație secundară pentru implementarea prevederilor *Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*.
- 9) *Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743/2002* a fost adoptată pentru organizarea executării prevederilor Legii salarizării nr. 847/2002 în partea ce ține de retribuirea muncii salariaților din unitățile cu autonomie financiară și a celor cu autonomie financiară care beneficiază de dotații bugetare, inclusiv a conducătorilor unităților cu autonomie financiară și a conducătorilor, membrilor organelor de conducere ale întreprinderilor de stat, municipale, ai societăților pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat și ai entităților monopoliste. Prin această hotărâre s-au aprobat: (i) rețeaua tarifară recomandată pentru muncitorii din unitățile cu autonomie financiară, categoriile de calificare și condițiile de salarizare pentru muncitorii din transportul auto; (ii) coeficienții de complexitate care pot fi aplicați la stabilirea salariului tarifar pentru categoria I de calificare (de salarizare) pe tipurile de lucrări și ramuri ale economiei naționale; (iii) coeficienții de multiplicitate recomandați pentru stabilirea salariilor de funcție ale personalului încadrat în unități; (iv) alte prevederi conexe.
- 10) *Hotărârea Guvernului nr. 837/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind salarizarea angajaților din instituțiile medico-sanitare publice încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală* stabilește modul, mărimea și condițiile de remunerare a muncii angajaților încadrați în instituțiile medico-sanitare, a colaboratorilor catedrelor clinice ale Universității de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”, în raport cu răspunderea și complexitatea sarcinilor, volumul și calitatea muncii, competența profesională, riscul profesional, precum și nivelul de realizare a indicatorilor de performanță. Acesta este orientat spre asigurarea funcției salariului ca principala sursă de venit, precum și ca formă de stimulare a muncii.

Probleme Principale

1) Cadrul de reglementare fragmentat și parțial contradictoriu în ceea ce privește organizarea și structurarea administrației publice, înțelegerea și separarea conceptelor de: autoritate publică, instituție publică cu rol de implementare, instituție publică la autofinanțare.

46. În contextul adoptării *Hotărârii Parlamentului nr.88/2021 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului* și acordarea votului de încredere și adoptarea, prin *Hotărârea Parlamentului nr. 89/2021*, a listei noi a ministerelor, conex au fost acceptate măsurile, care să garanteze punerea în aplicare a Programului de guvernare și îndeplinirea principalului rol al Guvernului de a realiza politica internă și externă a țării, de a exercita conducerea generală a administrației publice, cu urmări directe asupra calității vieții cetățenilor.

Or, perpetuarea unui sistem ineficient al administrației publice centrale poate amplifica problemele și vulnerabilitățile structurale ale țării și eroda încrederea oamenilor în instituțiile statului. *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* și *Planul de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, au fost principalele documente de politici, care au stabilit obiectivele, prioritățile și acțiunile de reformare a administrației publice în ultimii ani, promovând o abordare integrată a reformei administrației publice centrale și locale.

Conform Strategiei citate, Guvernul Republicii Moldova la acel moment s-a angajat în implementarea reformei administrației publice, cu scopul de a consolida administrația publică atât la nivel național, cât și la nivel local. Obiectivul general a fost de a constitui o administrație publică modernă, eficientă, profesionistă, orientată spre furnizarea de servicii publice de înaltă calitate, conform nevoilor și așteptărilor cetățenilor, entităților sociale și economice. Pentru atingerea acestui obiectiv general au fost planificate acțiuni și

activități specifice în două faze ale procesului de reformă: din 2016 până în 2018 și din 2019 până în 2020. Aceste două faze trebuiau implementate în conformitate cu acțiunile etapizate. Însă, doar primul Plan a fost aprobat oficial de Guvern – pentru 2016-2018.

47. Potrivit Raportului de evaluare intermediară și ex-post a Strategiei, efectuat conform *Metodologiei de evaluare a documentelor de politică publică*, cu asistența partenerilor de dezvoltare în cadrul Programului ENPI al Uniunii Europene pentru Republica Moldova „Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova” se constată că rezultatele preconizate au fost obținute numai parțial, existând numeroase domenii unde sunt necesare progrese mult mai vizibile. Totodată, analiza informațiilor privind procesul de implementare a Strategiei, rezultatele obținute, lecțiile învățate au servit repere pentru abordarea strategică ulterioară și fundamentarea anumitor elemente ale noii Strategii de reformă a administrației publice. Una din problemele reliefate se referă la frecvențele reorganizări ale administrației centrale pe principii diferite, la structura confuză, stufoasă și ne-omogenă a entităților administrației publice centrale, lipsa delimitărilor între diferitele tipuri de organisme publice.

48. În contextul acordării Republicii Moldova la 23 iunie 2022 de către Consiliul European a statutului de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, existența unor instituții ale statului eficiente și moderne este o premisă obligatorie pentru integrarea în spațiul comunitar. După transmiterea chestionarului de către Comisia Europeană, autoritățile guvernamentale au prezentat în scurt timp răspunsurile la peste 2100 de întrebări, ce au vizat practic toate aspectele cheie ale sistemului politic și instituțional, dar și ale cadrului de politici din Republica Moldova. Acest prim-pas oficial pe drumul către aderarea la UE înseamnă că Republica Moldova îndeplinește deja un număr semnificativ de criterii propuse pentru candidați, dar urmează o muncă enormă la anumite capitole, inclusiv realizarea reformei administrației publice centrale pentru oferirea serviciilor publice de calitate cetățenilor.

49. În scopul consolidării capacităților administrației publice centrale de a răspunde exigențelor statutului de țară candidat pentru aderarea la UE, la solicitarea Guvernului și cu asistența OECD/SIGMA, a Delegației Uniunii Europene, în martie-iulie 2022 a fost lansat procesul de evaluare parțială a administrației publice centrale din Republica Moldova, prin intermediul unor analize funcționale axate pe evaluarea capacității administrației publice centrale de a elabora politici publice – procesul va fi generalizat printr-o evaluare completă în 2023, la fel cu asistența tehnică a OECD/SIGMA. Implementarea setului menționat de analize funcționale este coordonată de Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor și cu implicarea ministerelor. Metodologia de evaluare a fost aprobată de Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor și a fost discutată cu toate ministerele de resort în luna mai 2022. În cadrul evaluării, ministerele de resort au efectuat o analiză detaliată a structurii de personal care acoperă direcțiile ministeriale și instituțiile subordonate. De asemenea, ministerele au analizat necesitățile personalului în ceea ce privește dezvoltarea de politici, având în vedere necesitatea de a îndeplini prioritățile Guvernului. În final, ministerele li s-a cerut să identifice creșteri de eficiență atât în ministere, cât și în organismele subordonate. Economii identificate pot fi folosite pentru a finanța cheltuielile salariale pentru a aborda deficitul în capacitatea de dezvoltare de politici.

50. Multitudinea de crize din ultimii ani (pandemie, războiul Rusiei din Ucraina și securitatea regională, criza gazelor, inflația, secetă etc.), necesare a fi gestionate concomitent, au impus intervenții prompte pentru a capacita entitățile publice să răspundă situațiilor critice. Totodată, se impune o abordare complexă și într-un mod sistemic de a realiza reorganizarea administrației publice centrale conform bunelor practici europene și noilor exigențe, pentru a asigura reziliența, redresarea și reformele țării pe termen lung.

Urmare obținerii statutului de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană este imperios necesară reconfigurarea instituțională a administrației publice și consolidarea capacităților autorităților publice pe componenta de integrare europeană pentru a putea contribui la acest proces important în mod calitativ și operativ. Consolidarea noilor entități ale administrației publice rezidă în necesitatea asigurării și elaborării poziției naționale și întocmirii dosarelor de participare ale ministerelor la reuniunile cu instituțiile UE, asigurarea procesului de planificare, elaborare, monitorizare și evaluare a documentelor de politici publice și a documentelor de planificare, precum și coordonarea elaborării politicilor publice în acord cu acquis-ul UE, în vederea creșterii eficienței, eficacității și corespunderii politicilor publice la standardele UE în domeniile de activitate atribuite în competență ministerelor.

51. Având la bază studii de fundamentare consistente, inclusiv *Raportul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova*, elaborat de experți naționali și internaționali conform principiilor SIGMA de bună guvernare ale administrației publice, putem conchide că foarte multe aspecte neelucidate și contradictorii se referă la cadrul actual de reglementare a înființării, funcționării și încetării activității instituțiilor publice, care este complex și nu întotdeauna coerent. În ultimii ani Republica Moldova a depus eforturi susținute de reformă a administrației publice centrale, care relativ s-au materializat cu anumite progrese. Pe de altă parte se constată că un anumit număr de fenomene negative persistă și că impactul lor asupra eficacității administrației publice centrale este considerabil.

52. În noiembrie 2022 în contextul colaborării cu OECD/SIGMA, Cancelaria de Stat a fost informată că în urma diferitelor consultări cu Comisia Europeană (DG Near și Delegația UE) și pe intern, în cadrul SIGMA, a fost alocat un buget suficient pentru 2023 pentru a realiza o evaluare comprehensivă în 2023 a domeniului de reformă a administrației publice, fiind expusă intenția SIGMA de a putea avansa în organizarea practică a evaluării respective.

SIGMA a comunicat că astfel de evaluări au fost efectuate și pentru țările candidate din Balcanii de Vest în 2021 și servesc drept instrument de monitorizare pentru Comisia Europeană în procesul de aderare la Uniunea Europeană. În 2023, evaluarea este planificată pentru Republica Moldova și Ucraina ca măsură de referință în urma obținerii statutului de candidat la Uniunea Europeană de către ambele țări.

- 2) **Reguli contradictorii cu privire la înființarea și funcționarea instituțiilor publice, terminologia folosită în cadrul actual de reglementare nu este uniformă, lăsând loc de confuzii/interpretări: absența unei definiții clare a conceptelor de "subordonare" și "independență" în contextul principiului legalității, al personalității juridice și al ierarhiei, cu privire la autogestiunea financiară, a activităților comerciale-non-comerciale și a statutului profit-non profit.**

53. Potrivit Registrului de stat al unităților de drept după forma juridică de organizare (www.date.gov.md), conform situației din 1 decembrie 2022, în Republica Moldova sunt înregistrate 478 de instituții publice. Dintre acestea autoritățile administrației publice centrale de specialitate dețin calitatea de fondator în aproximativ 295 de instituții publice, efectivul de personal fiind de 70697,58 unități, dintre care 5182,97 funcții/posturi vacante - rata medie de ocupare este 92,66%.

După o perioadă de mai mult de 10 ani de aplicare a *Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, actul normativ respectiv ***a început să servească drept temei pentru unele artificii juridice, care, modifică voința legiuitorului de la momentul adoptării acestei legi.*** Astfel, în scopul distingerii clare a statutului juridic specific al autorităților administrative, în special celor ce se află în sfera de competență a ministerelor, la art.14 din Lege, s-a prevăzut că, pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de *agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat*. Prin reglementarea posibilității constituirii acestor persoane juridice de drept public în sistemele administrative ale ministerelor s-a format o așa-numită categorie de „*agenții de implementare (executive)*”, ce ar trebui să preia responsabilitățile de implementare a politicilor statului în domeniile de competență ale ministerelor, în calitatea lor de organe centrale de specialitate ale administrației publice. Însă, în urma analizei statutelor unor instituții publice, se constată că, denaturând acest scop al *Legii nr.98/2012*, în prezent, această categorie de entități de implementare, în special, cu denumirea de *agenții și servicii*, se atribuie și unor instituții publice. Prin această atribuire, deseori, apar dificultăți în ceea ce privește statutul entităților respective, misiunea și locul lor în administrația publică centrală de specialitate.

În conformitate cu dispozițiile art.32 alin.(1) din *Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, instituțiile publice pot fi constituite în sfera de competență a unui minister sau a altei autorități administrative centrale subordonată Guvernului, pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public, de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, ***cu excepția funcțiilor de reglementare normativ-juridică, de***

supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică.

54. În ceea ce privește funcțiile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, art.3 din *Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* le caracterizează ca activități specifice unor autorități publice, ce sunt desfășurate de funcționarii publici, și constau inclusiv în:

- 1) elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici;
- 2) elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, precum și altor reglementări specifice autorității publice;
- 3) punerea în executare a actelor legislative și normative;
- 4) elaborarea actelor administrative privind aplicarea și executarea actelor legislative și normative, necesare pentru realizarea competenței autorității publice;
- 5) reprezentarea intereselor în raporturile cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, inclusiv reprezentarea în justiție, în limita competențelor stabilite.

55. Totodată, *Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018*, la art.7 și 8, abilitază autoritățile publice să acționeze în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public – acest regim reprezentând ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

Astfel, în urma analizei selective a statutelor **unor instituții publice** și a actelor normative aferente activității acestora s-a constatat că, *în contradicție cu excepția legală enunțată din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate și Codul administrativ, în competența acestora au fost atribuite și unele funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică.* Pentru exemplificare, este cazul I.P. Agenția de Guvernare Electronică abilitată, conform *Hotărârii Guvernului nr.544/2019 cu privire la unele măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor*, este competentă să pună în aplicare Metodologia de coordonare a achizițiilor în domeniul TIC și să avizeze propunerile de bugetare a cheltuielilor pentru TIC și planurile generale de achiziții în acest domeniu. Mai mult, în conformitate cu *Legea nr.142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate și Hotărârea Guvernului nr.211/2019 privind platforma de interoperabilitate (MConnect)*, aceleași instituții publice i-a fost atribuită calitatea de autoritate competentă pentru asigurarea schimbului de date și interoperabilității.

În statutele instituțiilor publice este prevăzută formarea consiliilor lor, ca organe colegiale superioare, care supraveghează activitatea acestora. Astfel, nu este suficient de clar care este rolul autorităților administrației publice centrale, în calitate de entități care exercită, în numele Guvernului, funcțiile de fondator al instituțiilor publice.

Se constată că procedura de înregistrare de stat a instituțiilor publice la autogestiune, în condițiile *Legii nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali*, este una pur formală, entitățile respective fiind obligate să suporte, nejustificat cheltuieli aferente procedurii de înregistrare – taxele respective fiind similare celor percepute de la persoanele juridice de drept privat și constituind o sursă de venit al altei instituții publice - I.P. Agenția Servicii Publice.

56. Cu referire la dizolvarea instituțiilor publice, art.32 alin.(2) din *Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate* arată că instituțiile publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se dizolvă de Guvern, la propunerea ministrului sau a conducătorului autorității administrative centrale, dacă normele speciale nu prevăd altfel. Astfel, în măsura în care încetarea activității unei instituții publice nu survine în urma procedurii de reorganizare (prin fuziune, dezmembrare sau transformare), se aplică normele conexe procedurii de dizolvare.

Legea nr.98/2012 privind administrație publică centrală de specialitate nu reglementează detaliat procedura de dizolvare a unei instituții publice, prin urmare, în asemenea spețe se aplică dispozițiile *Codului civil* aplicabile procedurii de dizolvare a unei persoane juridice de drept privat. Conform art.223 alin.(1) și (2) din *Codul civil*, unul dintre temeiurile dizolvării persoanei juridice îl constituie hotărârea organului ei competent, iar dizolvarea are ca efect deschiderea procedurii lichidării.

- 3) Existența instituțiilor publice care pot desfășura activități pe bază de licență și care pot desfășura activități de întreprinzător în domenii aflate în afara cadrului lor statutar, prin participarea la crearea de societăți cu răspundere limitată sau pe acțiuni în condițiile legislației de parteneriat public-privat etc. Număr prea mare de instituții publice subordonate guvernului, stimulat și de un proces de transformare a companiilor de stat în instituții publice și reguli neclare în acest domeniu.**

57. Cu depășirea scopului legal de bază pentru care au fost constituite, adică prestarea exclusiv a serviciilor de natura bunurilor publice, nu și a celor private, **unele instituții publice sunt în drept să execute lucrări și să producă bunuri private**, aferente participării la circuitul comercial, ***ce pot fi realizate pe piețele deschise concurenței și desfășurate în mod concurențial***. Este, spre exemplu, cazul I.P. Agenția Servicii Publice, care, potrivit Nomenclatorului serviciilor prestate, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.966/2020*, prestează servicii de evaluare a bunurilor imobile, servicii de confecționare a ștampilelor și sigiliilor, servicii de confecționare a cartelelor de plastic.

Un alt exemplu, este I.P. Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică, care desfășoară lucrări de proiectare, montare și construcție (conform pct.6 din Nomenclatorul aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.193/2019*). De asemenea, poate servi drept exemplu în acest sens, I.P. „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe” care, potrivit normelor pct.6 sbp.5) din Statutul instituției, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.125/2018*, este în drept să asigure reprezentarea în vamă și depozitarea temporară a mărfurilor, ceea ce semnifică implicit deținerea licenței de broker vamal, dar și a autorizației de antrepozit vamal (a se vedea Anexa nr.1 la *Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*, dar și art.54 și 163 ale *Codului vamal nr.1149/2000*). În mod normal producția și vânzarea de bunuri private trebuie să țină numai de economia reală (privată în primul rând sau de stat - întreprindere de stat). Ceea ce ar trebui să producă/comercializeze o instituție publică sunt servicii publice, adică bunuri publice.

58. În ceea ce privește quantumul tarifelor pentru serviciile prestate de către instituțiile publice, s-a constatat o neconcordanță cu dispozițiile art.32 alin.(4) din *Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, care stipulează că Guvernul aprobă quantumul tarifelor pentru serviciile prestate persoanelor fizice și juridice de către instituțiile publice, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului, în conformitate cu *Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*. Însă, în cazul, spre exemplu, al I.P. „Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică”, în nomenclatorul serviciilor prestate este indicat că, quantumul tarifelor se calculează în baza Metodologiei de calculare a tarifelor la serviciile prestate de această instituție și este stabilit în contract. Prin urmare, stabilirea quantumului tarifelor a fost lăsată la discreția instituției publice respective, dar nu a Guvernului, după cum prevede legea menționată.

- 4) Proceduri distincte de execuție bugetară, sisteme diferite de salarizare care subminează aplicarea coerentă a Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu diferențe mari între nivelurile de salarizare ale funcțiilor manageriale și a celor din subordine, precum și răspundere managerială scăzută pentru gestionare optimă a fondurile publice, conform principiilor de bună guvernare, prin organizarea și menținerea unui sistem de controlului intern managerial viabil și a unei funcții de audit intern eficiente. Existența instituțiilor publice la autofinanțare, dar finanțate exclusiv sau în cea mai mare parte din subvenții bugetare.**

59. Conform definiției „*autoritate/instituție publică la autogestiune*” din art.3 din *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014*, aceasta este o entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune. Totodată, în sensul art.307 alin.(1) din *Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/06.06.2002*, „*instituție publică*” este o persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și ***care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă***.

Astfel, constatăm că Anexa nr.8 la *Legea bugetului de stat pentru anul 2022 nr.205/2021*, conține o listă de 508 de autorități și *instituții publice la autogestiune*, întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni ce primesc mijloace financiare de la bugetul public național. În asemenea condiții, considerăm că aceste definiții nu oferă o suficientă claritate în privința însăși a conceptului de autogestiune. În mod normal, **în cazul unei instituții publice la autogestiune, acest lucru ar trebui să presupună absența controlului din partea autorității care exercită funcția de fondator al instituției publice, dar și absența subvențiilor/alocațiilor de la bugetul de stat.** În context, nu este clar, spre exemplu, dacă o instituție publică poate fi considerată ca fiind una la autogestiune în cazul în care beneficiază de subvenții de la bugetul de stat în valoare de 99% din totalul bugetului propriu. Asemenea situații sunt complet alogice și anormale, fără a fi stabilit un nivel de autofinanțare adecvat, care, ar trebui să fie de minim 50% din buget.

Există o neconcordanță conceptuală între definițiile noțiunii de instituție publică din art.3 din *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014* și art.30 alin.(1) din Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107/06.06.2002, ceea ce nu permite interpretarea corectă a unei caracteristici de bază a activității acestei categorii de persoane juridice de drept public - desfășurarea activității necomerciale (nonprofit).

60. În ceea ce privește salarizarea în instituțiile publice la autogestiune, urmare a analizei datelor disponibile, s-a constatat:

- 1) Existența unor diferențe substanțiale între salariile minime și cele maxime/lunare din cadrul instituțiilor aflate în subordinea aceleiași autorități centrale de specialitate, precum și între nivelurile de salarizare ale funcțiilor manageriale și a celor din subordine (cele mai mici salarii medii lunare pe instituții revin domeniului social, educațional și celui al culturii);
- 2) Suma de premii achitată unui lucrător nu se plafonează, conducătorii unităților având dreptul, în condițiile stipulate în contractul colectiv de muncă, să premieze suplimentar angajații și din contul beneficiului rămas la dispoziția unității;
- 3) Instituțiile la autogestiune sunt în drept să majoreze adaosurile și sporurile, precum și să stabilească alte adaosuri și sporuri cu caracter compensatoriu, în limitele mijloacelor proprii (mijloacelor alocate) prevăzute pentru aceste scopuri în contractele colective de muncă;
- 4) Angajații unităților la autogestiune (cu excepția muncitorilor) beneficiază de sporuri la salariul de bază pentru înaltă competență profesională, intensitatea muncii, precum și pentru îndeplinirea unor sarcini de importanță majoră sau de urgență, care, în prezent, nu sunt acordate în baza unor criterii clare și nu pot fi monitorizate corespunzător;
- 5) Prevederile legale privind adaosurile și sporurile la salariu cu caracter compensatoriu acordate angajaților pentru cumulara profesiilor (funcțiilor) constituie un „stimulent” pentru a plăti angajaților cumularzi salarii mai mari; aceste prevederi sunt aplicate chiar și pe perioada aflării unui angajat în concediul anual de odihnă (de indicat prevederea legală a acestei concluzii);⁶
- 6) Mărimile altor plăți, care nu se raportează la salarizare, dar care pot fi prevăzute în contractul individual de muncă sau în contractul colectiv de muncă (ajutor material, premii cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale etc.), se determină în funcție de mijloacele financiare disponibile.

61. În ansamblu, potrivit Aide-Memoire redactat de misiunea Fondului Monetar Internațional în primăvara anului 2022, nu se poate preciza exact anvelopa salarială a instituțiilor publice datorită modului de raportare ne-adecvat, dar nivelul subvențiilor pe care acestea le primesc s-a ridicat în 2021 la aproximativ 6 miliarde lei, ceea ce înseamnă 2,6% din PIB sau 7,8% din cheltuielile publice, iar tendința este în creștere în bugetul anului 2022.

62. Urmărind obiectivul promovării transparenței, eficienței și responsabilității în gestionarea finanțelor publice, Ministerul Finanțelor promovează un sistem de control financiar public intern în conformitate cu standardele și practicile recunoscute la nivel internațional. Evaluările realizată pe parcursul

⁶ Anexa nr. 5 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.743 din 11 iunie 2002 ”LISTA adaosurilor și sporurilor la salariu cu caracter compensatoriu acordate angajaților și mărirea lor minimă”

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16132&lang=ro

anului 2023⁷ constată existența unui cadru normativ-metodologic solid pentru controlul financiar public intern, dar componentele sistemului – control intern managerial și auditul intern – nu sunt pe deplin funcționale, în mare parte, din cauza lipsei de resurse și capacități.

63. Monitorizarea sistematică și analiza în dinamică a situației în domeniul, efectuată de către Ministerul Finanțelor, constată o ușoară deteriorare pe parcursul ultimilor ani a sistemelor de control intern managerial la nivelul administrației publice, cu o conformare parțială cu standardele și principiile generale de organizare. Managementul riscurilor și documentarea proceselor rămân în continuare componentele cu cel mai scăzut grad de implementare. Atitudinea formală față de riscurile critice și emergente, precum și managementul slab al acestora, scade din eficiența realizării obiectivelor stabilite. De cele mai dese ori instituțiile publice nu dispun de o strategie de gestionare a riscurilor, inclusiv a celor de fraudă și corupție. Deseori, planurile de acțiuni ale entităților publice nu sunt revizuite în dependență de factorii care intervin pe parcursul anului de gestiune, iar nivelul de realizare a acestora este dificil de apreciat în lipsa unor indicatori de monitorizare suficient de detaliați și măsurabili pentru a evalua gradul de atingere a obiectivelor. O altă problemă reprezintă faptul că, procesul de management al performanțelor nu este suficient de corelat cu procesul de planificare bugetară. Eventualul dezechilibru între acțiunile planificate și resursele necesare pentru implementarea lor, are efect negativ asupra gradului general de atingere a obiectivelor. Oferta limitată de specialiști cu experiență și cunoștințe specifice suficiente în gestionarea finanțelor publice și organizarea controlului intern își are efectul direct în acest sens.

64. Suplimentar, se constată că la nivelul autorităților publice nu există o înțelegere și aplicare corectă a mecanismelor de delegare a împuternicirilor, care ar permite managerilor de nivel mai inferior să ia decizii necesare în vederea atingerii obiectivelor. Documentarea proceselor și procedurile interne, în special aferente activității operaționale, sunt slab dezvoltate sau generale, și nu corespund volumului de fonduri gestionate și profilului de risc al entității publice.

65. Funcția de audit intern este instituită în cadrul a 129 entități publice ale administrației centrale și locale. Totuși, majoritatea subdiviziunilor de audit intern din entitățile publice sunt subdimensionate și/sau activează în condițiile deficitului de resurse. Astfel, doar 62% dintre subdiviziunile de audit intern instituite în entitățile publice sunt funcționale (dispun de personal încadrat), iar 67% dispun doar de o singură unitate de personal. De aceea, consolidarea funcției de audit intern la nivel autorităților ierarhic superioare ar fi o soluție pentru o dimensionare rațională a subdiviziunilor de audit intern și pentru implementarea eficientă a mecanismelor de asigurare a calității activității de audit intern.

III. Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice

66. *„Elaborarea politicilor publice este procesul prin care Guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acțiuni și acte normative pentru a livra „rezultate” cetățenilor. Prin acest proces se stabilește ce trebuie făcut – examinând raționamentul de bază și eficacitatea politicilor – elaborând apoi modalitatea de implementare și revizuire permanent cât de bine rezultatele dorite sunt livrate”*.⁸

Un rol major în asigurarea unui proces eficient de planificare strategică și în sistemul de elaborare a politicilor publice îl are configurarea și consolidarea corespunzătoare a Centrului de Guvernare, funcțiile caracteristice acestuia urmând a fi realizate în comun de către Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor (planificarea resurselor pentru sectorul public) și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (coordonarea afacerilor de integrare europeană).

⁷ Public expenditure and financial accountability (PEFA) Performance Assessment Report, including gender responsive public financial management assessment, July 2022, Sursa: <https://www.pefa.org/node/4992>; Raportului anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2021, elaborat de Ministerul Finanțelor, Sursa:

https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/Raport%20consolidat%20CFPI%20pt%202021_31.05.2022.pdf; Raportului de evaluare ex-post a Programului de dezvoltare a controlului financiar public pentru anii 2018-2020, Sursa:

<https://mf.gov.md/ro/content/rezultatele-evalu%C4%83rii-ex-post-programului-de-dezvoltare-cfpi-pentru-perioada-2018-2020>

⁸ Strategia privind reformă administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin HG 911/2016, pag 18

Cancelaria de Stat asigură organizarea activității Guvernului în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului, crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, oferirea suportului metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării Programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de acte ale Guvernului, inclusiv realizarea dreptului de inițiativă legislativă și verificarea executării acestora, precum și exercitarea de către Guvern a prerogativelor ce țin de relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale.⁹ Totodată, Cancelaria de Stat este responsabilă de asigurarea sustenabilității administrației publice prin definirea și coordonarea realizării reformei administrației publice și consolidarea acesteia, sporirea calității și accesibilității serviciilor publice prestate pentru cetățeni și operatorii economici și eficientizarea managementului funcționarilor publici.

Pe lângă competențele enumerate supra, *Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate* atribuie Cancelariei de Stat și sarcina de a informa opinia publică despre activitatea Guvernului, precum și de a asigura, prin aparatul propriu, continuitatea derulării procedurilor aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate a guvernării. În mod detaliat și exhaustiv, sarcinile și funcțiile Cancelariei de Stat sunt stabilite în legislația secundară specială¹⁰. Alte funcții/sarcini (necaracteristice Centrului Guvernului) au fost atribuite entității de-a lungul anilor, datorită importanței și/sau caracterului intersectorial al acestora.

67. Planificarea eficientă și integrată la nivel de Guvern a constituit elementul esențial al noului sistem de planificare strategică, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.386 /2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice* (în vigoare din 26.07.2020). Scopul principal urmărit de noul sistem este eficientizarea efortului autorităților administrative centrale în implementarea politicilor publice. Noul sistem de planificare strategică stabilește ierarhia clară a documentelor de planificare și definește legătura acestora cu documentele de politici publice. Nivelul cel mai înalt este reprezentat de Programul de activitate al Guvernului, Strategia Națională de Dezvoltare și angajamentele internaționale, implicit Acordul de Asociere RM-UE și Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. Totodată, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”¹¹ a reconfirmat importanța dezvoltării noului sistem integrat de planificare strategică, de cooperare la diferite niveluri și de includere a tuturor părților interesate în procesul de planificare, implementare și monitorizare a politicilor publice.

Probleme Principale

- 1) Aplicarea neuniformă a cadrului normativ și de reglementare a sistemului de dezvoltare și coordonare a politicilor publice, în mare parte, cauzat de insuficiența capacităților necesare și resurselor umane în autoritățile publice, inclusiv în instituțiile care formează „Centrul Guvernului”**

68. Pe parcursul perioadei 2019-2022, au fost elaborate și aprobate în total 33 de documente de politici publice, dintre care 21 documente de politici după intrarea în vigoare a *Hotărârii Guvernului nr 386/2020* (Tabelul nr.1). Analiza comparativă a evoluțiilor în domeniu demonstrează că procesul de elaborare și aprobare a documentelor de politici poate fi desfășurat doar în situația existenței unui Guvern cu puteri depline, cu capacitatea de exercitare integrală a funcțiilor de planificare strategică și de aprobare a documentelor de politici publice, care conțin viziuni pe termen lung și mediu de dezvoltare a domeniilor de activitate aflate în gestiune. Or, anul 2021 a fost caracterizat prin existența unui Guvern în exercițiu, care

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130631&lang=ro

¹⁰ Hotărârea Guvernului nr.657/2009

¹¹ Legea nr.315/2022

potrivit cadrului normativ nu a putut să-și exercite funcțiile respective, unicul document de politici fiind aprobat la finele anului, de către noul Guvern investit.

69. În vederea respectării de către ministere și alte autorități administrative centrale a cadrului metodologic și organizatoric aferent elaborării, implementării, monitorizării și evaluării politicilor publice, Cancelaria de Stat coordonează și evaluează documentele de politici publice, din punct de vedere al calității și conformității, inclusiv prin prisma asigurării coerenței acestora cu prioritățile Guvernului.

Tabelul1. Numărul documentelor de politici publice aprobate în perioada 2019 – 2022

Anul	Nr. documentelor de politici aprobate	Gradul de conformare la etapele de elaborare a politicilor publice**		
		respectă integral etapele de elaborare	respectă parțial etapele de elaborare	nu respectă etapele de elaborare
2019	5	X	X	X
2020	Până la 26.07*	X	X	X
	După 26.07*	0 %	38 %	62 %
2021	1	0 %	0 %	100 %
2022	12	66 %	26 %	8 %
Total	33			

* 26 iulie, data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 386/2020.

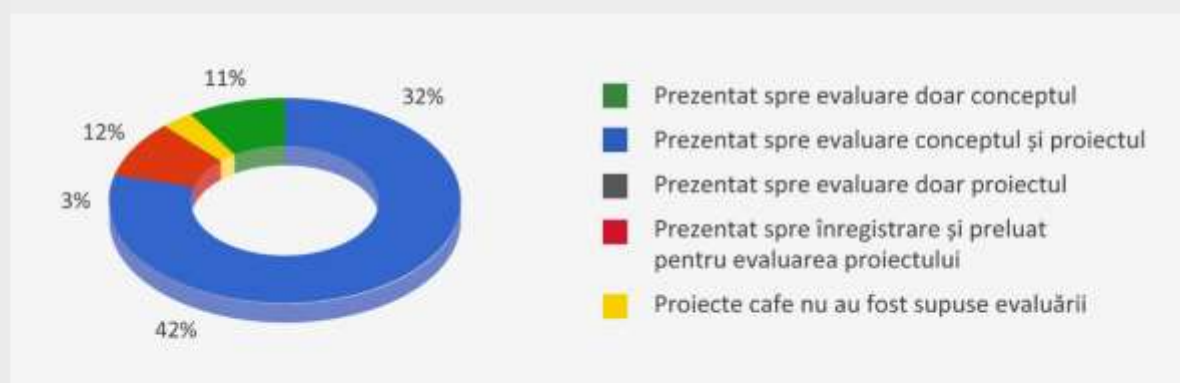
** Conform pct. din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020.

Sursa: Cancelaria de Stat. Rapoartele trimestriale de activitate.

70. Conform informațiilor prezentate mai sus, se constată o evoluție pozitivă privind respectarea etapelor de elaborare a documentelor de politici publice, or 12 proiecte au fost precedate de concepte și supuse evaluării calității și conformității. Situația respectivă a fost generată de inițierea procesului de elaborare a documentelor până la aprobarea HG 386/2020.

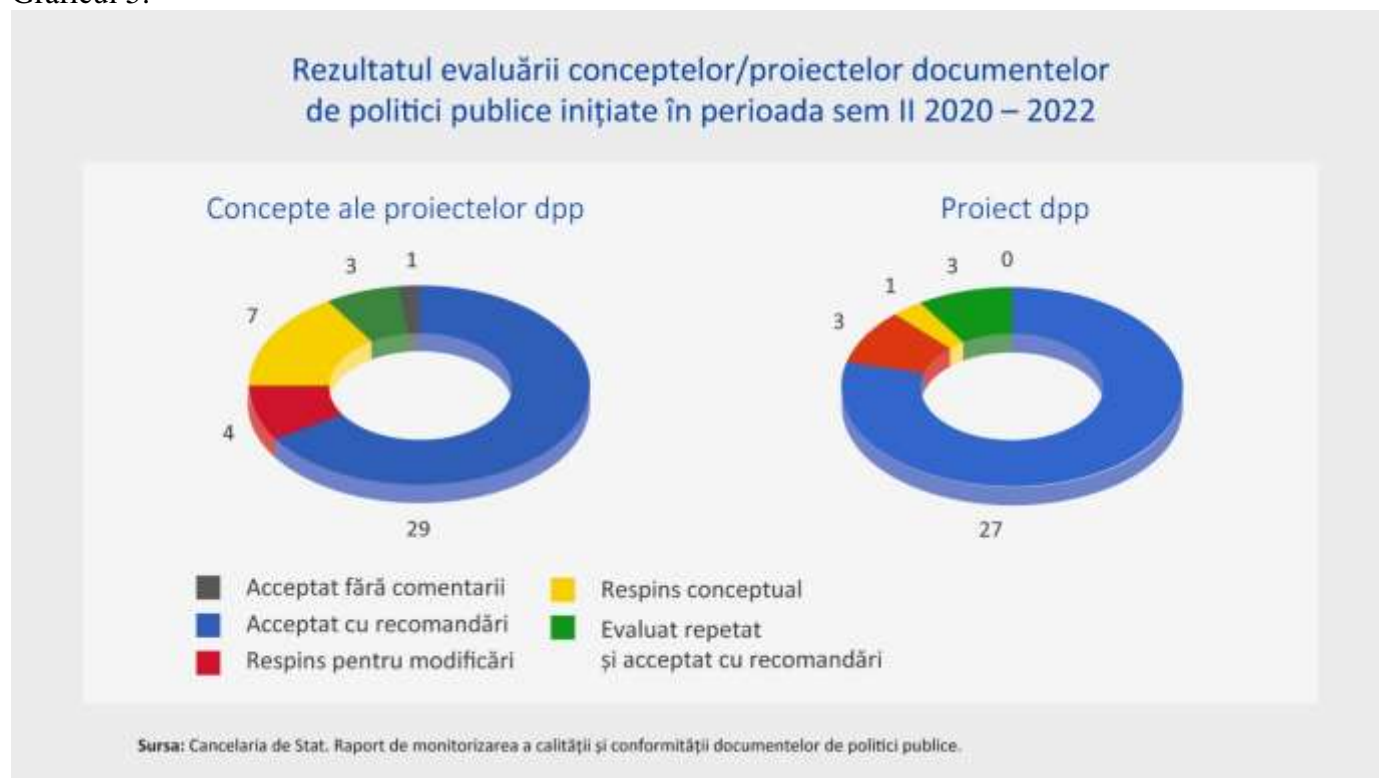
Graficul 4:

Rata de respectare a etapelor de elaborare a documentelor de politici din numărul total de proiecte inițiate în perioada sem. II 2020 –2022



Sursa: Cancelaria de Stat. Raport de monitorizarea a calității și conformității documentelor de politici publice.

Graficul 5:



71. Pentru facilitarea punerii în aplicare a prevederilor *Hotărârii Guvernului nr. 386/2020*, a fost dezvoltat *Ghidul metodologic cu privire la integrarea prevederilor Strategiei Naționale de Dezvoltare în documentele de planificare și de politici publice*¹². Prevederile Ghidului sunt aplicate de către funcționarii publici din ministere și alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului în procesul de elaborare a documentelor de politici publice și documentelor de planificare (națională, sectorială, instituțională). În același timp, utilizarea Ghidului este recomandată de către toate părțile care participă la organizarea și coordonarea procesului de elaborare a politicilor publice și de planificare realizat la nivelul întregii administrații publice - autorități administrative autonome față de Guvern, autorități ale administrației publice locale de nivelul II și nivelul I, mediul asociativ, mediul de afaceri, mediul academic, parteneri de dezvoltare etc.

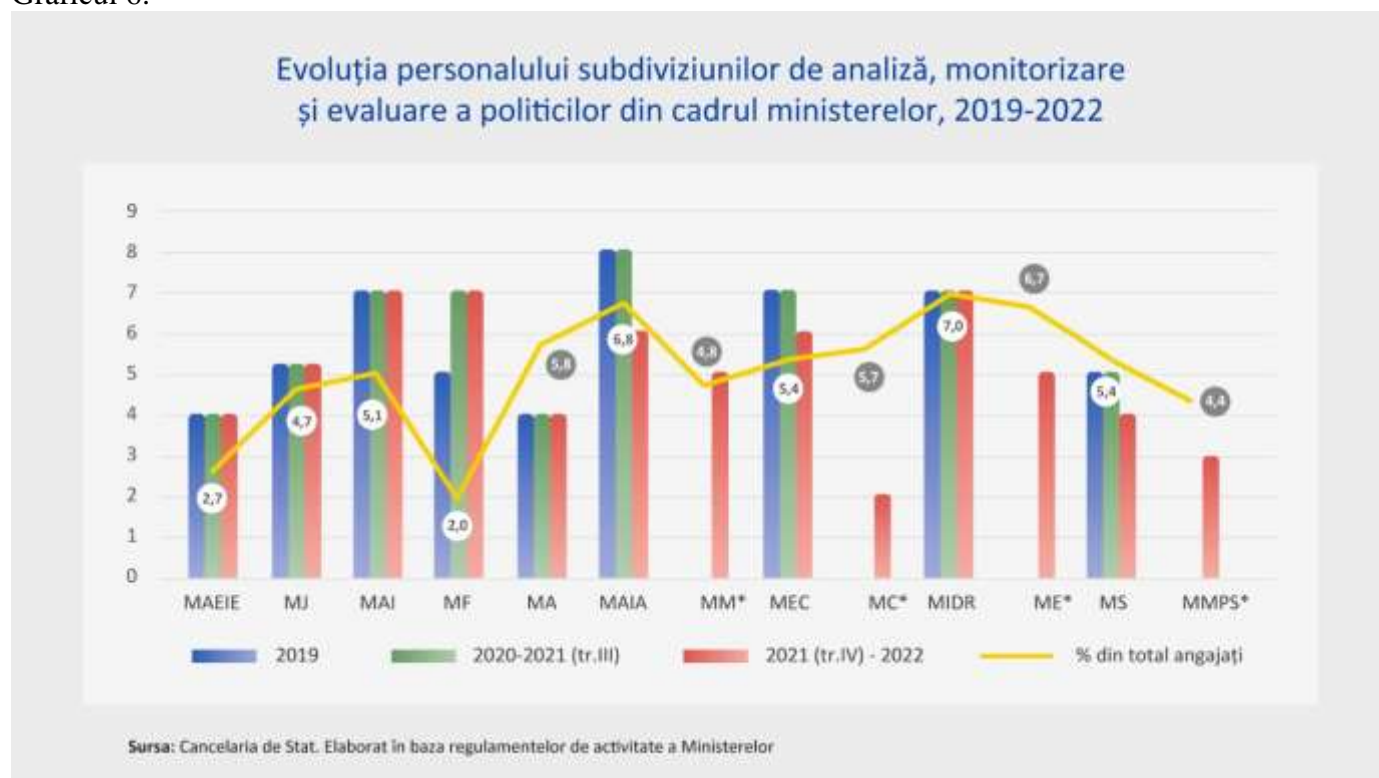
72. În vederea asigurării implementării noului sistem de planificare strategică și operațională, pe parcursul anilor 2021-2022 un accent deosebit a fost pus pe consolidarea capacităților instituționale și profesionale ale funcționarilor publici pentru respectarea și aplicarea corespunzătoare a cadrului normativ aferent elaborării documentelor de politici publice. Suportul consultativ și informațional oferit autorităților administrației publice a vizat ghidaj în respectarea regulilor de fundamentare și prezentare a documentelor de politici și a actelor normative, inclusiv a procedurilor de consultare publică a opiniei cetățenilor și societății civile în procesul decizional.

73. Circa 500 de funcționari publici din cadrul tuturor autorităților publice centrale și a unor autorități publice locale au fost instruiți în domeniul planificării strategice și elaborării documentelor de politici publice prin intermediul a 10 module de instruire, principalele tematici vizând: integrarea obiectivelor și principiile Agendei 2030 și ale SND în documentele de politici publice. Rolul actorilor locali în implementarea SND; aplicarea ghidurilor metodologice privind integrarea prevederilor SND în documentele de planificare și documentele de politici publice, privind realizarea analizei ex-ante și evaluării ex-post pentru documentele de politici publice, privind estimarea costurilor documentelor de politici publice; monitorizarea politicilor publice și comunicarea eficientă în administrația publică centrală.

¹² https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_copertat_coral.pdf

74. Un rol important în asigurarea calității actului de planificare și coordonare a activităților Guvernului îl dețin subdiviziunile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul ministerelor (SAMEP), care însă, pe parcursul anilor, au suferit modificări atât în raport cu numărul de personal, cât și în privința spectrului de competențe și atribuții stabilite, o bună parte fiind străine misiunii acestora. Conform datelor prezentate în graficul nr.6, fluctuația numărului de personal în perioada 2019-2022 în subdiviziunile respective a fost generată de modificarea structurii Guvernului prin majorarea numărului ministerelor de la 9 la 13. Per ansamblu, situația este eterogenă în ceea ce privește numărul de personal din subdiviziunile respective în numărul total al personalului.

Graficul 6:



75. În vederea clarificării misiunii subdiviziunilor respective, actualizării funcțiilor și atribuțiilor SAMEP, în corespundere cu prevederile noului cadru normativ cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, precum și eliminarea funcțiilor neconforme atribuite subdiviziunilor în cauză ca urmare a diferitor reforme instituționale realizate, prin *Hotărârea Guvernului nr.462/2021* a fost aprobat un nou Regulament-cadru al subdiviziunii analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul aparatului central al ministerului. Prin implementarea acestuia, urmărindu-se fortificarea rolului SAMEP de coordonator al procesului de planificare, monitorizare, evaluare și raportare la nivel de minister, precum și a celui de elaborare a documentelor de politici publice sectoriale inițiate de către subdiviziunile de profil din cadrul ministerelor, în corespundere cu prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, a Agendei de dezvoltare durabilă 2030 și a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030”.

76. Obținerea de către Republica Moldova a statutului de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană a impus necesitatea reconfigurării instituționale și consolidării capacităților SAMEP. Astfel, prin *HG nr.600/2022*, SAMEP a fost reorganizată în Subdiviziune coordonare politici publice și integrare europeană (SCPIE), cu atribuirea misiunii de coordonare a proceselor aferente integrării europene, inclusiv monitorizarea implementării cerințelor de aderare la UE.

Schimbările pe scena politică a Republicii Moldova și obținerea perspectivei clare de aderare la UE vor impune o conformare a procesului de elaborare a politicilor publice cu practicile, modelele și acquis-ul

UE. Transpunerea și implementarea acquis-ului UE este o condiție de aderare la UE, ceea ce înseamnă că legislația RM trebuie să fie armonizată cu legislația UE înainte ca aceasta să devină stat membru. Negocierile de aderare la UE vor reprezenta o provocare mai mare pentru administrația publică care va avea sarcina să gestioneze cele 35 de capitole ale acquis-ului UE, ce urmează a fi transpuse în legislația națională.

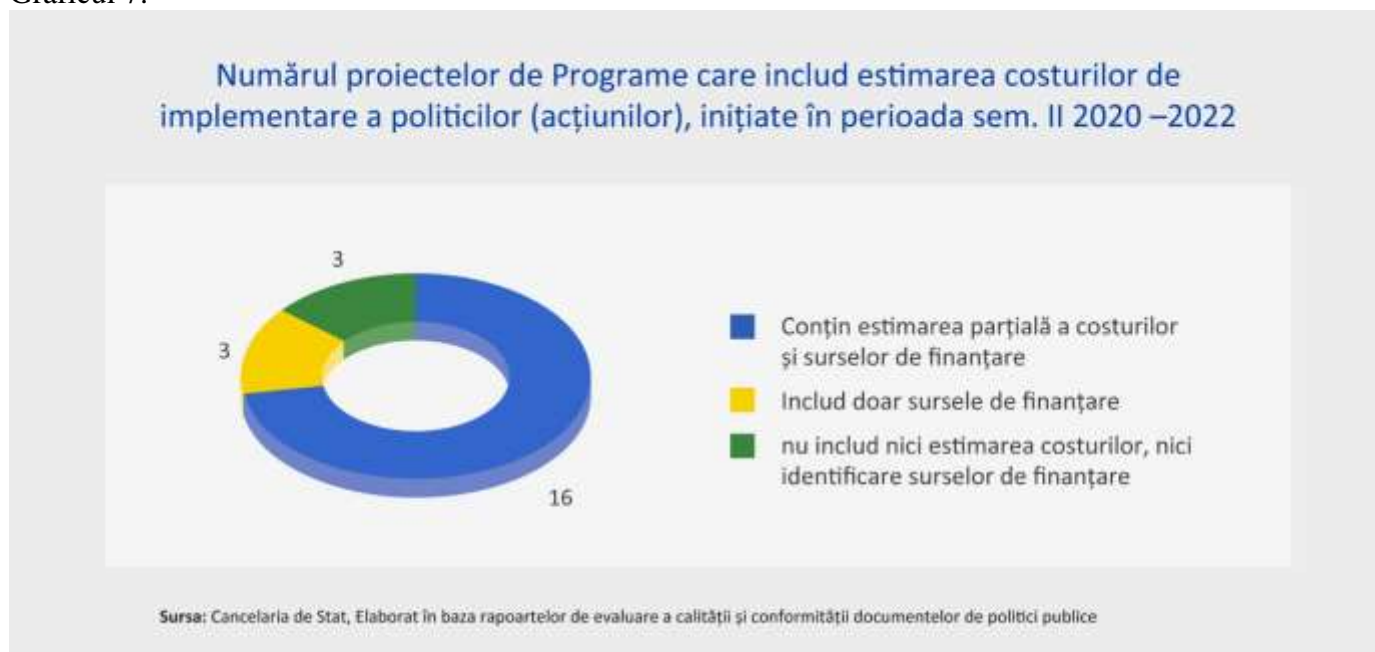
În vederea încurajării eforturilor de armonizare legislativă, Cancelaria de Stat cu suportul proiectului Uniunii Europene a elaborat la finele anului 2022 Manualul „*Armonizarea legislației ca element cheie pentru succesul procesului de integrare a RM în UE*”. Acest manual constituie un instrument suplimentar care are menirea să ajute administrația publică în pregătirea procesului de aderare, dar în primul rând pe funcționarii publici care se vor ocupa de transpunerea legislației UE în următorii ani. În același timp, armonizarea legislației depinde nu numai de capacitățile de elaborare și adoptare a legislației, ci și de implementarea corectă și punerea în aplicare efectivă a acesteia. Acest fapt, necesită organizarea internă adecvată în cadrul Guvernului și abilități mai bune de planificare și de elaborare a politicilor.

2) Peste 30% din acțiunile planificate în documentele de politici publice nu conțin estimarea costurilor și nu identifică sursele de finanțare, fapt ce afectează toate etapele procesului de implementare a politicilor publice și de planificare strategică și operațională;

77. Un aspect important în procesul de planificare strategică vizează corelarea acestuia cu procesul de planificare bugetară. Conform rigorilor noului cadru de planificare strategică, dar și a bunelor practici internaționale în domeniu, pentru o bună implementare a politicilor, acestea trebuie să fie însoțite de estimarea costurilor necesare și de identificarea surselor de finanțare. În acest sens, au fost constatate curențe atât la capitolul cadrului metodologic coerent, accesibil și ușor aplicabil de către funcționarii publici din autorități în domeniul estimării costurilor politicilor elaborate, cât și referitor la capacitățile subdezvoltate de aplicare a normelor metodologice existente.

78. Din analiza proiectelor programelor sectoriale inițiate și examinate prin prisma calității și conformității acestora cu cerințele cadrului normativ se constată că doar circa 70% din numărul total de proiecte conțineau o estimare parțială a costurilor și surselor de finanțare, 15% includeau doar sursele de finanțare, iar în celelalte 15% prevederile respective lipseau integral.

Graficul 7:



79. În suportul autorităților publice, pe parcursul anilor 2021-2022 a fost elaborat *Manualul privind estimarea costurilor documentelor de politici publice din Republica Moldova și Ghidul practicianului*. Manualul oferă un set de practici, metode și proceduri care pot fi utilizate direct de către funcționarii publici

pentru estimarea și bugetarea costurilor acțiunilor planificate în documentele de politici publice și cele de planificare strategică și operațională, iar Ghidul însoțește Manualul prin modele de aplicare a acestuia și exemple concrete.

3) Circa 70% din numărul total al documentelor de politici publice elaborate nu sunt susținute și argumentate prin analiza ex-ante sau evaluarea ex-post, iar procesele aferente realizării analizei impactului politicilor publice nu sânt pe deplin instituționalizate;

80. Evaluarea politicilor publice reprezintă o etapă importantă a procesului decizional, care necesită un cadru metodologic și normativ solid, dezvoltat și aplicat de toate părțile relevante.

81. În prezent se constată mai multe carențe și provocări pentru autorități în procesul de elaborare a documentelor de politici fundamentate de analize calitative și bazate pe dovezi, în mare parte justificate de lipsa unor metodologii inteligibile și aplicabile, lipsa datelor sau calitatea necorespunzătoare a acestora, insuficiența personalului și calificarea insuficientă a acestora. Metodologiile pentru evaluarea ex-ante și ex-post a politicilor publice, elaborate în anul 2009, care erau însoțite de exemple practice de Propuneri de Politici Publice, transpuse în continuare în politicile publice naționale, nu au fost aprobate oficial de Guvern. Acest fapt a minimizat nivelul de aplicabilitate a acestora în procesul de fundamentare a documentelor de politici publice. Pe parcursul anilor, s-au produs schimbări semnificative în cadrul instituțional și normativ aferent elaborării politicilor publice, însă procesele lansate în anul 2009 au rămas neinstituționalizate, ceea ce a generat un nivel redus de realizare a analizelor de impact în procesele decizionale.

La etapa actuală, o mare parte a proiectelor de documente de politici publice aprobate sau inițiate nu au fost însoțite de analize ex-ante sau supuse evaluării ex-post. Nu în ultimul rând, nu a fost formulată o viziune clară privind importanța și oportunitatea utilizării instrumentelor de evaluare a politicilor publice. Aceste deficiențe au generat necesitatea revizuirii semnificative a metodologiilor din 2009 și dezvoltarea și instituționalizarea proceselor operaționale aferente asigurării aplicării în practică, pe bază permanentă a analizelor ex-ante și ex-post.

82. În acest sens, în anul 2021 a fost efectuată revizuirea complexă și actualizarea cadrului metodologic de evaluare ex-ante, intermediară și ex-post a politicilor publice în conformitate cu cadrul instituțional și normativ și cu cele mai bune practici internaționale, care sunt mai potrivite și aplicabile în contextul Republicii Moldova. Iar anul 2022 a fost dedicat proceselor de pilotare a noilor metodologii în cadrul autorităților administrative centrale, fiind pilotate 4 documente de politici publice: în domeniul controlului financiar public intern, managementului finanțelor publice, dezinstituționalizării persoanelor cu dizabilități intelectuale și psihosociale din instituțiile rezidențiale și dezvoltării societății civile.

83. Cu referire la evaluarea impactului în procesul de fundamentare a proiectelor actelor normative, aceasta este obligatorie în Republica Moldova din 2008, fiind prevăzută de Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător¹³, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative¹⁴ și Hotărârea Guvernului nr. 23/2019¹⁵.

84. În prezent, evaluarea impactului se realizează pentru 3 categorii de proiecte de acte normative, și anume: (i) proiectele care conțin reglementarea activității antreprenoriale; (ii) proiectele care conțin reglementări cu impact asupra bugetului public național sau a unor componente din cadrul acestuia; (iii) proiectele care prevăd reorganizări și reforme structurale sau instituționale ale autorităților sau instituțiilor publice. Evaluarea impactului proiectelor de acte normative acoperă trei domenii majore de impact – economic (inclusiv fiscal), social și de mediu, care acoperă practic toate impacturile posibile. Metodologia de evaluare a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative este în concordanță cu cele mai bune practici internaționale sugerate de OCDE și Comisia UE (Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document SWD (2021) 305).

85. Rata de conformitate cu evaluarea impactului este destul de ridicată. Peste 90% din reglementările de afaceri inițiate de Guvern au fost însoțite de evaluarea impactului. În perioada anilor 2019 – 2022 peste

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107358&lang=ro

¹⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607&lang=ro

¹⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119960&lang=ro

390 de rapoarte de evaluare a impactului au fost analizate de Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător¹⁶ (RIA) (tabelul nr.2).

Tabelul nr.2: Activitatea Grupului de lucru RIA pe parcursul anilor 2019-2022

Anul	Nr. ședințe	Nr. acte	AIR	Proiecte
2019	30	204	122	82
2020	44	212	129	83
2021	36	116	62	54
2022	39	65	78	65
Total:	149	597	391	284

Sursa: Cancelaria de Stat

86. Suplimentar cerințelor aferente evaluării impactului, pe parcursul anilor 2019-2022 a fost asigurată expertizarea proiectelor de acte normative elaborate de autoritățile publice centrale prin prisma respectării procedurilor de formă, stabilite pentru etapa de inițiere a actelor normative¹⁷ (tabelul nr.3):

Tabelul nr.3. Expertizarea proiectelor de acte normative elaborate de autoritățile publice centrale

	Proiecte înregistrate și expertizate	Preluat în procedură	Proiecte restituite	Rata de conformare
2019	810	745	65	92%
2020	1486	1278	204	86%
2021	643	544	99	84%
2022	942	847	95	90%
Total	3881	3414	463	88%

Sursa: Cancelaria de Stat

Astfel, pe parcursul perioadei analizate, ministerele și alte autorități publice centrale au prezentat Cancelariei de Stat pentru înregistrare și expertizare la etapa inițială 3881 proiecte de acte normative, fiind analizate din punct de vedere al conformării cerințelor aplicabile tipologiei și specificului fiecărui proiect în parte, inclusiv: i) conformitatea și calitatea notei informative la proiect; ii) prezența /lipsa analizei impactului de reglementare; iii) prezența/lipsa coordonărilor și opiniilor prealabile ale Ministerului Finanțelor și Cancelariei de Stat, iv) prezența/lipsa tabelului de concordanță pentru proiectele elaborate cu scopul transpunerii legislației UE; v) existența rapoartelor de evaluare a calității și conformității conceptelor documentelor de politici publice și a proiectelor documentelor de politici publice elaborate, inclusiv respectarea tuturor etapelor de elaborare a proiectelor documentelor de politici publice

87. Gradul de conformare a proiectelor actelor normative la cerințele stabilite de cadrul normativ, prezentate de către autorități spre înregistrare și expertizare în perioada analizată constituie circa 88%, cel mai mare grad de conformare (92%) fiind înregistrat în 2019, iar cea mai modestă situație (84%) fiind constatată în 2021. Evoluțiile respective sunt direct proporționale procesului de dezvoltare treptată a cadrului normativ prin care au fost stabilite cerințele față de forma și conținutul proiectelor înaintate spre înregistrare Cancelariei de Stat.

88. În conformitate cu prevederile art.58 alin. (1) și alin.(2) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit Guvernului spre avizare. Avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art.131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor

¹⁶ Regulamentul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1429/2008 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115427&lang=ro)

¹⁷ Legea nr.100/2017, Hotărârea Guvernului nr.610/2018, Hotărârea Guvernului nr.23/2019, Hotărârea Guvernului nr.386/2020

bugetare. În acest context, prezentăm informația privind nivelul de avizare de către Guvern a inițiativelor legislative pentru 2019-2022 (tabelul nr.4).

Tabelul nr.4. Nivelul de avizare de către Guvern a inițiativelor legislative pentru 2019-semestrul I 2022

Anul	Număr inițiative legislative recepționate avizare	Număr avize ale Guvernului elaborate și remise	Nivel de avizare
2019	129	82	63,5%
2020	277	162	58,5%
2021*	224	92	41%
01.01-06.07	102	0	-
04.08-31.12	122	92	75,4%
2022	215	162	75,3%

Datele pentru anul 2021 nu sunt reprezentative pentru analiză, deoarece în anul respectiv Parlamentul a activat în Legislatura X și Legislatura XI, în perioada 01.01. – 06.07. 2021 activând un Guvern demisionar.

Sursa: Cancelaria de Stat

89. Avizul generalizat al Guvernului este elaborat de către ministerul cu competență în domeniul reglementat de inițiativa legislativă și cu suportul ministerelor și autorităților interesate, dar și avizul obligatoriu al Ministerului Justiției, care se pronunță pe aspecte de legalitate. Cancelaria de Stat asigură comunicarea între Parlament și autoritățile guvernamentale în vederea elaborării avizelor, prezentării acestora pentru examinare și aprobare în termenii legali stabiliți. De menționat că, potrivit cadrului legal, Guvernul are obligația de a prezenta punctul de vedere asupra inițiativelor legislative care au impact asupra bugetului național. Avizul Guvernului aprobat în ședința Guvernului se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Prin urmare, nici o inițiativă legislativă care presupune costuri din bugetul de stat nu poate fi adoptată de către Parlament în lipsa avizului sau în lipsa unui aviz favorabil formulat de către Guvern. Și din contra, cadrul legal nu limitează dreptul Parlamentului de a adopta inițiative legislative care nu cad sub incidența categoriei menționate supra chiar și în lipsa Avizului Guvernului și în condițiile neprezentării acestuia în termenii stabiliți. În cazul, în care inițiativa legislativă are impact asupra mediului de afaceri, nefiind discutată pe platforma Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, sau este cu relevanță europeană, dar nu respectă cerințele legale aferente procesului de armonizare, sau dacă Nota informativă nu justifică suficient și argumentat necesitatea intervenției normative etc., toate aceste aspecte sunt expuse în punctul de vedere al Guvernului.

90. Potrivit cadrului normativ, Guvernul în demisie nu se poate priva de dreptul de a prezenta punctul său de vedere asupra inițiativelor legislative ale deputaților. Mai mult, nici o inițiativă legislativă care implică costuri nu va putea fi votată de către Parlament în perioada în care Guvernul este în demisie, acesta având un mandat limitat conform constituției, cadrului legal și jurisprudenței CC. Astfel, în perioada 01.01-06.07. 2021 Guvernul în exercițiu nu a formulat nici un aviz la cele 102 inițiative legislative inițiate de deputați. Pentru o monitorizare mai eficientă și riguroasă a examinării de către autorități a inițiativelor legislative și prezentării avizelor în termenii stabiliți, în 2022 Cancelaria de Stat a elaborat un instrument electronic de monitorizare a respectării termenelor, dar și de notificare a întârzierilor. Astfel, pentru anul 2022, din numărul total de 215 inițiative înregistrate Guvernul a examinat și aprobat avizele sale asupra 162 proiecte.

4) Abordare neintegrată a procesului de monitorizare în raport cu procesul de planificare, cauzată de instrumentele ineficiente și capacitățile insuficiente de efectuare a monitorizării calitative, bazate pe evidențe/dovezi, a politicilor publice.

91. Un aspect important al procesului de planificare strategică este monitorizarea implementării măsurilor planificate. La nivel de percepție generală în administrația publică, procesul de monitorizare și raportare este văzut mai mult ca o sarcină împovărătoare decât ca un mecanism de suport și exercițiu pentru a extrage lecțiile învățate. Din observațiile făcute în procesul de evaluare a proiectelor documentelor de

politici publice, autoritățile consideră într-o proporție relativ redusă rezultatele și concluziile extrase urmare a monitorizării documentelor de planificare și de politici publice.

92. Un alt aspect al procesului de monitorizare ține de inexistența unui instrument eficient de monitorizare care ar permite diminuarea, dar și valorificarea eforturilor funcționarilor publici, făcând posibilă interconectarea realizărilor pentru mai multe documente atât pe verticală cât și pe orizontală, și anume existența unei soluții IT modernă în domeniu, care să faciliteze procesul de planificare, monitorizare și raportare a progreselor în implementare a angajamentelor internaționale și agendei interne de politici publice a Guvernului.

93. Începând cu anul 2015, autoritățile publice centrale utilizează în calitate de instrument de monitorizare a implementării documentelor de planificare sistemul informatic PlanPro. În prezent sistemul este utilizat doar pentru monitorizarea planurilor anuale de acțiuni ale Guvernului, anterior fiind utilizat și pentru monitorizarea implementării Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere (PNAAA). Din 2019, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a renunțat la sistemul PlanPro din cauza lipsei funcționalităților necesare, inclusiv pentru monitorizarea transpunerii actelor UE în legislația națională. Mai mult decât atât, încercarea de a integra în acest sistem alte documente de planificare operațională și de politici publice s-a soldat cu insucces din cauza limitărilor funcționale și tehnice ale sistemului.

Limitările majore ale sistemului PlanPro țin atât de interfața de interacțiune cu utilizatorul, cât și de aspectele tehnice, funcționale și de licență. Toate părțile interesate au remarcat că interfața PlanPro nu este ergonomică, fiind extrem de dificilă în identificarea informațiilor necesare și în procesul de utilizare și aplicare. Suplimentar, menționăm că tentativele de ajustare a sistemului, realizate pe parcursul anilor 2021-2022 nu s-au soldat cu succes, fiind identificate constrângeri iminente.

5) Reglementarea vagă a prevederilor cadrului normativ privind consultările publice, privind platformele de consultare și privind asigurarea transparenței în elaborarea politicilor publice, care generează aplicarea arbitrară și neconsecventă a acestora.

94. Un alt aspect important în elaborarea politicilor publice se referă la gradul de implicare a părților interesate în procesul de elaborare a politicilor publice. Deși cadrul normativ prevede necesitatea de implicare a părților interesate cu aplicarea diferitor mecanisme de consultare și comunicare, în practică, s-au constatat mai multe constrângeri. În special, vom releva grupurile vulnerabile, acestea fiind categoriile de cetățeni sau parte a societății care pot fi afectați de politicile propuse (în special cu referire la impactul negativ al intervențiilor), dar care însă nu au fost consultați în procesul de luare a deciziilor din diferite motive precum: procesele de elaborare închise, acces limitat la platformele de consultare (format, distanța, resurse), grupurile nu cunosc că pot fi implicați și cum se pot implica în procesul decizional.

95. Existența cadrului normativ pentru asigurarea unei interacțiuni între autoritățile publice și societatea civilă în partea ce ține de asigurarea transparenței procesului decizional a fost dezvoltat, însă deseori cele mai mari provocări apar atât din cauza lipsei coordonării între sectorul guvernamental și cel asociativ, cât și a implicării pasive a societății civile în cadrul inițiativelor instituțiilor guvernamentale.

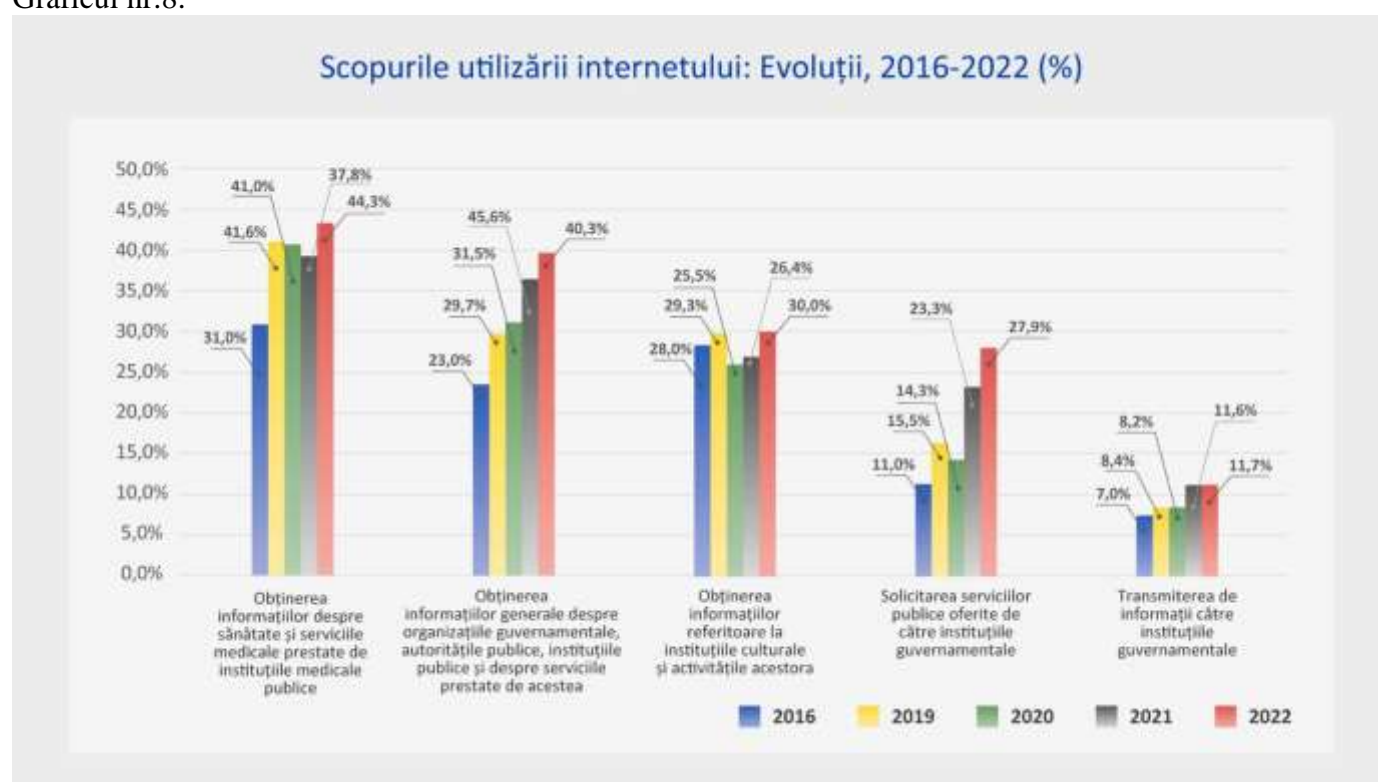
96. Asigurarea procesului de consultare publică este realizat prin intermediul platformelor consultative create pe parcursul anilor. Astfel, ultimul raport privind platformele guvernamentale realizat în anul 2019 a identificat 233 de platforme, 30% fiind instituite la nivel guvernamental, 49% la nivel inter-ministerial și 21% - internațional. Din numărul total de platforme guvernamentale create pentru a sprijini dialogul și coordonarea celor mai importante aspecte de politici, doar circa 56% sunt active, în timp ce celelalte sunt fie inactive, fie sunt activate la necesitate.

Procesul consultativ și facilitarea accesului tuturor părților interesate la informații relevante se realizează prin intermediul portalului web oficial www.particip.gov.md - principala platformă pentru proiectele de documente de politică și acte legislative. În 2020, www.particip.gov.md a fost îmbunătățit, iar noua versiune a fost lansată la începutul anului 2021. Portalul întrunește peste o mie de conturi active ale autorităților și instituțiilor publice și peste 900 de utilizatori activi. Cu toate acestea, ponderea comentariilor și propunerilor recepționate prin intermediul portalului în numărul total de accesări constituie circa 0,7%.

IV. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice

97. Utilizarea internetului este destul de mare în Republica Moldova: conform ultimelor date statistice¹⁸ sunt 2.782.137 de utilizatori cu acces la Internet mobil și 782.391 de abonați la Internet fix, numărul fiind într-o creștere constantă în ultimii ani. Accesul în lumea virtuală a devenit din ce în ce mai ușor în ultimii ani și a permis ca noile tipuri de comunicare să devină elemente ferme în viața de zi cu zi a populației Republicii Moldova. Schimbul de mesaje prin intermediul rețelelor sociale înlocuiesc mesajele text clasice, plățile sunt decontate din ce în ce mai mult online, crește constant numărul de servicii electronice și de utilizatori ai acestora atât în sectorul privat, cât și în cel public. Aceste constatări sunt confirmate și de datele obținute urmare a desfășurării Sondajului Național Anual pentru 2022¹⁹, realizat de Agenția de Guvernare Electronică și prezentate în graficul nr.8, date care pun în evidență creșterea constantă a accesării internetului în scopuri de informare despre instituții publice și serviciile acestora, cât și creșterea explozivă a solicitărilor de servicii publice prin intermediul internetului (27,9% față de 23,3% în 2021 și 14,3% în 2020).

Graficul nr.8:



98. Transformarea digitală, tendințele globale pentru reformele sectorului public și creșterea disponibilității tehnologiilor TIC au transformat mediul în care funcționează sectorul public. În ultimul deceniu, s-a acordat o atenție semnificativă reformelor care vizează o mai bună furnizare a serviciilor publice. Având în vedere faptul că concurența în sectorul privat a contribuit la o furnizare de servicii de calitate sporită pentru utilizatorii finali, cetățenii se așteaptă la fel de la sectorul public. Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) a devenit principalul instrument pentru creșterea competitivității în fiecare domeniu al economiei și al vieții. Prin urmare, orice strategie națională sau plan de dezvoltare ar trebui să ia în considerare oportunitățile oferite și provocările prezentate de TIC. Utilizarea TIC în viața de zi cu zi și în viața privată schimbă ambele procese și modul în care interacționăm: societatea și economia evoluează constant datorită noilor posibilități pe care TIC le oferă. Sectorul public la fel face parte din această

¹⁸ https://www.anrceti.md/files/filefield/Raport_CE_II_2022.pdf

¹⁹ https://egov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_sondaj_anual_2022_rom_.pdf

transformare și folosește avantajele aduse de TIC pentru a asigura performanța orientată spre servicii, de ultimă generație, a sarcinilor sale.

99. Republica Moldova în ultimii ani a făcut progrese semnificative în dezvoltarea și îmbunătățirea furnizării serviciilor oferite de entități publice. Țara a devenit un exemplu în regiune în ceea ce privește implementarea infrastructurii de e-Guvernare și furnizarea de servicii publice orientate către cetățeni.

Serviciile publice au înregistrat rate rapide de digitalizare odată cu înființarea Centrului de guvernare electronică (acum I.P. Agenția de Guvernare Electronică) în 2010. O serie de platforme digitale reutilizabile au fost dezvoltate și implementate cu succes, inclusiv MCloud, MPass²⁰, MPay²¹, MConnect²², MNotify²³, MPower²⁴, MSign²⁵, MTender²⁶, MDelivery²⁷, MCabinet²⁸, particip.gov.md²⁹ și raportare.gov.md³⁰. Portalul de servicii publice³¹, care are în medie peste 0,5 milioane de vizitatori unici pe an, este ghișeu unic pentru toate serviciile publice, oferind acces unic la 244 de servicii electronice și informații complete și concise despre alte 685 de servicii publice. Portalul funcționează ca un catalog electronic de servicii publice pentru cetățeni și întreprinderi și este aliniat cu Gateway-ul digital unic al Uniunii Europene, urmând modelul de date Vocabulary Public Service.

Totuși, în pofida progreselor semnificative înregistrate, în Republica Moldova, până în prezent, utilizarea serviciilor online ale autorităților este mai puțin frecventă, chiar dacă acest indicator este în creștere în ultimii ani. Această constatare este confirmată de rezultatele Sondajului Național Anual, menționat mai sus³², unde ponderea persoanelor care au accesat serviciile electronice în ultimele 12 luni reprezintă 54,5%.

Fiind puși să facă alegere (simularea unei situații de alegere a modului de accesare al unui serviciu public) respondenții la Sondaj au oferit răspunsuri care demonstrează abordări dispersate, 22,2% optând exclusiv pentru online ("Doar online" - vezi graficul nr.9), alții 35,1% apreciind prin sintagma „mai degrabă online”. Pentru accesarea doar la ghișeu - în regim offline optează 19,3% din populația interviuată.

²⁰ <https://mpass.gov.md/login>

²¹ <https://mpay.gov.md/>

²² <https://mconnect.gov.md/#/>

²³ <https://mnotify.gov.md/#/ro/home>

²⁴ <https://mpower.gov.md/#/ro/main>

²⁵ <https://msign.gov.md/#/>

²⁶ <https://mtender.gov.md/>

²⁷ <https://mdelivery.gov.md/public/landing-page>

²⁸ <https://mcabinet.gov.md/ro>

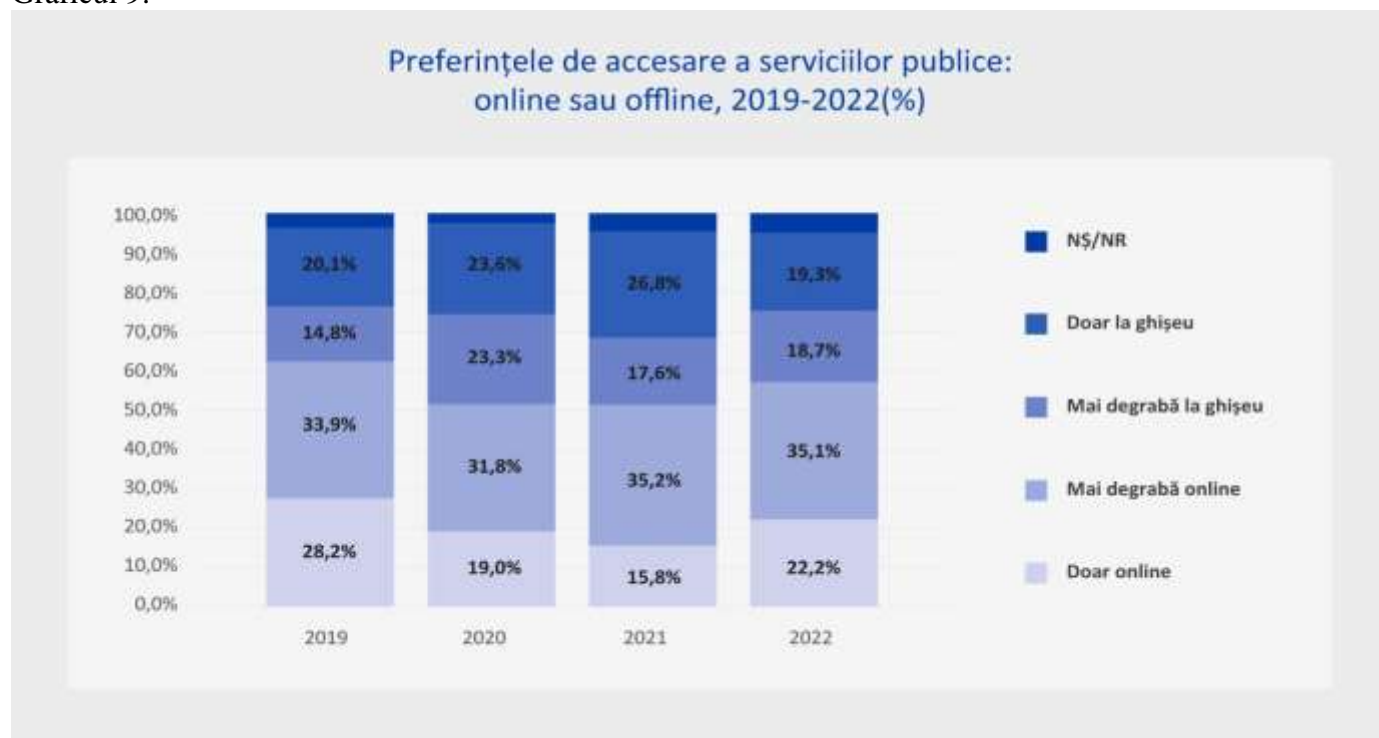
²⁹ <https://particip.gov.md/ro>

³⁰ <https://raportare.gov.md/>

³¹ <https://servicii.gov.md/ro>

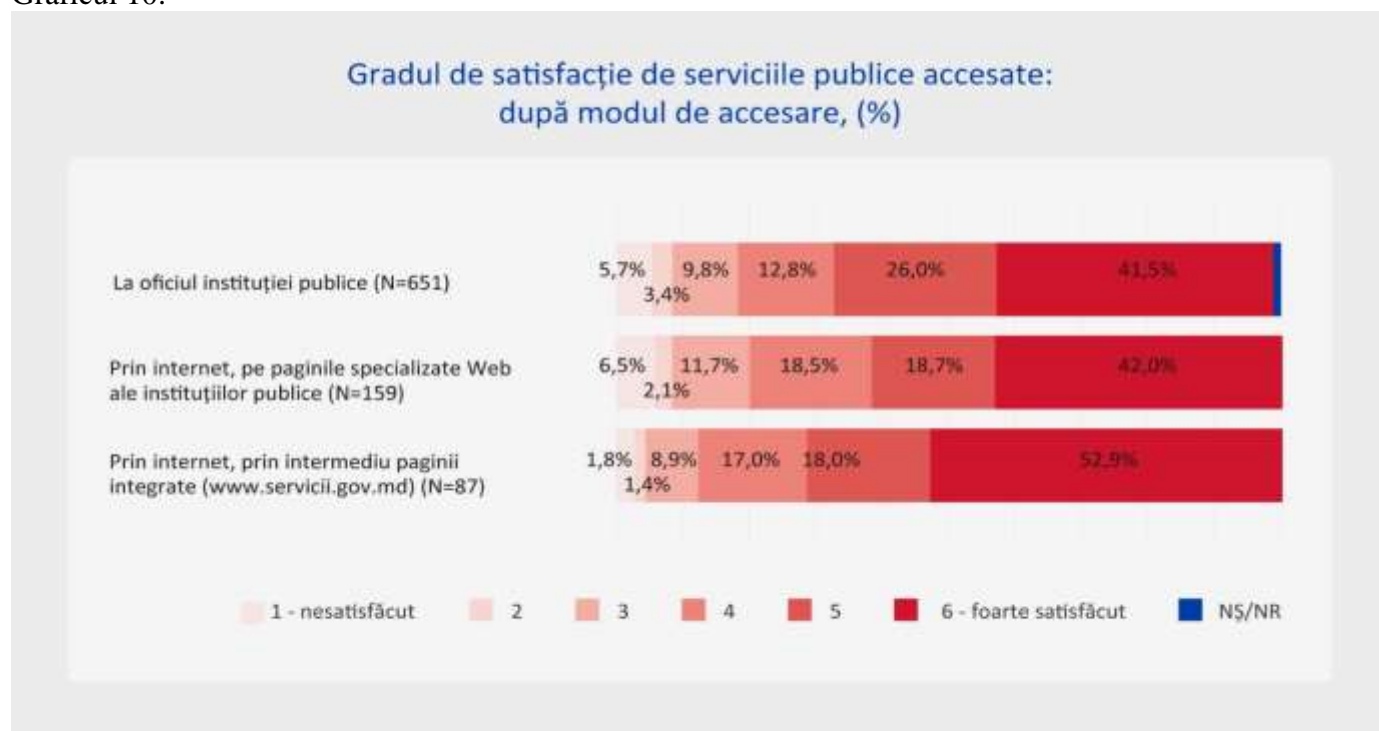
³² https://egov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_sondaj_anual_2022_rom_.pdf

Graficul 9:



Acest lucru se datorează, în special, dificultăților în efectuarea unor astfel de tranzacții: oamenii fie nu pot găsi opțiunile disponibile, fie nu le înțeleg. Adesea, din diverse motive precum lipsa sau inconsistența datelor, proceduri birocratice sau activități indisponibile în format electronic, procesele sunt lansate electronic, dar finalizate personal la ghișeu. Din aceste considerente poate fi constatat și faptul că gradul de satisfacție al cetățenilor de serviciile publice accesate, conform modului de accesare este relativ modest, conform Sondajului anual.

Graficul 10:



Cu toate acestea, persoanele fizice și reprezentanții persoanelor juridice declară în sondaje că ar dori să utilizeze mai multe servicii publice online. Prin urmare, în următorii câțiva ani, sectorul public ar trebui să își extindă oferta de servicii electronice și să le facă mai ușor de utilizat.

Guvernarea electronică este o imagine specifică a unei strategii guvernamentale. Aceasta este destinată să susțină în mod deosebit procesele administrative, să îmbunătățească calitatea și incluziunea serviciilor și să sporească eficiența serviciilor publice interne. În general, este recunoscut faptul că serviciile publice electronice reduc sarcina administrativă pentru întreprinderi și cetățeni, făcând interacțiunile lor cu entitățile publice mai rapide și eficiente, mai convenabile și transparente și mai puțin costisitoare.

100. Din punct de vedere normativ, una dintre schimbările majore din ultimii ani în ceea ce privește reformele administrației publice și transformarea acestora într-un serviciu adecvat pentru cetățeni și comunitatea de afaceri, a fost adoptarea *Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice*. Legea reglementează toate institutele moderne specifice serviciilor publice care sunt caracteristice spațiului administrativ european, precum și principiile pentru prestarea serviciilor publice. Astfel, la înființarea și modernizarea unui serviciu public se stabilește obligația creșterii numărului canalelor de prestare a acestuia atât la ghișeu, cât și în mod electronic, reducerea poverii administrative prin simplificarea proceselor de prestare a serviciilor publice, excluderea activităților administrative care nu aduc valoare publică, consolidarea mecanismului de schimb electronic de date și prestarea în mod prioritar, în format electronic, inclusiv obținerea rezultatului prestării serviciului sub forma unui document electronic etc.

De asemenea, *Legea nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice* prescrie obligația transpunerii în modul de prestare a serviciilor publice a principiul „doar o singură dată”, din care rezultă că beneficiarii de servicii publice furnizează date diverse o singură dată în contact cu autoritățile/instituțiile publice, iar acestea sunt obligate să se asigure că datele sunt reutilizabile și că pot fi accesate de oricare prestator de servicii publice.

Principalele finalități urmărite prin implementarea *Legii nr. 234/2021* sunt:

- crearea condițiilor pentru implementarea serviciilor publice pro-active care vor fi prestate din oficiu, fără necesitatea depunerii unor cereri sau demersuri din partea beneficiarilor acestora;
- instituirea obligației prestatorilor de servicii de a asigura crearea serviciilor publice electronice complet automatizate ce permit autoservirea electronică a beneficiarilor de servicii publice, fără interacțiunea cu reprezentanții prestatorilor de servicii;
- asigurarea condițiilor juridice pentru cooperarea între prestatorii de servicii publice de la nivel central și cel local, pentru organizarea și prestarea eficientă a serviciilor publice cetățenilor și mediului de afaceri în mediul rural;
- excluderea apartenenței geografice în procesul prestării serviciilor publice, care ar reprezenta faptul că beneficiarii serviciilor publice, pot solicita prestarea unui serviciu, la orice oficiu al prestatorului, indiferent de domiciliu sau sediu pe care îl are etc. Pentru a îmbunătăți calitatea și disponibilitatea serviciilor, în cursul anului 2017 Guvernul Republicii Moldova a inițiat activități pentru crearea Centrelor multifuncționale de prestare a serviciilor publice, prin care și-a propus să permită cetățenilor și sectorului de afaceri să primească servicii de la mai multe instituții într-un singur loc fizic. Conform prevederilor legale Centrul multifuncțional reprezintă o modalitate de prestare a serviciilor publice prin intermediul ghișeului unic, prin care segmentul de prima linie (front-office) de prestare a serviciilor publice este preluat de către subdiviziunea teritorială a unei autorități/instituții publice împuternicite de Guvern să implementeze ghișeul unic, care asigură preluarea cererilor de prestare a serviciilor publice și eliberarea rezultatelor prestării serviciilor publice. Asemenea Centre multifuncționale au fost deschise în marea majoritate a orașelor din Republica Moldova îmbunătățind astfel disponibilitatea regională a serviciilor.

Totuși, chiar dacă aceste ghișee unice s-au extins din punct de vedere geografic, acestea nu au reușit pe deplin să asigure preluarea segmentului de prima linie (front-office) de prestare pentru alte serviciile publice, altele decât cele prestate de I.P. Agenția Servicii Publice, ceea ce cu siguranță diminuează semnificativ din accesibilitatea serviciilor publice și experiența beneficiarilor acestora.

101. O altă inițiativă similară a Guvernului, lansată în 2021 și axată de această dată spre apropierea serviciilor publice guvernamentale către cetățenii din mediul rural și din diaspora, o reprezintă crearea în satele și comunele din Republica Moldova a Centrelor unificate de prestare a serviciilor publice și exercitarea funcțiilor proprii unui asemenea centru de misiunile diplomatice și oficii consulare³³. Conform prevederilor legale, Centrul unificat de prestare a serviciilor publice reprezintă o modalitate de prestare a serviciilor publice prin intermediul ghișeului unic, prin care segmentul de prima linie (front-office) de prestare a serviciilor publice este preluat de către o entitate terță (autoritate a administrației publice locale sau misiune diplomatică/oficiu consular) pentru asigurarea completării, transmiterii de către beneficiarul de servicii publice a cererilor de prestare a serviciilor publice și/sau obținerii rezultatelor prestării acestora, prestatorului de servicii publice revenindu-i sarcina examinării cererilor și producerii rezultatului prestării serviciilor publice (back-office). În primă fază, Centrul unificat asigură accesibilitatea cetățenilor la o serie de servicii publice prestate de către I.P. Agenția Servicii Publice și Casa Națională de Asigurări Sociale. Ulterior, conform conceptului prin intermediul acestor Centre ar trebui să fie disponibile toate serviciile publice prestate la nivel central, iar la decizia autorităților publice locale, în cadrul acestora pot fi prestate și serviciile publice locale.

Obiectivele primordiale ale CUPS sunt:

- simplificarea procesului de obținere a serviciilor publice calitative de către cetățenii din mediu rural și din diaspora;
- diversificarea canalelor de prestare a serviciilor publice;
- sporirea accesibilității și îmbunătățirea experienței beneficiarilor de servicii;
- dezvoltarea instrumentelor de interacțiune și cooperare între prestatorii de servicii publice;
- apropierea Guvernului de oameni și sporirea încrederii cetățenilor în modernizarea serviciilor publice.

Proiectul CUPS este implementat pe etape:

- Etapa I a inclus pilotarea în perioada 2021-2022 a 17 astfel de centre la nivelul administrației publice locale, prin intermediul primăriilor selectate, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene având deja aceste competențe de front-office.
- Etapa II presupune extinderea CUPS în alte 65 de localități, în funcție de experiența acumulată și necesitățile cetățenilor. Statistic, pe parcursul perioadei ianuarie-decembrie 2022, prin intermediul CUPS-urilor instituite la nivelul APL I, s-au înregistrat peste 9614 accesări ale serviciilor ASP, CNAS, ANOFM, inclusiv au fost efectuate plăți electronice pentru servicii publice, precum și alte servicii.

De rând cu instituirea CUPS-urilor în cadrul administrației publice locale și extinderea acestora în alte localități, a fost lansată și o altă inițiativă care prevede instituirea Serviciului guvernamental unic de suport clienți, care vine să acționeze ca un punct unic de contact cu utilizatorii de servicii publice, oferind servicii de suport, astfel, asigurând standardizarea, optimizarea proceselor de suport și ca urmare, creșterea calității serviciilor publice. Prin implementarea serviciului respectiv, se urmărește organizarea interacțiunii eficiente și operative client-prestator, diminuarea problemelor de calitate în funcționarea sistemelor informatice și soluționarea rapidă a incidentelor. Ținând cont de faptul că la etapa actuală sunt furnizate aproximativ 700 de servicii publice administrative de către 55 de autorități/instituții publice doar la nivelul administrației publice centrale, dintre care circa 175 de e-Servicii, numărul serviciilor electronice fiind în creștere continuă, dar suportul acestor servicii fiind descentralizat, cu o abordare de suport diferită și centre de contact diferite, aceasta creează un șir de probleme, care diminuează calitatea serviciilor publice, printre care și abordări diferite și nealinierea bunelor practice în dezvoltarea și prestarea serviciilor publice electronice (fiecare prestator are propriile reguli și modalități de dezvoltare, gestionare, monitorizare și raportare a incidentelor, solicitărilor de suport etc).

³³ <https://egov.md/ro/content/centre-unificate-de-prestare-serviciilor-publice-cups>

De asemenea, în vederea implementării prevederilor *Legii nr. 234/2021* și ținând cont de necesitatea de livrare fizică a rezultatelor prestării serviciilor publice către beneficiarii de servicii publice, a fost implementat serviciul guvernamental de livrare a documentelor (MDelivery)³⁴, care permite livrarea rapidă, confidențială și sigură a documentelor rezultate din prestarea serviciilor publice și emise pe suport material. Livrarea permite eficiența și rentabilitatea procedurii și, respectând în același timp cele mai înalte standarde de securitate.

102. De la lansarea MDelivery la data de 04.07.2022 și până la finele anului 2022, au fost înregistrate în total peste 2300 de livrări de documente, dintre care peste 300 de pașapoarte, 900 de caziere judiciare și circa 215 extrase RSUD. –

103. Pe lângă lansarea tuturor platformelor menționate mai sus, au fost depuse eforturi pentru modernizarea a 3 servicii publice, inclusiv implementarea unor sisteme informaționale moderne care să permită gestionarea eficientă a datelor conexe serviciilor respective. Astfel, cu suportul Grupului Banca Mondială, prin intermediul proiectului au fost reproiectate și digitalizate primele 3 servicii publice, acestea fiind:

- 1) Înregistrarea statutului de șomer, serviciu prestat de ANOFM .
- 2) Serviciul de eliberare a permisului de conducere, serviciu prestat de ASP.
- 3) Serviciul de determinare a dizabilității și capacității de muncă, serviciu prestat de CNDDCM.

104. Un alt număr impunător de servicii dintre cele mai populare și cele mai des solicitate sunt în proces de modernizare, până la etapa actuală fiind realizate o serie de acțiuni pentru regândirea prestării următoarelor servicii:

- 1) Servicii din domeniul stare civilă, unde se lucrează la modernizarea mai multor grupuri de servicii publice asociate următoarelor evenimente de viață: Naștere, Deces, Căsătorie și Divorț. Astfel, odată cu digitalizarea serviciilor de stare civilă planificată a fi finalizată la finele anului 2023 și creșterea graduală a numărului de cetățeni care beneficiază de servicii on-line se vor reduce considerabil costurile serviciilor și timpul de prestare a lor, ceea ce implicit va permite ridicarea gradului de satisfacție a cetățenilor care vor beneficia de ele;
- 2) Servicii prestate de Casa Națională de Asigurări Sociale. În urma procedurii de re-inginerie a 55 procese de plată a prestațiilor sociale (Pensii, Alocații, Îndemnizații, Compensații) și eliberarea certificatelor au fost elaborate hărțile de prestări servicii de către CNAS, care au fost optimizate și introdus un grad mai mare de automatizare. Pentru implementarea proceselor noi de prestare a serviciilor este nevoie de crearea unui nou sistem informațional "Protecția Socială" care va fi integrat în ecosistemul IT guvernamental. Prin implementarea sistemului nou CNAS va putea automatiza complet unele servicii de emitere a certificatelor, va putea oferi servicii pro-active de plată a prestațiilor sociale (ex. indemnizația unică la naștere), va elimina principiul teritorial de oferire a serviciilor, va permite depunerea cererilor online și va optimiza procesele interne încât timpul de prestație a serviciilor se va micșora cu 75-90% ce va aduce creșterea economiilor instituției și a cetățenilor în relație cu CNAS;
- 3) Servicii de înregistrare și gestionare a unităților de drept, unde prin digitizarea ciclului complet de prestare a serviciilor de gestionare a înscrierilor în RSUD va oferi posibilitatea obținerii acestor servicii mai simplificat și transparent în mod online, fără deplasări la sediile ASP și cu automatizarea maximă a proceselor, minimizând participarea factorului uman. De asemenea, timpul de prestare a acestor servicii se va micșora de 10 de ori (e.g. timpul instituțional pentru înregistrarea primară a unui SRL simplu este calculat la 120 minute, după digitizarea procesului se reduce la 11 min).

105. Concomitent cu sporirea accesibilității și calității serviciilor respective, prin implementarea noilor sisteme informaționale se urmărește și asigurarea calității și integrității datelor, ceea va facilita schimbul de date electronic și excluderea necesității prezentării diferitor acte confirmative pe suport de hârtie sau în format electronic.

³⁴ <https://mdelivery.gov.md/public/landing-page>

106. Totuși, până la momentul asigurării digitalizării complete a registrelor de stat și asigurării unui nivel adecvat a datelor electronice, în vederea facilitării accesului la servicii electronice și excluderea necesității prezentării la ghișeu pentru obținere diferitor extrase din registrele de stat, prin Legea nr. 80/2022 cu privire la modificarea unor acte normative a fost reglementată opțiunea de obținere a acestora sub formă de documente electronice. Un domeniu de intervenție al Legii respective îl constituie reglementările aferente extraselor din registrele de stat în vederea permiterii emiterii acestora în format electronic (e-Extrase) și verificării electronice a acestor informații. Astfel, e-Extrasele vor reprezenta documente electronice cu extensia PDF, care vor conține informații din registrele de stat, și vor fi semnate electronic, posesorul portalului guvernamental al cetățeanului și portalului guvernamental al antreprenorului. Reglementările respective sunt de natură să modifice paradigma referitoare la eliberarea extraselor, prioritizându-se forma electronică a acestora în detrimentul celei pe suport de hârtie. Astfel, extrasele din registrele de stat sunt emise prioritar în format electronic, prin intermediul portalului guvernamental al cetățeanului și portalului guvernamental al antreprenorului, iar la solicitarea expresă a beneficiarului, acestuia i se eliberează pe suport de hârtie o copie autenticată a documentului electronic.

Probleme principale

1) Lipsa interconectării și interoperabilității depline între sistemele informatice disparate ale instituțiilor statului (Existența unui număr mare de sisteme informaționale „izolate”, incompatibile între ele, care utilizează tehnologii diferite)

107. Birocrația continuă să prevaleze în operațiunile zilnice ale entităților din sectorul public. Informațiile despre unde, cum și când este furnizat un serviciu public sunt adesea neclare, crescând astfel cozile cu cetățenii confuzați care caută doar să ia o informație simplă. Deși s-au înregistrat progrese în ultimul deceniu în ceea ce privește reducerea corupției, cetățenii încă văd corupția și calitatea scăzută a serviciilor publice ca o problemă semnificativă. Funcționarii publici abuzează adesea de termenele limită de furnizare a serviciilor în funcție de natura serviciului, creând astfel spațiu pentru practici de corupție pasivă.

108. Procesul de informatizare a instituțiilor și autorităților publice s-a dezvoltat în funcție de politicile și de posibilitățile acestora de accesare a finanțărilor propriilor proiecte și mai puțin într-o manieră integrată. Această tendință a creat premisele dezvoltării unor sisteme „izolate” care au rezolvat problemele interne instituțiilor sau probleme punctuale fără a urmări o viziune de ansamblu sau îndeplinirea obiectivelor strategice. Situația respectivă se materializează într-o multitudine de impedimente de ordin tehnic pentru implementarea unei abordări integrate și unitare care generează în prezent probleme de interoperabilitate, utilizarea de tehnologii diferite și de multe ori incompatibile, timpuri mari de răspuns între platformele informatice ce duc la o ofertă redusă a serviciilor de e-guvernare, costuri mari de operare și furnizare a acestor servicii electronice precum și dificultăți în asigurarea continuității funcționării sistemelor informaționale.

109. Furnizarea de servicii moderne cetățenilor și mediului de afaceri, și utilizarea TIC în toate domeniile reprezintă una dintre provocările majore. Pe de altă parte, înregistrările publice nu sunt uniforme și adesea nu sunt legate între ele pentru a face schimb de date electronic, astfel încât sectorul privat să poată beneficia de servicii rapide în termeni. Acest lucru duce la creșterea costurilor de procesare și la prelungirea termenelor de livrare a serviciilor.

110. În pofida existenței unui cadru normativ (*Legea nr. 142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate* și *Hotărârea Guvernului nr. 211/2019 privind platforma de interoperabilitate (MConnect)* și a instrumentelor electronice (MConnect, Catalog semantic) care acoperă toate nivelurile de interoperabilitate – tehnic, semantic, organizațional și juridic și a creșterii constatate a numărului utilizatori și tranzacții în cadrul platformei de interoperabilitate, totuși în multe situații nu pot fi substituite diverse documente cu furnizarea de date. Motivele de bază sunt faptul că unele dintre registrele de stat nu sunt încă complet digitalizate, iar multe dintre registrele existente nu îndeplinesc nivelul de calitate cerut, ceea ce împiedică procesul de interoperabilitate. Calitatea inadecvată a datelor din registrele publice împiedică schimbul de date automatizat și generează implicit necesitatea prezentării diverselor acte confirmative (extrase, certificate etc.), care sunt necesare a fi prezentate pentru a obține diverse servicii.

Tabelul nr.5. Date statistice platforma MConnect:

Denumirea indicatorului	2019	2020	2021	2022 (octombrie)
Total participanți	33	58	274	345
Total participanți publici	29	40	70	126
APC	29	39	56	94
APL	0	1	24	32
Total participanți privați	4	18	204	219
Interogări cu succes	18 448 032	97 081 037	233 144 976	572 658 550

111. Deși politicile guvernamentale și legislația există, sunt orientate și facilitează circulația electronică a documentelor între instituțiile administrației publice, și în interacțiunea sectorului public cu cel privat, în cea mai mare parte, documentele pe hârtie continuă să fie utilizate pe scară largă în practică.

2) Adoptarea redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova

112. Un alt element care are un impact negativ asupra digitalizării serviciilor publice îl reprezintă și adopția redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova. Astfel, deși infrastructura cheilor publice (PKI) națională este disponibilă în Moldova din septembrie 2006, semnăturile electronice și implicit identitățile electronice, sunt folosite de un grup destul de restrâns de persoane care sunt conștiente de avantajul acestora. Companiile sunt obligate să le utilizeze pentru raportarea electronică și, opțional, pentru facturarea electronică sau semnarea contractelor, în timp ce funcționarii publici au obligația de a utiliza semnăturile electronice pentru declarațiile de avere și a intereselor personale și în alte scopuri specifice atribuțiilor pe care le exercită.

113. Datele statistice pentru anul 2021 indică faptul că există circa 200 mii de utilizatori activi de semnături electronice, care reprezintă sub 10% din populația adultă a Republicii Moldova. Or, un factor cheie în această transformare este implementarea identității și semnăturii electronice – o componentă esențială a infrastructurii pe care se va construi viitorul sistemelor de e-guvernare și de e-servicii private. Un ID electronic cu capacitate deplină de a face acțiuni obligatorii din punct de vedere legal online – oriunde și oricând – oferă un avantaj imens atât cetățenilor, companiilor, cât și guvernelor. Autentificarea electronică și semnăturile digitale permit interacțiuni și administrare fără hârtie, ceea ce face ca activitatea de zi cu zi să fie mai rapidă și mai flexibilă pentru toată lumea.

114. În vederea creșterii adopției identității electronice și a instrumentelor securizate de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova, sporind implicit și accesibilitatea la serviciile publice electronice, Guvernul a aprobat instituirea unei soluții de identitate electronică bazată pe aplicații mobile³⁵. Obiectivul principal al acestei soluții îl reprezintă oferirea instrumentului de autentificare și semnare a documentelor electronice, inclusiv prin intermediul sistemelor informaționale integrate cu serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign) și serviciul guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass).

115. Serviciul guvernamental de identitate și semnătură electronică mobilă (MobiSign) a fost dezvoltat pentru a oferi un grad similar de securitate a cheilor private cu soluțiile existente bazate pe dispozitive sau pe medii criptografice, dar fără a fi necesară utilizarea acestora. Soluția respectivă se bazează pe algoritmi criptografici avansați, iar securitatea unei implementări similare, în unele state din Uniunea Europeană a fost certificată ca fiind calificată în conformitate cu Regulamentul european privind identificarea electronică și serviciile de încredere (eIDAS).

³⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131331&lang=ro

3) Capacitatea limitată a sectorului public de a profita din plin de potențialul TIC

116. Una dintre provocările majore pentru sectorul public este capacitatea sa limitată de a profita din plin de potențialul TIC. Există încă multe servicii electronice care sunt incomode de utilizat și unele organizații preferă în continuare să opteze pentru procese tradiționale replicate în mediul online, adică adoptă o nouă tehnologie fără a reproiecta procesele și serviciile, așa cum permite tehnologia. Prezența unor așa-numite servicii sau procese de business „ascunse” în lanțul de livrare a serviciilor, care în multe cazuri sunt activități fără valoare adăugată pentru serviciile respective este o practică extinsă și replicarea în mediul online contribuie în continuare la perpetuarea birocrăției și generarea de efort administrativ inutil atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru beneficiarii acestora. Acest lucru afectează negativ satisfacția utilizatorilor, disponibilitatea serviciilor, precum și eficiența și eficacitatea sectorului public.

4) Absența unei abordări comune în crearea și furnizarea de servicii publice electronice

117. O altă problemă o reprezintă absența unei abordări comune în crearea și furnizarea de servicii publice electronice. Există o mare variație în ceea ce privește disponibilitatea și utilizarea serviciilor electronice între entitățile publice care furnizează servicii publice, ceea ce, împreună cu practicile inconsecvente de schimb de date, sugerează că este nevoie de îmbunătățiri semnificative în acest sens. Din cauza lipsei unei abordări unificate pentru armonizarea și sincronizarea serviciilor electronice, eforturile și instrumentele care vizează dezvoltarea e-guvernării sunt dublate în sectorul public (de exemplu, crearea de procese de afaceri și analize în etapa de digitalizare a serviciilor), ceea ce mărește și mai mult diferența în dezvoltarea e-serviciilor publice. Fără o abordare unificată, entitățile publice nu vor putea gestiona în mod corespunzător „decalajul digital” și nu vor fi capabile să furnizeze prin mijloace electronice servicii calitative, eficiente și ușor accesibile cetățenilor și mediului de afaceri.

118. De asemenea, actualmente, majoritatea autorităților publice locale se confruntă cu un vid de instrumente digitale care le-ar ajuta să facă față noilor provocări. Asigurarea accesului la rapid la datele din resursele informaționale de stat și utilizarea serviciilor guvernamentale de platformă pot contribui esențial la raționalizarea activității APL-urilor, optimizarea proceselor de lucru și, ca rezultat, la oferirea unor servicii publice de calitate și în timp util.

119. O altă provocare este de a face administrația publică să funcționeze în ansamblu, adică în diferite domenii și agenții guvernamentale. Fragmentarea furnizării de servicii publice și birocrăția inutilă arată că serviciile publice fie nu au fost concepute sau furnizate într-o manieră centrată pe utilizator, fie calitatea serviciilor diferitelor instituții este neuniformă în raport cu aceasta. Prea des, cea mai bună soluție pentru a reduce fragmentarea și a economisi resurse este considerată a fi consolidarea soluțiilor TIC și centralizarea funcțiilor. În cazul funcțiilor standardizate, centralizarea poate îmbunătăți calitatea activității de dezvoltare și standardiza practicile de utilizare. Cu toate acestea, în cazul soluțiilor IT complexe (de exemplu, soluții personalizate), consolidarea poate crește vulnerabilitatea sistemelor TIC și crește riscurile lor de securitate; crește, pe termen lung, costurile de funcționare; și reduce flexibilitatea soluțiilor TIC. Până în prezent, capacitatea sectorului public de a evalua impactul real al economisirii resurselor a fost inadecvată, ceea ce face dificilă decizia dacă se optează pentru consolidare sau preferă interoperabilitatea sistemelor de informații sau a diverselor microservicii.

120. Posibilitățile TIC nu au fost utilizate suficient pentru eficientizarea elaborării politicilor, inclusiv cel din domeniul societății informaționale. Impactul TIC asupra economiei și societății Republicii Moldova nu a fost studiat sistematic. Insuficiența statisticilor societății informaționale este un alt factor care face dificilă formularea politicilor bazate pe cunoaștere atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat.

V. Administrația Publică Locală

Probleme principale

- 1) Capacitate instituțională limitată pentru furnizarea serviciilor publice locale datorită în principal tendințelor demografice negative în mediul rural, fragmentării teritoriale excesive și a gradului scăzut de implementare a documentelor de politici publice anterioare din domeniu. Alocare neclară a responsabilităților între niveluri ale administrației publice locale**

121. Republica Moldova este organizată din punct de vedere administrativ³⁶ în 896 unități administrativ teritoriale (UAT) de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii) și 35 unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul II (32 raioane, mun. Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia), pentru o populație mai mică de 3 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014). Populația Republicii Moldova este în continuă scădere. Rezultatele recensământului din 2014³⁷ arată că populația a atins 2,9 milioane locuitori, comparativ cu 3,5 milioane în urmă cu zece ani. Dintre aceștia, 329.108 locuiesc în străinătate, rămânând doar 2,58 milioane de utilizatori efectivi de servicii și contribuabili la bugetele locale.

122. Ceea ce caracterizează administrația publică locală de nivelul I este fragmentarea și numărul foarte mare (aproape 90%) de UAT cu o populație redusă, sub 5000 de locuitori, dimensiuni care nu permit nici furnizarea eficientă a serviciilor, nici o capacitate fiscală și administrativă corespunzătoare. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 2753³⁸. Pentru fiecare 100.000 locuitori revin 36.3 UAT - o valoare mai mare decât în cele mai fragmentate țări europene. Acest lucru este subliniat și în recentul document de evaluare, publicat pe 1 februarie 2023, al Comisiei Europene privind cererea de aderarea la Uniunea Europeană a Republicii Moldova: „*Sunt disparități semnificative între urban și rural în furnizarea serviciilor de bază, a educației și a pieței forței de muncă, deoarece resursele sunt concentrate în capitală și în câteva orașe de mărime medie...Dezvoltarea și coeziunea regională sunt împiedicate de nevoia pentru reforma administrativ teritorială: 844 autorități publice locale rurale (86%) au mai puțin de 5000 de locuitori*”³⁹.

123. Deși legea⁴⁰ privind organizarea administrativ-teritorială prevede un număr minim de 1500 locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale, 318 (35%) dintre UAT au mai puțin de 1500 locuitori, iar 811 (90%) dintre ele au mai puțin de 5000 locuitori. Așa cum se va vedea în continuare, numărul mic al populației per UAT limitează resursele financiare și prin consecință, capacitatea instituțională și administrativă a administrației publice locale de a-și îndeplini responsabilitățile. Experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative. Pentru UAT atât de fragmentate descentralizarea funcțională va crea costuri foarte mari. Dimensiunea optimă a unei UAT pentru a asigura eficiența democratică, furnizarea de servicii de calitate precum și pentru a facilita dezvoltarea economică locală este de circa 30,000 locuitori⁴¹.

³⁶ Unitatea Teritorială Nistru nu este inclusă în această analiză.

³⁷ [Notă informativă privind rezultatele preliminare ale Recensământului Populației și Locuințelor din Republica Moldova în anul 2014](#)

³⁸ Date recensământ 2014, excluzând Mun. Chișinău. „Raport privind Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova”, A. Ionescu. S. Drezgic, I. Rusu, PNUD 2017

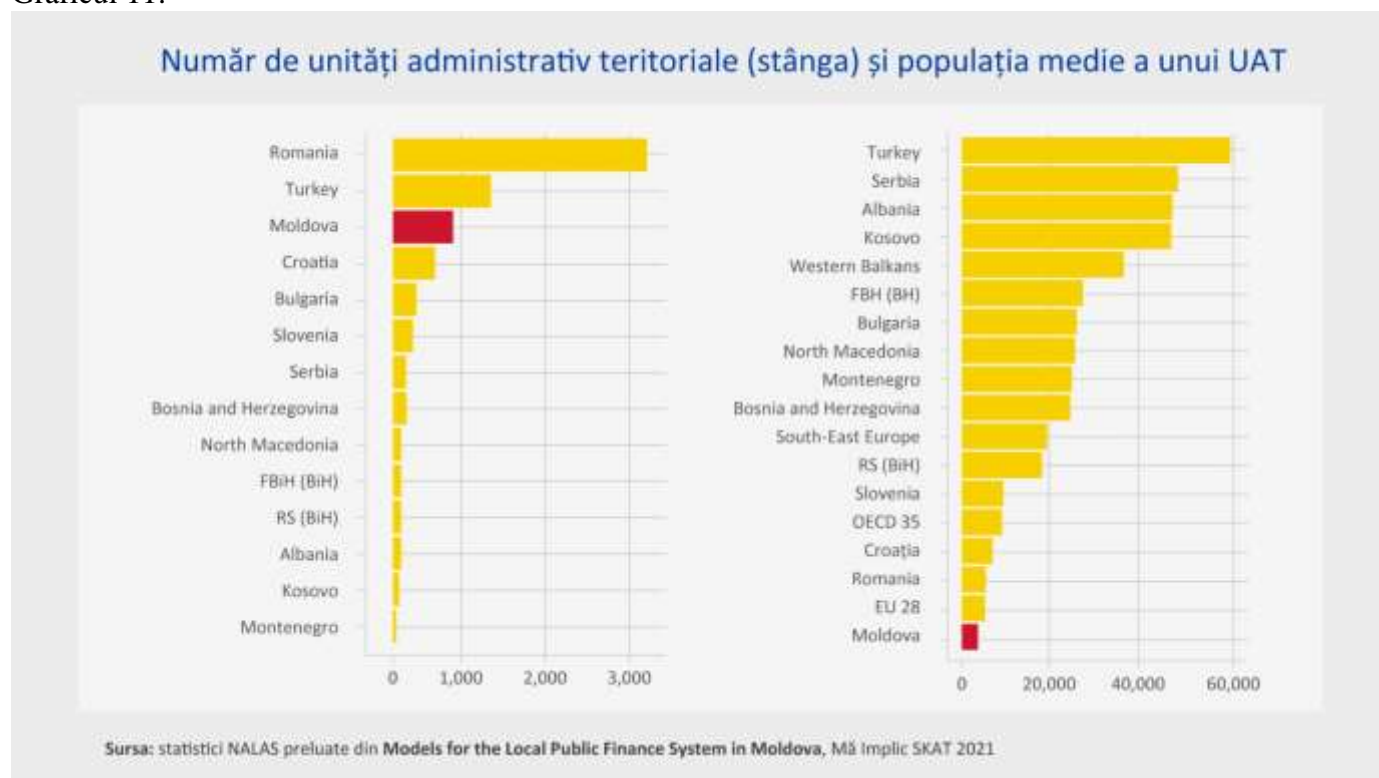
³⁹ European Commission “Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova’s application for membership of the European Union” pagina 46, Brussels, 1.2.2023, SWD(2023) 32 final

⁴⁰ Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, articolul 17 alin. (2)

⁴¹ Pawel Swianiewicz LGI/OSI 2010

124. Deși cadrul legal are prevederi clare privind numărul minim de locuitori⁴², capacitatea administrativă adecvată necesară, precum și privind viabilitatea UAT-urilor, și însărcinează Guvernul⁴³, la propunerea Cancelariei de Stat, să examineze și să identifice soluții de eficientizare administrativă sau de **consolidare teritorială, niciun Guvern nu a întreprins măsuri** de îmbunătățire și optimizare a structurii administrativ teritoriale.

Graficul 11:



125. Alocarea principalelor responsabilități ale administrației publice locale este descrisă în tabelul nr.6.

Tabelul nr. 6. Principalele responsabilități ale administrației publice locale

Administrația publică locală de nivelul I	Administrația publică locală de nivelul II
1. Competențe Proprii	
<ul style="list-style-type: none"> – planificare urbană; – gestionarea spațiilor verzi de interes local; – construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor locale; – transportul public local; – învățământul preșcolar și extrașcolar de nivel local; 	<ul style="list-style-type: none"> – stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion; – protecția pădurilor de interes raional; – construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional; – transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;

⁴² Art. 17 din Legea 764/2001 prevede ca UAT-urile trebuie să aibă un număr minim de 1500 locuitori și mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.

⁴³ Art. 11, al. 5 din Legea 435/2006 prevede că activitatea UAT care nu corespund criteriilor stabilite va fi examinată în ședință de Guvern, la propunerea Cancelariei de Stat, în vederea identificării unor soluții de eficientizare administrativă sau de consolidare teritorială.

<ul style="list-style-type: none"> – întreținerea rețelilor urbane de distribuție a gazelor și a energiei termice; – alimentare cu apă și canalizare – activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret; – dezvoltarea economică locală (piețe agricole, spații comerciale, etc.); – locuințe sociale și alte facilități pentru păturile social vulnerabile; – protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public; – administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale; – organizarea serviciilor teritoriale de salvatori și pompieri; – gestionarea deșeurilor menajere; – amenajarea și întreținerea cimitirelor. 	<ul style="list-style-type: none"> – învățământul general primar și secundar, instituții extrașcolare de nivel raional; – construcția gazoductelor interurbane și a altor obiective termoelectrice cu destinație locală; – administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului; – administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional; – susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale; – dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale; – protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public; – administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului; – administrarea unităților de asistență socială de interes raional.
2. Competențe Delegate	
<ul style="list-style-type: none"> – menținerea ordinii publice, activitatea comisiei administrative, constatarea unor contravenții administrative, garda populară; – exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară locală; – eliberarea actelor de stare civilă; – pregătire a cetățenilor, economiei și a teritoriului pentru apărare și serviciu militar; – alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul ocrotirii sănătății populației; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul supravegherii de stat a sănătății publice; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul protecției mediului înconjurător (cu excepția activităților din domeniul gestiunii deșeurilor, epurării apelor, întreținerea cimitirelor care sunt competențe proprii); – atribuții prevăzute de legislația din domeniul comerțului interior; 	<ul style="list-style-type: none"> – coordonarea și supervizarea activităților administrativ-militare, de mobilizare și alte acțiuni în domeniul apărării naționale; – pregătire a cetățenilor, economiei și a teritoriului pentru apărare și serviciu militar; – alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile; – atribuții din domeniul protecției sociale a populației; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul ocrotirii sănătății populației; – atribuții în domeniul educației, cu excepția activităților prevăzute în articolul 4 al legii cu privire la descentralizarea administrativă; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul supravegherii de stat a sănătății publice; – atribuții prevăzute de legislația din domeniul protecției mediului înconjurător; – protecția resurselor naturale;

– atribuții prevăzute de legislația cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive.	– atribuții prevăzute de legislația din domeniul comerțului interior; – atribuții prevăzute de legislația cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive.
--	---

Sursa: Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ – Teritorială, GiZ 2018

125. Guvernarea și democrația locală au sens numai dacă autoritățile locale pot îndeplini responsabilitățile și funcțiile care le-au fost încredințate. 80% dintre autoritățile locale din Republica Moldova nu îndeplinesc condițiile minime de funcționalitate și legale privind capacitatea administrativă: ele îndeplinesc doar un număr limitat de funcții, în general funcții administrative de bază (emiterea certificatelor, etc.). Această capacitate scăzută poate fi văzută atât în evaluarea capacității administrative efectuată de Cancelaria de Stat cu suportul partenerilor de dezvoltare (PNUD), precum și din datele Ministerului Finanțelor privind alocarea cheltuielilor bugetare și colectarea veniturilor proprii.

126. Analiza cheltuielilor administrației publice locale ne arată că, în medie, 40-50% din bugetele locale sunt cheltuite pentru educație (o funcție delegată, finanțată prin transferuri condiționate de stat), în timp ce cheltuielile generale de administrație reprezintă, în medie, între 15% (pentru orașele reședință de raion) până la 38% pentru UAT sub 1500 locuitori. Există și localități care alocă 85% din cheltuieli pe administrație. Serviciile comunale, cea mai importantă categorie de servicii locale, nu depășesc 6-8% din cheltuielile majorității autorităților locale. Numai orașele reședință de raion alocă proporții mai mari ale bugetelor pentru servicii comunale - în medie 20% din buget – un semn că aceste tipuri de servicii sunt importante și aceste orașe au capacitatea instituțională de a le furniza. În orașele reședință de raion, cheltuielile administrative sunt în medie de 15%. În localitățile cu o populație mai mică de 1500 locuitori, cheltuielile pentru serviciile de stat cu destinație generală reprezintă în medie circa 35% din totalul cheltuielilor, iar cheltuielile aferente gospodăriei serviciilor comunale - 11,7%, în timp ce, în localitățile cu o populație mai mare de 5000 locuitori acestea constituie aproximativ 15%, și respectiv, 19%. Diferite studii au demonstrat faptul că potențialul economiilor de scară la livrarea serviciilor locale este aproape 0 pentru localitățile cu un număr de locuitori mai mic de 10 000 locuitori, dar în cazul unor servicii precum transportul urban și salubritatea, economiile de scară cresc semnificativ pentru localitățile cu o populație de peste 100 000 locuitori (Lago-Peña și Martinez-Vazquez, 2013).

126. Nivelul al doilea de administrare locală din Republica Moldova – raionul – este moștenit din structurile administrative sovietice, chiar dacă țara a trecut printr-o încercare eșuată de reformă în perioada 1998-2003, când au fost create unități de nivelul doi mult mai mari – județele. Scopul inițial al raioanelor era de a exercita control ideologic, politic și economic într-o economie de stat planificată, cu un singur partid politic.

127. Întoarcerea la structura raioanelor a fost determinată de interese politice în primul rând, și nu de îmbunătățirea alocării funcțiilor între autoritățile locale sau pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor. Până în 2015, autoritățile raionale au avut ca scop principal alocarea de resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale, și în felul acesta facilitând controlul politic asupra aleșilor locali și comunităților. Angajații raionului servesc și ca agenți de monitorizare și coordonare pentru unele dintre ministere, funcție care este contrară principiilor privitoare la autonomia locală și separarea puterilor. În același timp raioanele îndeplinesc și funcții de asistență pentru primăriile lipsite de capacitate (de ex. arhitect șef pentru planificare urbană, coordonare și asistență în formularea bugetului anual, suport metodologic pentru asistenții sociali, ajutor metodologic și asistență tehnică pentru dezvoltarea economică și atragerea investițiilor, instruire pentru APL1 etc.).

128. În perioada 2013-2015 raioanele le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: **managementul rețelei școlare** și coordonarea unor **servicii de asistență socială**. Ele joacă de asemenea un rol important în **selecția directorilor spitalelor** raionale, în cadrul serviciului de sănătate publică. **Aceste servicii nu pot fi încredințate primăriilor** datorită gradului foarte mare de fragmentare administrativ teritorială și a lipsei de capacitate instituțională a acestora. În același timp, **noul sistem al finanțelor locale a luat 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.

129. Există un contrast între numărul de personal și structura organizațională a primăriilor și raioanelor. Raioanele au **structuri organizaționale bine concepute, care nu sunt adecvate funcțiilor raioanelor**. Aceste structuri sunt uneori **supradimensionate** raportate strict la responsabilitățile încredințate raioanelor, deoarece APLII îndeplinesc atât funcții⁴⁴ **în folosul aparatului central** (de ex pentru Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și chiar Ministerul Muncii și Protecției Sociale), cât și activități **în sprijinul primăriilor** (asistență tehnică, asistență metodologică, pentru finanțe și servicii sociale, de exemplu, sau chiar funcții și servicii directe pentru comunități, cum ar fi serviciile arhitectului șef, a direcției economice și atragerea investițiilor sau a celei de construcții, servicii comunale și drumuri).

130. Conform datelor din 2021, numărul efectiv de angajați pentru cele 34 de administrații publice locale de nivelul II (inclusiv Chișinău și Bălți) și UTA Găgăuzia atinge 3763⁴⁵, cu o medie mai mare de 80 unități de personal pe autoritate locală de nivel 2, în contrast puternic cu cei 6915 angajați ai tuturor celor 898 primării, care au o medie de doar 7.7 unități de personal pe primărie.

131. Având în vedere **numărul mare de responsabilități pentru servicii ce trebuie furnizate direct populației de către primării**, acest contrast ridicat între primării și raioane, ridică semne de întrebare justificate în rândul primarilor și experților, privitoare la rolul, importanța și eficiența raioanelor. Această situație face cu atât mai evidentă necesitatea re-organizării administrativ teritoriale, atât la nivelul I cât și la nivelul II, pentru a crea capacitatea instituțională necesară furnizării serviciilor către cetățeni (în principal la nivelul întâi).

132. Pe de altă parte trebuie subliniat că Strategia privind reforma administrației publice 2016-2020 și Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2018, care au avut scopul de a îmbunătăți semnificativ calitatea administrației publice la toate nivelurile în conformitate cu standardele Uniunii Europene și pentru care au fost alocate resurse semnificative din partea partenerilor de dezvoltare, au fost implementate într-o proporție limitată (25%)⁴⁶.

2) Capacitate fiscală insuficientă (colectarea veniturilor proprii și potențialul lor de creștere) și predictibilitate scăzută a politicilor fiscale la nivel central și local. Multe responsabilități fără finanțare adecvată.

133. Un nou sistem de finanțe publice locale a început să fie implementat de la 1 ianuarie 2015, care a constituit o etapă importantă în procesul de consolidare a autonomiei financiare a administrației locale, inclusiv prin creșterea transparenței și predictibilității în procesul de programare și execuție bugetară și a reprezentat un pas înainte important în raport cu situația anterioară sau cu situația din țări vecine, ne-membre ale Uniunii Europene. Acest nou sistem a suferit ajustări și modificări în anii anteriori, în special în ceea ce privește creșterea resurselor alocate administrației publice locale – de exemplu creșterea cotelor din Impozitul pe Venit, transferul integral al taxei pentru drumuri din 2023, etc.

⁴⁴ Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, Chișinău decembrie 2018, pag. 68-76.

⁴⁵ Date personal 31 decembrie 2021, Cancelaria de Stat.

⁴⁶ Strategia Națională de Dezvoltare **Moldova Europeană 2030**, 2022.

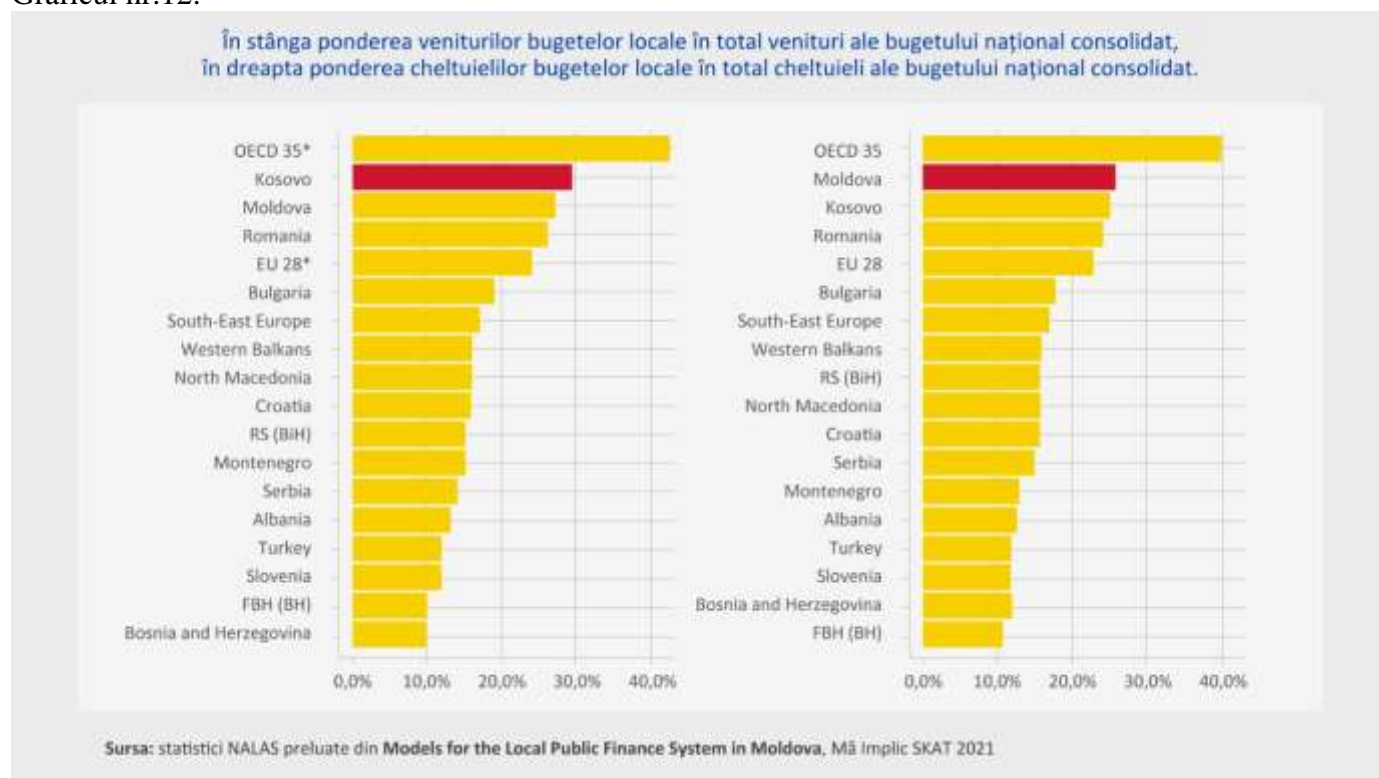
Tabelul nr.7. Sistemul de finanțare al administrației publice locale

Administrația publică locală de nivel I	Administrația publică locală de nivel II
1. Venituri Proprii	
<p><u>1.1 Venituri Fiscale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Impozit pe bunuri imobiliare; – Impozit privat încasat la nivelul I al APL; – Taxe Locale; – taxa pentru amenajarea teritoriului; – taxa de organizare a licitațiilor și loteriilor pe teritoriul unității administrativ-teritoriale; – taxa de plasare (amplasare) a publicității (reclamei); – taxa de aplicare a simbolicii locale; – taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii; – taxa de piață; – taxa pentru cazare; – taxa balneară; – taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători pe teritoriul municipiilor, orașelor și satelor (comunelor); – taxa pentru parcare; – taxa de la posesorii de câini; – taxa pentru parcaj; – taxa pentru salubritate; – taxa pentru dispozitivele publicitare. – taxa pentru patenta de întreprinzător; – impozitul pe venitul persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul. <p><u>1.1.1. Venituri Nefiscale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Venituri din închirieri – Venituri din concesiune – Venituri din amenzi – Venituri din dobânzi – Venituri din donații 	<p><u>1.2. Venituri Fiscale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Taxa pentru resursele naturale, cu excepția taxei pentru extragerea mineralelor utile (baza fiscală și nivelul exact al taxei stabilite de Codul Fiscal); – Impozit privat încasat la nivelul II al administrației publice locale. <p><u>1.2.1. Venituri Nefiscale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Venituri din închirieri – Venituri din concesiune – Venituri din amenzi – Venituri din dobânzi – Venituri din donații
2. Transferuri	
<p><u>2.1. Granturi</u></p> <p><u>Venituri Partajate/ Defalcări de la impozitele și taxele de stat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Toate UAT-urile care nu sunt reședințe de raion – 100% din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice colectat în aria administrativă – Reședințele de raion, Chișinău și Bălți – 50% din Impozitul pe Venitul 	<p><u>2.2. Granturi</u></p> <p><u>Venituri Partajate/ Defalcări de la impozitele și taxele de stat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Consiliile raionale - 25% din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice colectat în aria administrativă a reședințelor de raion – UTA Găgăuzia – 100% din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice, din

<p>Persoanelor Fizice (IVPF) colectat în aria administrativă</p> <p>Din 2023 50% din taxa pentru drumuri</p> <p>2.1.1. <u>Transferuri de echilibrare</u></p> <p>Fondul de susținere financiară (FSF) este constituit din IVPF nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale, pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă.</p> <p>Pentru APL1 sunt alocate 45% din FSF.</p> <p>Alocate pe bază de formulă, cu 3 indicatori: capacitate fiscală pe locuitor (pondere 60%), populație (pondere 30%) și suprafață (pondere 10%).</p> <p>2.1.2. <u>Transferuri condiționate</u></p> <p>Educație Întreținere drumuri Investiții</p>	<p>Impozitul pe Profit, din TVA, colectate în aria administrativă a UTA Găgăuzia</p> <p>– Din 2023 50% din taxa pentru drumuri</p> <p>2.2.1. <u>Transferuri de echilibrare</u></p> <p>Pentru APL2 sunt alocate 55% din FSF.</p> <p>Alocate pe bază de formulă, cu 2 indicatori: populație (pondere 60%) și suprafață (pondere 40%).</p> <p>2.2.2. <u>Transferuri condiționate</u></p> <p>Educație Asistență socială Întreținere drumuri Investiții</p>
---	--

134. Per ansamblu ponderea bugetelor locale în veniturile și cheltuielile bugetului național este destul de ridicată comparativ cu alte țări sau chiar cu media Uniunii Europene - potrivit statisticilor NALAS⁴⁷ și așa cum rezultă din graficul nr.12.

Graficul nr.12.

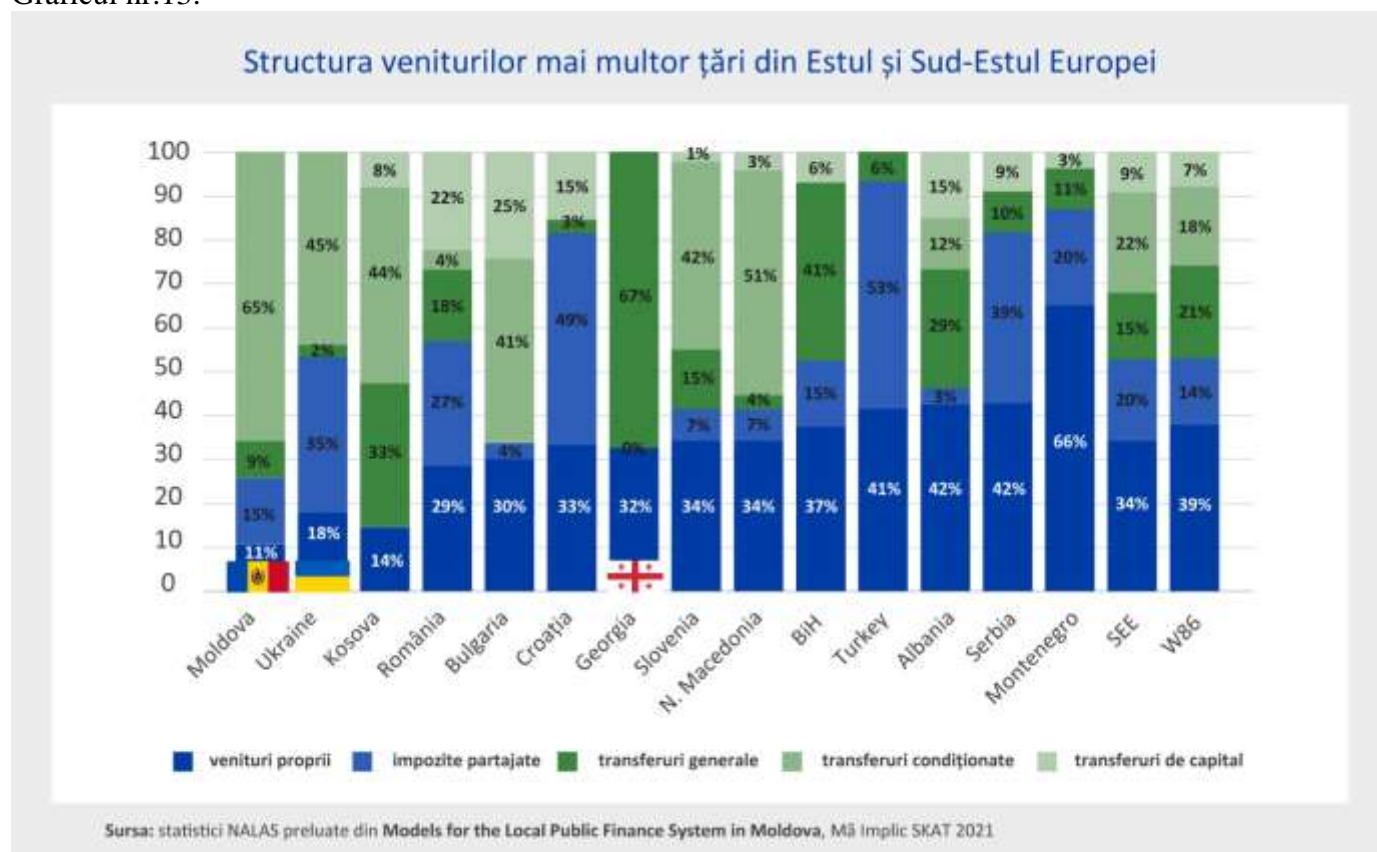


⁴⁷ NALAS – Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe.

135. Pe de altă parte, așa cum se va detalia mai jos, bugetele locale din Republica Moldova sunt foarte dependente de veniturile din diverse forme de transferuri de la bugetul de stat: defalcări din impozite și taxe de stat, transferuri de echilibrare, transferuri cu destinație specială.

136. Cu toate progresele înregistrate prin introducerea noului sistem de transferuri interguvernamentale/interbugetare situația rămâne dramatică în ceea ce privește generarea de venituri proprii suficiente nevoilor administrației publice locale de nivelul I. Comparativ cu alte state din regiune, finanțarea administrației publice din Republica Moldova este strict dependentă de transferurile generale sau condiționate:

Graficul nr.13.

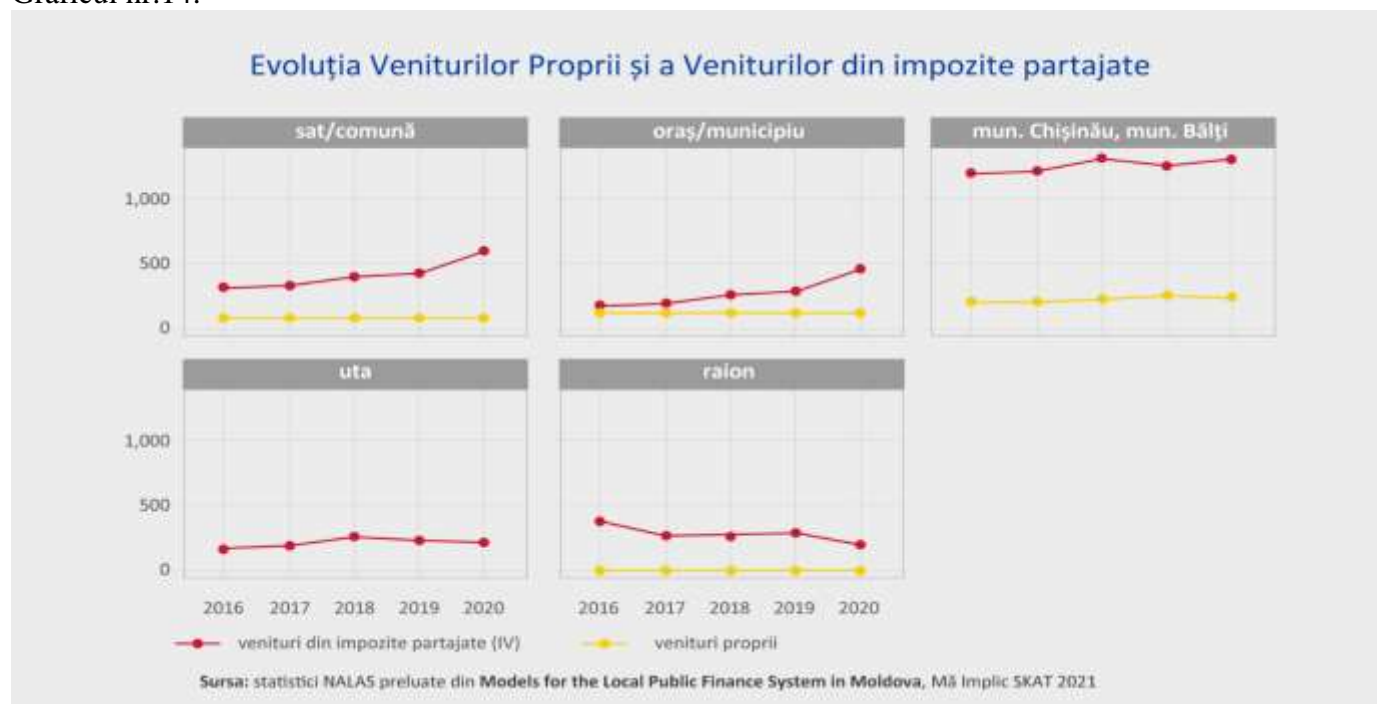


137. Cauza principală o reprezintă **randamentul foarte scăzut**, chiar pentru situația generală economică și socială a Republicii Moldova, **a impozitelor și taxelor locale**, în special a impozitului pe proprietate.

138. În perioada 2016-2020 se poate observa un fenomen de **substituire a efortului fiscal local** de către veniturile din Impozitul pe Venit Partajat (defalcăt), în condițiile în care **veniturile proprii au crescut mai puțin decât rata inflației** (vezi graficul nr.9 și tabelele – 8-10). Deși se aștepta o creștere substanțială a veniturilor proprii odată cu noul sistem de finanțare, se pare ca majoritatea administrațiilor publice locale s-au mulțumit cu sumele mai mari aflate la discreția lor, rezultate din creșterea ponderii veniturilor cu destinație generală, fără a face eforturi pentru a crește veniturile proprii. Din acest context și din studiile anterioare⁴⁸ se poate prevedea că bugetele locale NU vor avea o creștere spectaculoasă bazată pe veniturile proprii, care să facă posibilă apariția de importante surse financiare necesare pentru crearea infrastructurii și apoi furnizarea serviciilor publice locale, mai ales în localitățile rurale.

⁴⁸ „Raport privind Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova”, A. Ionescu. S. Drezgic, I. Rusu, PNUD 2017.

Graficul nr.14:

**Tabelul nr.8. Structura veniturilor bugetare pe tipuri de administrații locale**

	Venituri Proprii	Venituri Imp Nat Partajate	Transferuri Generale	Transferuri Condiționate Operaționale	Transferuri Condiționate de Capital	Granturi Primate	Total Venituri	Pondere Venituri Proprii în Total Venituri	Pondere Venituri Impozite Naționale Partajate în Total Venituri	Pondere Transferuri RS în Total Venituri	Taxe Locale	Cheltuieli Administrative	Pondere Taxe Locale în Total Venituri
2021 Total	2.055.758	5.585.445	2.279.348	11.883.598	446.174	156.785	20.387.304	10,08%	17,49%	71,48%	519.931		2,55%
APL I	1.029.426	1.409.155	579.158	1.047.513	251.446	75.631	6.782.329	15,03%	20,78%	63,08%	220.905		3,20%
APL II, din care:	1.036.331	2.156.290	1.300.189	8.816.085	194.728	81.152	13.604.775	7,62%	15,85%	75,94%	299.026		2,20%
Chișinău	807.202	1.499.497	11.938	2.627.936	42.000	41.019	5.069.592	15,52%	20,58%	53,40%			
Bălți	86.652	148.534	7.979	463.216	4.197	4.713	715.291	12,12%	20,74%	66,48%			
UTA Găgăuzia	6.250	280.975	-	589.396	16.404	-	897.065	0,70%	81,32%	67,98%			
Rest APL II	136.187	227.484	1.240.272	5.151.537	132.177	35.471	6.923.028	1,87%	3,29%	94,24%			
2020 Total	1.738.048	2.902.890	2.418.294	11.035.128	178.969	25.458	18.278.785	9,40%	15,88%	74,58%	457.417	1.852.615	2,50%
APL I	922.568	1.143.023	1.063.507	2.790.033	119.595	13.530	6.048.256	15,25%	18,87%	65,46%	302.571	1.305.303	3,35%
APL II, din care:	795.480	1.761.867	1.356.787	8.245.095	58.378	11.928	12.230.529	6,50%	14,41%	78,99%	254.866	647.311	2,08%
Chișinău	592.700	1.238.564	134.109	2.356.410	-	-	4.281.778	13,84%	18,46%	57,70%	222.304	146.510	5,19%
Bălți	72.969	122.275	12.018	428.270	483	1.974	638.017	13,44%	19,16%	69,08%	32.558	28.858	5,10%
UTA Găgăuzia	6.930	237.450	8.582	553.059	6.548	2.581	813.149	0,85%	20,20%	69,63%		44.283	0,00%
Rest APL II	122.881	383.578	1.222.075	4.857.015	52.345	7.375	6.445.242	1,91%	2,85%	95,13%	4	426.661	0,00%
2019 Total	1.968.528	2.569.348	2.180.751	9.808.331	208.096	62.146	16.728.199	10,88%	15,88%	78,72%	499.361	1.721.487	2,75%
APL I	899.687	718.147	962.352	2.528.673	146.955	19.594	5.283.408	17,01%	13,59%	68,82%	305.258	1.138.652	3,88%
APL II, din care:	869.835	1.845.201	1.218.399	7.382.658	61.141	32.551	11.439.785	7,60%	16,13%	75,96%	253.903	604.845	2,22%
Chișinău	623.835	1.190.527	133.562	2.252.165	1.000	99	4.199.188	14,82%	28,35%	56,84%	220.189	120.496	5,25%
Bălți	79.355	107.928	34.066	392.697	744	1.084	605.874	13,10%	17,81%	68,91%	33.512	27.516	5,53%
UTA Găgăuzia	10.711	252.503	42.444	496.824	1.462	36.798	830.682	1,29%	80,40%	65,09%		38.900	0,00%
Rest APL II	157.034	294.244	1.038.327	4.240.972	87.334	4.630	5.804.041	2,72%	5,07%	92,13%	2	417.533	0,00%

Sursa: Date despre execuțiile bugetare pe anii 2019-2021 de la Ministerul Finanțelor

Tabelul nr.9. Dinamica veniturilor bugetelor locale în raport de inflație și capacitatea de a acoperii cheltuielile administrative

	Venituri Proprii	Venituri Imp Nat Partajate	Transferuri de la Bugetul de Stat	Total Venituri	Taxe Locale	Cheltuieli Administrative ale APL	Raport Cheltuieli Administrative - Venituri Proprii	Raport Cheltuieli Administrative - Venituri Autonome (VP+VINP)	Raport Cheltuieli Administrative - Taxe Locale	Rata anuală inflației	Rata inflației 2021/2019
2021/2020	Total	119,66%	122,82%	107,14%	111,53%	113,66%				104,8%	109,10%
APL I	110,50%	121,50%	107,73%	112,14%	109,05%						
APL II, din care:	130,28%	122,39%	106,93%	111,24%	117,33%						
Chișinău	136,13%	121,05%	110,17%	118,40%							
Bălți	118,70%	121,31%	107,85%	112,08%							
UTA Găgăuzia	80,91%	118,13%	107,70%	110,32%							
Rest APL II	110,81%	123,02%	106,40%	107,41%							
2020/2019	Total	97,09%	113,25%	110,58%	109,90%	95,62%	107,62%	107,83%	40,09%	405%	103,8%
APL I	102,54%	158,88%	109,22%	114,48%	98,69%	107,94%	130,65%	58,41%	595%		
APL II, din care:	91,45%	95,48%	111,13%	106,91%	100,18%	107,02%	81,37%	25,31%	254%		
Chișinău	95,31%	102,36%	103,51%	101,97%	100,87%	121,59%	24,72%	8,09%	66%		
Bălți	91,99%	113,29%	105,57%	105,31%	97,15%	108,51%	40,90%	15,29%	92%		
UTA Găgăuzia	64,60%	94,04%	104,71%	97,89%	na	113,84%	639,96%	18,12%	na		
Rest APL II	77,79%	62,39%	114,67%	111,05%	157,02%	102,09%	347,27%	130,23%	na		
2021/2019	Total	116,18%	139,09%	118,50%	119,92%	113,23%		97,29%	39,73%	375%	105%
APL I	113,31%	196,22%	117,60%	120,61%	107,62%			124,12%	69,02%	544%	
APL II, din care:	119,14%	116,86%	118,85%	119,69%	117,77%			69,54%	22,28%	238%	
Chișinău	129,81%	125,95%	114,04%	116,68%				19,18%	6,65%	35%	
Bălți	109,20%	137,44%	113,86%	117,96%				34,67%	14,69%	82%	
UTA Găgăuzia	58,73%	111,28%	112,77%	119,64%				363,16%	14,78%	na	
Rest APL II	86,23%	77,31%	122,03%	121,47%				264,62%	92,43%	na	

Sursa: Date despre execuțiile bugetare pe anii 2019-2021 de la Ministerul Finanțelor

Tabelul nr.10. Structura tipurilor de cheltuieli în clasificarea funcțională pe tipuri de administrații locale

		Total Cheltuieli	% Servicii cu Destinație Generală în Total Cheltuieli	% Apărare Națională în Total Cheltuieli	% Ordine Publică și Securitate Națională în Total Cheltuieli	% Servicii în Domeniul Economiei în Total Cheltuieli	% Protecția Mediului în Total Cheltuieli	% Locuințe și gospodăria serviciilor comunale în Total Cheltuieli	% Ocrotirea Sănătății în Total Cheltuieli	% Cultură, Sport, Tineret, Culte și Odihnă în Total Cheltuieli	% Învățământ în Total Cheltuieli	% Protecție Socială în Total Cheltuieli	
			% Cheltuieli Administrative în Total Cheltuieli										
2020	Total	100,00%	8,62%	8,77%	0,07%	0,11%	11,72%	0,16%	9,40%	0,98%	6,27%	55,31%	7,57%
	APL I	100,00%	18,59%	19,47%	0,00%	0,24%	9,77%	0,09%	18,03%	0,14%	8,92%	42,15%	2,06%
	APL II, din care:	100,00%	3,44%	3,22%	0,11%	0,05%	12,73%	0,20%	4,93%	1,42%	4,89%	62,14%	10,44%
	Chișinău	100,00%	1,20%	1,80%	0,04%	0,00%	18,79%	0,06%	12,18%	2,02%	4,22%	53,17%	8,32%
	Bălți	100,00%	3,14%	3,43%	0,10%	0,00%	13,65%	2,57%	8,25%	0,52%	9,35%	56,00%	6,40%
	UTA Găgăuzia	100,00%	14,04%	4,50%	0,05%	0,01%	8,37%	0,00%	0,71%	1,07%	7,44%	59,60%	8,70%
	Rest APL II	100,00%	4,82%	4,02%	0,15%	0,08%	8,68%	0,05%	0,68%	1,10%	4,48%	67,69%	12,26%
2019	Total	100,00%	8,40%	8,66%	0,08%	0,10%	10,54%	0,22%	8,69%	1,02%	7,31%	56,47%	7,17%
	APL I	100,00%	17,78%	18,99%	0,00%	0,21%	10,17%	0,24%	16,03%	0,27%	10,04%	43,80%	2,28%
	APL II, din care:	100,00%	3,49%	3,24%	0,11%	0,05%	10,74%	0,21%	4,85%	1,41%	5,88%	63,11%	9,72%
	Chișinău	100,00%	1,80%	1,51%	0,05%	0,00%	17,85%	0,15%	10,41%	1,71%	5,10%	54,91%	8,03%
	Bălți	100,00%	3,63%	3,63%	0,13%	0,00%	7,80%	2,53%	11,70%	0,12%	9,93%	58,20%	5,96%
	UTA Găgăuzia	100,00%	15,47%	3,77%	0,05%	0,02%	9,91%	0,00%	3,03%	0,93%	7,13%	55,63%	7,83%
	Rest APL II	100,00%	4,99%	4,37%	0,16%	0,09%	6,50%	0,02%	0,73%	1,34%	5,67%	68,35%	11,32%

Sursa: Date despre execuțiile bugetare pe anii 2019-2020 de la Ministerul Finanțelor

139. La nivelul consiliilor raionale o analiză pe baza execuțiilor bugetare din anii 2019 – 2020 (vezi tabelul de mai sus) ajunge la următoarele constatări principale: pe partea de venituri se constată o dependență foarte mare a bugetelor raionale de transferurile generale și condiționate de la bugetul de stat: cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți (care au un dublu caracter de administrație publică de nivelul I și administrație publică de nivelul II) și UTA Găgăuzia care beneficiază de un sistem special de finanțare, restul raioanelor sunt **dependente în proporție de peste 90% de transferurile condiționate și de echilibrare de la bugetul de stat**. Veniturile proprii și veniturile din impozitele naționale partajate (care împreună formează ceea ce se numește venituri autonome) au ponderi extrem de mici între 5%-8% - în concluzie bugetele raionale sunt dependente strict de volumul transferurilor de la bugetul de stat.

140. Pe partea de cheltuieli ponderea principală o reprezintă **cheltuielile de personal** (cu precădere în **educație**): ponderile variază între 60%-75% (cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) – vezi tabelul. Dacă mai adăugăm și cheltuielile cu prestațiile sociale constatăm că în general cheltuielile consiliilor raionale sunt foarte rigide – între 65% și 80% - iar partea discreționară a acestora (unde decizia consiliilor raionale este importantă) este limitată. Cheltuielile de investiții sunt între 10% - 25%.

3) Unele alocări financiare arbitrare ale administrației publice de nivelul II către administrația publică de nivelul I.

141. Dincolo de această analiză succintă, care confirmă o situație cunoscută, sunt 2 elemente care atrag atenția: 1) sumele care pot fi alocate din soldul bugetar cumulat de către consiliile raionale către consiliile locale – în mod mai mult sau mai puțin discreționar; și 2) evoluția soldului bugetar consolidat.

142. În ceea ce privește prima problemă aceste **sume/transferuri alocate de consiliile raionale către consiliile locale** au în general **destinația de investiții** și volumul acestora a fost de 224 milioane lei în 2021, aproximativ **1,1% din totalul veniturilor administrației publice locale** și aproximativ 14% din soldul bugetar consolidat de la finele anului 2020 (care putea fi utilizat în acest scop). Analizând în detaliu, se constată că trei unități administrativ teritoriale: **municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și raionul Orhei sunt responsabile pentru 71% din aceste alocări**, celelalte 31 de raioane și municipiul Bălți alocând numai restul de 29%.

143. În ceea ce privește **evoluția soldului bugetar consolidat** (vezi tabelele nr.11-12) se observă o tendință de creștere moderată a excedentului bugetar în perioada 2016-2018, o scădere semnificativă în 2019 și o reluare spectaculoasă a creșterii soldului pentru 2020-2021 (+50% în 2020 față de 2019 și plus 30% în 2021 față de 2020). Este dificil de dat o explicație pentru acest fenomen, dar se constată că el este foarte evident în cazul aceluiași 3 unități administrativ teritoriale: **municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și raionul**

Orhei care împreună alcătuiesc 61,4% din soldul cumulat al tuturor consiliilor raionale și aproape 40% din soldul bugetar cumulat al întregii administrații publice locale.

Tabelul nr.11. Soldurile bugetare ale administrației publice locale

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sold Bugetar Cumulat - MDL curent	1.112.200	1.272.800	1.338.100	1.044.100	1.595.627	2.077.298
Rata anuală a inflației	6,40%	6,50%	3,1%	4,8%	3,8%	5,0%
Sold Bugetar Cumulat - MDL constant dec 2015	1.045.301	1.123.231	1.145.351	852.768	1.255.517	1.556.686

Sursa: Date despre execuțiile bugetare pe anii 2016-2021 de la Ministerul Finanțelor

Tabelul nr.12. Soldurile bugetare ale administrației publice locale

		Total Venituri	Transferuri între bugetele locale - 29	Total Cheltuieli	Sold Bugetar Brut An Curent (înainte de transferurile între bugetele locale - Capitol 29)	Sold Bugetar Net An Curent (după transferurile între bugetele locale)	Active Financiare - 4	Datorii - 5	Sold Bugetar Acumulat Anii anteriori - 91	Sold Bugetar Final - (Sold Bugetar An Curent + 4 + 5 + 91)	% Sold Bugetar Brut în Total Venituri	% Sold Bugetar Final în Total Venituri		
2020	Total	18.278.785	31.069	17.941.871	367.983	336.914	14.377	212.652	1.044.109	1.595.316	2,01%	8,73%		
	APL I	6.048.256	13.667	6.130.392	-	68.470	-	82.136	6.579	217.520	627.329	988.192	-1,13%	16,34%
	APL II, din care:	12.230.529	17.402	11.811.478	436.453	419.051	7.798	-	4.868	416.780	607.124	3,57%	4,96%	
	Chișinău	4.281.778	101.475	4.361.124	22.129	79.346	-	-	-	70.244	312.486	0,52%	7,30%	
	Bălți	638.017	-	684.685	46.668	46.668	886	33.098	14.266	1.582	-7,31%	0,25%		
	UTA Găgăuzia	813.149	288.897	861.267	240.779	48.118	2.523	-	19.388	-	26.207	29,61%	-3,22%	
	Rest APL II	6.445.242	127.912	6.405.284	167.870	39.958	4.389	-	37.966	312.882	319.263	2,60%	4,95%	
2019	Total	16.723.193	23.504	16.937.463	- 190.766	- 214.270	13.160	- 91.271	1.338.147	1.042.952	-1,14%	6,24%		
	APL I	5.283.408	8.393	5.820.893	-	529.091	-	537.485	3.678	2.021	716.558	184.772	-10,01%	3,50%
	APL II, din care:	11.439.785	15.110	11.116.570	338.325	323.215	9.483	-	93.292	621.589	860.994	2,96%	7,53%	
	Chișinău	4.199.188	100.105	4.194.611	104.682	4.577	952	-	66.303	129.984	69.210	2,49%	1,65%	
	Bălți	605.874	-	635.532	29.658	29.658	1.617	-	-	42.302	14.261	-4,90%	2,35%	
	UTA Găgăuzia	830.682	298.696	882.193	247.185	51.511	5.061	-	2.453	37.177	-	11.726	29,76%	-1,41%
	Rest APL II	5.804.041	133.015	5.920.940	16.116	116.899	1.853	-	24.537	412.126	272.544	0,28%	4,70%	

Sursa: Date despre execuțiile bugetare pe anii 2019-2020 de la Ministerul Finanțelor

4) Patrimoniul public gestionat inefficient, lipsa delimitării, cadastru

144. Pe segmentul descentralizării patrimoniale și al dezvoltării locale, constrângerile serioase sunt determinate de **delimitarea parțială și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și proprietății UAT**, inclusiv al bunurilor din **domeniul public și din domeniul privat** atât al statului, cât și al UAT, reglementarea insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, stat și alți subiecți de drept. Managementul defectuos al patrimoniului UAT, are ca efect degradarea activelor, calitatea scăzută a serviciilor, costuri ridicate de prestare a acestora, venituri ratate și potențial slab de implementare a strategiilor de dezvoltare locală sustenabilă.

145. Totodată, la momentul actual se constată și implementarea lentă și dificilă a **Proiectului de Înregistrare și Evaluare Funciară (PÎEF)**, care prevede suport pentru autoritățile publice locale în procesul de înregistrare primară a bunurilor imobile, evaluarea bunurilor imobile și consolidarea sistemului de administrare funciară, ceea ce influențează negativ inițiativele pe componenta de descentralizare patrimonială și dezvoltare locală. PÎEF este implementat în conformitate cu Acordul de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională de Dezvoltare/Banca Mondială, semnat la Chișinău, la 17 Septembrie 2018, ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 8 Noiembrie 2018 (Legea nr. 240/2018). Proiectul a fost inițiat la 14 ianuarie 2019. Data finalizării acestuia este 30 iunie 2024, iar valoarea inițială a proiectului a fost de 30 milioane Euro. Din păcate datorită dificultăților de implementare și a gradului scăzut de utilizare, creditul a fost restructurat în primăvara anului 2022 cu valoarea de aproape 6,45 milioane Eur. Proiectul este implementat de I.P. **Agencia Servicii Publice**, prin intermediul Departamentului cadastru, cu suportul agențiilor de sprijin: I.P. **Agencia Proprietății Publice**, pentru înregistrarea primară masivă a

bunurilor imobile proprietate publică și **Agencia Relatii Funciare și Cadastru**, pentru evaluarea bunurilor imobile și consolidarea **Infrastructurii Naționale de Date Spațiale**.

146. Rezultatele proiectului strict pe domeniul delimitării și înregistrării proprietății publice a administrației publice locale – parte a Componentei A a proiectului – sunt ilustrate de tabelul nr.13.:

Tabelul nr.13.

Raion	Anul contractării lucrărilor	Total UAT	UAT pentru care au fost contractate lucrări de delimitare	UAT pentru care au fost finalizate lucrările de delimitare la 01.02.2023	% UAT pentru care au fost contractate lucrările de delimitare	% UAT pentru care au fost finalizate lucrările de delimitare la 01.02.2024
Anenii Noi	Planificat T1, 2023	26			0,00%	0,00%
Basarabesca		7			0,00%	0,00%
Briceni	2021	28	28		100,00%	0,00%
Cahul	2022	37	37		100,00%	0,00%
Cantemir	2022	27	3		11,11%	0,00%
Călărași	2021	28	1		3,57%	0,00%
Căușeni	2022	30	12		40,00%	0,00%
Cimișlia	2022	23	20		86,96%	0,00%
Criuleni	2022	25	3		12,00%	0,00%
Dondușeni	2021	22	22		100,00%	0,00%
Drochia	2021	28	11		39,29%	0,00%
Dubăsari	Planificat T1, 2023	11			0,00%	0,00%
Edineț	2020	32	32	14	100,00%	43,75%
Fălești	2021/2022	33	31		93,94%	0,00%
Florești	2021	40	40		100,00%	0,00%
UTA Gagauzia	2022	26	6		23,08%	0,00%
Glodeni	2021	19	5		26,32%	0,00%
Hîncești	2022	39	15		38,46%	0,00%
Ialoveni	2021	25	4		16,00%	0,00%
Leova	2022	25	3		12,00%	0,00%
mun Bălți	2021	3	3		100,00%	0,00%
mun Chișinău	2021	19	9		47,37%	0,00%
Nisporeni	2022	23	6		26,09%	0,00%
Ocnita	2019	21	21	13	100,00%	61,90%
Orhei	2021/2022	38	16		42,11%	0,00%
Rezina	2022	25	4		16,00%	0,00%
Rîșcani	2022	28	14		50,00%	0,00%
Sîngerei	2021	26	2		7,69%	0,00%
Soroca	2021	35	35		100,00%	0,00%
Strășeni	2021	27	20		74,07%	0,00%
Șoldănești	2021	23	23		100,00%	0,00%
Ștefan Vodă	2022	23	15		65,22%	0,00%
Taraclia		15			0,00%	0,00%
Telenesti	2022	31	5		16,13%	0,00%
Ungheni	2022	33	2		6,06%	0,00%
Total		901	448	27	49,72%	3,00%

Sursa: Date ale Unității de Implementare a Proiectului PÎEF, I.P. Agenția de Servicii Publice.

147. Cauzele principale ale acestor rezultate se datorează impactului pandemiei SARS-COV2, lipsei de resurse umane, atât la nivelul administrației publice centrale și locale, dar și în sectorul privat/companii de cadastru, modificări de reguli tehnice chiar în procesul executării lucrărilor sau după ce acestea s-au executat, proces lent de coordonare/avizare a documentațiilor tehnice depuse de autoritățile publice locale, de către instituțiile administrației publice centrale implicate în proces conform Hotărârii Guvernului nr. 63/2019. În plus situația este agravată și de **bazele de date naționale incomplete, planurile urbanistice generale și strategiile de dezvoltare locală** neactualizate, documentația învechită de amenajare a teritoriului (Planul Național de Amenajare a Teritoriului, planurile regionale de amenajare a teritoriului), alte documente de urbanism depășite de timp. Măsurile luate în cursul anului 2022 au accelerat semnificativ implementarea PÎEF, dar rezultatele vizibile vor apărea în 2023 și 2024.

5) Povară birocratică mare asupra structurilor deconcentrate și oficiilor teritoriale ale Cămarilor de Stat derivată din neclaritatea și amploarea prea mare a rolului și sarcinilor acestora.

148. O componentă indispensabilă pentru asigurarea funcționalității administrației publice este colaborarea eficientă cu oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat, care potrivit cadrului normativ din domeniu, sunt abilitate cu atribuțiile de exercitare a controlului administrativ de legalitate a actelor emise de

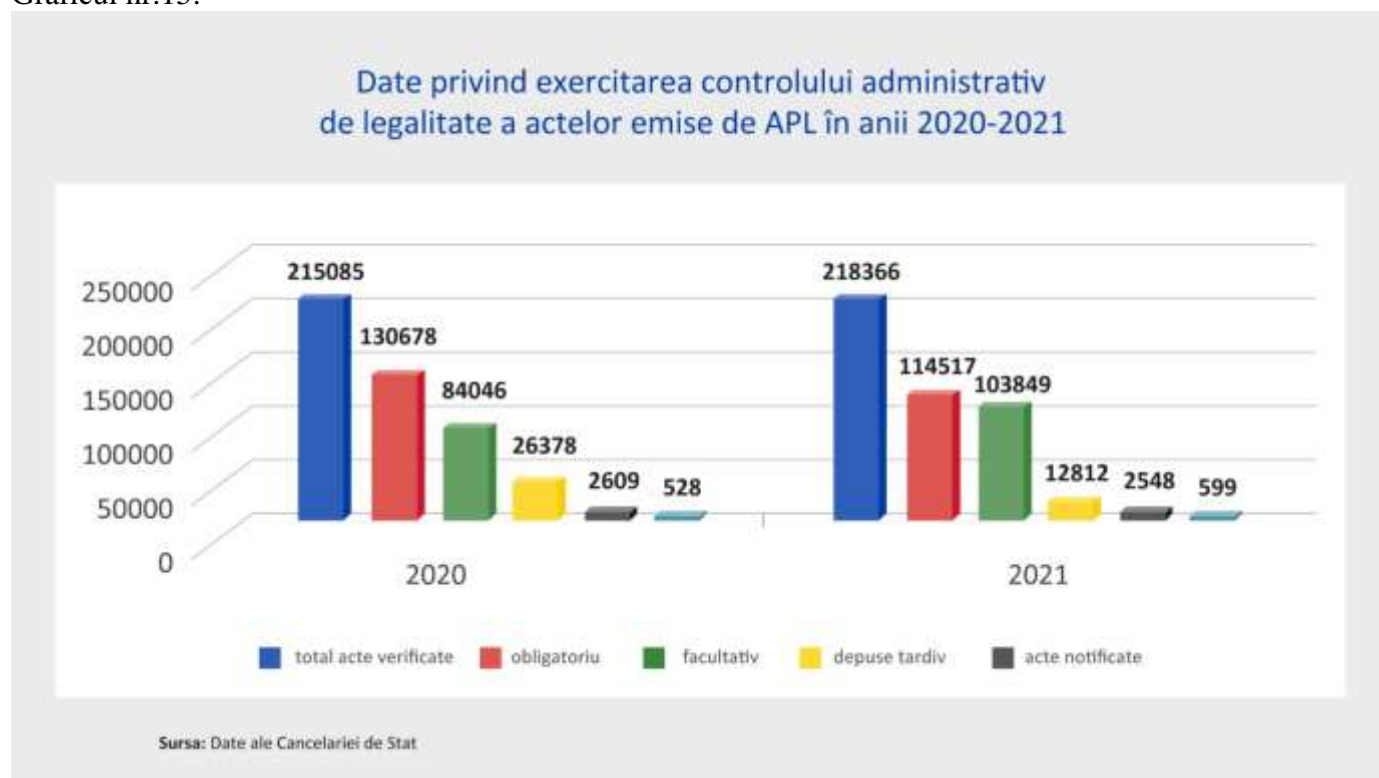
autoritățile locale și asigurarea asistenței metodologice primăriilor, consiliilor locale pentru aplicarea corespunzătoare a prevederilor cadrului normativ.

149. În baza analizei datelor statistice privind exercitarea controlului administrativ de legalitate a actelor emise de APL, remarcăm următoarele:

- 1) În anul 2021, autoritățile administrației publice locale au inclus pentru **verificare** în RSAL **218 366 acte administrative**. În perioada de referință controlul administrativ a fost exercitat de **38 angajați** ai oficiilor teritoriale. Astfel, raportat la numărul total de acte parvenite spre control, în mediu, **un specialist a verificat 5746 acte**. Comparativ cu anul 2020, volumul actelor aprobate denotă creștere continuă (cu peste 3200 acte, sau 1,5%).
- 2) Încălcarea termenului de includere în RSAL a actelor administrative, a fost înregistrată în 12812 cazuri (5,9%). Din 16360 solicitări de rectificare a erorilor materiale din actele administrative, în 14681 cazuri de către oficiile teritoriale a fost permisă corectarea.
- 3) Au fost considerate ca fiind aprobate cu abateri de la cadrul legal 2548 acte, ceea ce reprezintă 1,1% din numărul total de acte. Majoritatea Notificărilor au vizat deciziile consiliului local (orășenesc, sătesc, comunal) - 2033 acte și dispoziții ale primarilor-359 acte. Finalitatea examinării sesizărilor: în **1890 (74%)** cazuri autoritățile emitente **s-au conformat cerințelor oficiilor teritoriale** (au abrogat, modificat/completat actele neconforme). În 390 cazuri administrația publică locală și-a menținut poziția inițială.

150. În perioada de referință în instanțele de judecată au fost inițiate **599 procese**, dintre care: 445 în instanța de fond, 93 – în Apel și 61 – la Curtea Supremă de Justiție. Concomitent, oficiile teritoriale au reprezentat interesele statului în 604 acțiuni, depuse anterior anului 2021, participând în 401 ședințe de judecată. Conex, oficiile teritoriale au figurat în 22 dosare în calitate de intervenienți principali și accesorii. În diagramă sunt prezentate date de bază 2021 în coraport cu anul precedent (a se vedea graficul 15).

Graficul nr.15:



Scopul controlului de legalitate a actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de către oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat constă în **prevenirea încălcărilor legislației**, admise de către administrația publică locală în procesul adoptării/emiterii actelor administrative. În fapt, **acest control are menirea să asigure corectitudinea funcționării administrației publice locale în condiții de legalitate**.

Întru respectarea acestor prerogative, paralel cu exercitarea controlului de legalitate, oficiile teritoriale permanente sunt preocupate de acordarea suportului necesar (consultativ-juridic) atât pentru funcționarii din cadrul autorităților publice locale, cât și aleșilor locali.

151. Procentul relativ mic de acte contestate se datorează **suportului metodologic și consultativ-juridic** autorităților administrației publice locale de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În medie pe parcursul unui an calendaristic oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat organizează de comun cu serviciile publice desconcentrate până la **100 de seminare, mese rotunde**, etc. pe întreg teritoriul Republicii Moldova. În scopul prevenirii cazurilor de adoptare a actelor administrative ilegale de către autoritățile administrației publice locale, colaboratorii oficiilor teritoriale participă la ședințele consiliilor locale, acordând la solicitare consultații. De exemplu, în anul 2021 conlucrarea cu autoritățile publice locale s-a axat pe acordarea suportului metodologic, consultativ și juridic în circa **40 000 consultații**; organizarea **instruirilor tematice** pentru aleșii locali și funcționarii publici – 36 măsuri desfășurate și participarea la ședințele consiliilor locale, în scop de consultare sub aspectul legalității a proiectelor de decizii (96 participări).

152. Totuși, o problemă invocată frecvent de reprezentanții administrației publice locale constă în **povara controalelor în adresa primăriilor**, ceea ce impune anumite precizări referitor la esența controlului administrativ de legalitate a actelor emise la nivel local și luarea în considerație a factorilor ce favorizează emiterea actelor administrative cu derogări de la prevederile legislației; importanța întreprinderii acțiunilor de rigoare în scopul diminuării ilegalităților și prevenirii cazurilor de emitere a actelor administrative neconforme cadrului normativ.

VIZIUNE, PRINCIPII, SCOP

153. Viziune. *O administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, capabilă de perfecționare permanentă, care oferă servicii accesibile și de calitate cetățenilor și mediului de afaceri din Republica Moldova, contribuind astfel la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale.*

Principii

Principiile pe care se sprijină strategia sunt cele ale spațiului administrativ european alături de care au fost adăugate principii specifice procesului de consolidare a autonomiei locale:

1) Stat de Drept - administrația publică trebuie să-și îndeplinească responsabilitățile exclusiv în concordanță cu legea. Autoritățile publice decid și acționează urmând principiile și regulile generale aplicate imparțial oricărei persoane care intră în aria lor de acțiune.

2) Fiabilitate/Încredere și Predictibilitate - este vorba de: (i) competență legală: administrația publică poate acționa numai acolo unde are competența legală; (ii) autonomie decizională: administrația publică are, conform mandatului legal, un anumit grad de libertate/discreție în luarea deciziilor ce-i revin; (iii) proporționalitate: acțiunea administrativă trebuie să fie strict proporțională cu scopul stabilit de lege, fără să limiteze cetățenii mai mult decât este strict necesar pentru a îndeplini acest scop; (iv) dreptatea procedurală: prin care se asigură aplicarea corectă și imparțială a legii, concomitent cu respectarea demnității umane a fiecărei persoane; (v) promptitudine în decizii; (vi) profesionalism și integritate profesională în cazul funcționarilor publici.

3) Deschidere și Transparență - administrația publică este nu numai deschisă observației, analizei și controlului din exterior, dar și acționează într-o manieră care permite și facilitează toate acestea.

Responsabilitate - orice instituție administrativă este obligată să explice și să justifice acțiunile sale altei autorități publice, legislative sau judiciare.

4) Eficiență și Eficacitate - aceste 2 principii se referă la obținerea de rezultate maxime cu un volum dat de resurse, iar aceste rezultate sunt corespunzătoare scopurilor stabilite și contribuie direct și nemijlocit la îndeplinirea acestora.

5) Descentralizare, care reprezintă transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale, în măsura în care astfel beneficiul social net total crește față de situația anterioară.

6) Subsidiaritate, în ceea ce privește procesul de descentralizare, conform căreia un serviciu public trebuie încredințat nivelului administrativ cel mai apropiat de cetățean, care are capacitatea de a-l furniza în condiții de eficiență și eficacitate.

7) Autonomie Locală, care reprezintă dreptul autorităților locale de a soluționa și administra sub responsabilitate proprie, în limitele legii, o parte importantă a funcțiilor publice, în interesul cetățenilor.

154. La secțiunea de Administrație Publică Locală au mai fost adăugate criteriile și reguli specifice unui proces eficient și eficace de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, care reies din bunele practici și din literatura academică în domeniu la nivel internațional.

Scop

La sfârșitul anului 2030 Republica Moldova va dispune de o administrație publică centrală și locală capabilă să asigure condițiile pentru dezvoltarea sustenabilă a țării, cu un nivel ridicat de integritate și competență astfel încât: (a) să gestioneze cu eficiență și să livreze servicii publice de calitate prin: profesionalizare și stabilitate, simplificare și raționalizare, predictibilitate și coordonare; (b) să câștige respectul și încrederea cetățenilor prin: onestitate, transparență și responsabilitate, accesibilitate și deschidere; (c) să-și consolideze capacitatea de fundamentare și implementare a politicilor publice, astfel încât să fie capabilă să răspundă provocărilor ridicate de procesul de aderare la UE.

IMPACT

155. Impactul acestei strategii se va manifesta pe câteva direcții principale. În primul rând, va crește semnificativ calitatea guvernării publice, capacitatea autorităților publice de a defini și implementa politici publice eficiente și eficace, lucru care se va reflecta în stimularea creșterii economice, dezvoltarea economică locală și regională, reducerea costurilor administrative de conformare pentru firme și cetățeni, creșterea calității și accesului la servicii publice esențiale. Toate acestea pot fi măsurate prin anchete specifice privind nivelul de satisfacție al beneficiarilor (cetățeni și companii) față de serviciile oferite, prin creșterea volumului investițiilor străine cu valoare adăugată cât mai mare, prin nivelul ridicat de absorbție a fondurilor donatorilor internaționali, mai ales a fondurilor UE de pre-aderare, la care Republica Moldova ar putea avea acces din 2024. În plus indicatorii care măsoară calitatea reglementărilor și eficacitatea administrației din cadrul proiectului **Worldwide Governance Indicators** (WGI) al Băncii Mondiale sunt foarte potriviți pentru a reflecta impactul pozitiv și progresul înregistrat în implementarea acestei strategii.

156. Totodată, va crește transparența și responsabilitatea activității administrației publice, se va întări controlul cetățenilor și al societății civile, se vor consolida mecanismele de consultare și participare publică în fundamentarea politicilor publice și a bugetelor naționale și locale. De asemenea strategia va avea un impact important în ceea ce privește reducerea corupției prin mijloace "soft": transparență, sistem de incompatibilități și conflict de interese eficient, consultare și participare publică. Pentru o măsurare mai obiectivă a progresului în ceea ce privește transparența și participarea publică, un indicator foarte bun este cel referitor la Participare și Responsabilitate din cadrul WGI/Banca Mondială, care publică evaluările la 1-2 ani.

157. Pentru a măsura cantitativ impactul efectiv al acestei strategii, vom utiliza indicatorii care evaluează calitatea guvernării/guvernării publice și sunt calculați de Banca Mondială sub denumirea de **Worldwide Governance Indicators** (WGI): 1) eficacitatea administrației; 2) calitatea reglementărilor; 3) participare și responsabilitate. De amintit că valorile estimate ale acestor indicatori pot varia în intervalul (-2,5 ; +2,5). De asemenea vom folosi și indicatorii de impact din SND, PND și ODD – conform tabelului nr.14

Tabelul nr.14.

Denumire Indicator WGI	Valoare 2021	Țintă Intermediară 2026	Țintă finală 2030
Eficacitatea Administrației	-0,4	-0,1 ; +0,1)	(0 ; +0,5)
Calitatea Reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)	(+0,5 ; +1)
Participare și Responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)	(+0,5 ; +1)
Ponderea indicatorilor de impact/ obiectivelor strategice atinse din Strategia Națională de Dezvoltare		SND – 40% PND – 40% ODD – 35%	SND – 100% PND – 100% ODD – 100%

OBIECTIVE ȘI DIRECȚII PRIORITARE

I. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici

Obiectiv general: *Republica Moldova are un sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care să gestioneze cu eficiență și echitabil servicii publice de calitate și accesibile, prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist/meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane în serviciul public.*

Direcție prioritară 1: *Cadrul instituțional aplicabil funcției publice este bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne orientată spre inovații și tehnologii moderne*

Indicatori de evaluare (outcome):

II.1. Numărul anual al modificărilor/completărilor implementate la cadrul normativ privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici.

II.2. Rata fluctuației anuale a personalului la nivelul administrației publice centrale și locale (separat pe funcționari publici și personal contractual), dezagregat pe categorii de personal.

II.3. Ponderea posturilor vacante ocupate prin concurs extern/intern în raport cu alte modalități de ocupare.

II.4. Ponderea femeilor la nivelul posturilor de conducere de nivel superior⁴⁹ la nivelul administrației publice centrale și locale.

II.5. Numărul total de contestații referitoare la încetarea raportului de serviciu din inițiativa angajatorului la nivelul administrației publice centrale și locale//Ponderea acțiunilor/cererilor de chemare în judecată examinate de către instanța de judecată cu emiterea hotărârilor definitive privind respingerea pretențiilor înaintate de către funcționarii publici împotriva actelor administrative individuale ale autorităților.

II.6. Ponderea recomandărilor formulate în rapoartele de monitorizare ale Cancelariei de Stat în domeniul funcției publice implementare de către autoritățile publice supuse monitorizării

⁴⁹ Demnitari, funcționari publici de conducere de nivel superior, conducători de autorități administrative din subordinea ministerelor

Activitatea 1.1. *Determinarea rolului și atribuțiilor Cancelariei de Stat în calitate de coordonator al sistemului de management al funcției publice și al funcționarilor publici, precum și consolidarea capacității sale instituționale astfel încât să asigure un management eficient al funcției publice și al funcționarilor publici.*

Indicatori de monitorizare (output):

II.1.1. Cadrul normativ îmbunătățit privind rolul și atribuțiile Cancelariei de Stat adoptat și implementat.

II.1.2. Număr de personal al structurii specializate în managementul funcției publice la nivelul Cancelariei de Stat.

II.1.3. Număr programe de creștere a capacității instituționale implementate/persoane/ore de instruire specifică în domeniul managementului funcției publice.

158. Cancelaria de Stat are în prezent atribuții stabilite conform cadrului normativ privind elaborarea, monitorizarea și evaluarea implementării politicii statului în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, în cadrul ministerelor, al altor autorități administrative centrale și locale. În perspectiva implementării obiectivelor prezentei Strategii, Cancelaria de Stat va avea un rol mai clar și atribuții mai bine definite, precum și resursele necesare tehnice și de personal, astfel încât să crească semnificativ capacitatea instituției de a asigura un management eficient al funcției publice și al funcționarilor publici, în concordanță cu nevoile administrației publice și cerințele de aderare la Uniunea Europeană.

159. În acest sens, acțiunile propuse vizează următoarele direcții concrete:

- 1) Efectuarea unei analize a cadrului instituțional actual pe baza căreia să fie elaborate recomandări și măsuri concrete de întărire a capacităților Cancelariei de Stat și capacităților profesionale ale funcționarilor publici responsabili de funcția publică. Va fi elaborat un plan de acțiuni privind îndeplinirea atribuțiilor stabilite prin cadrul normativ pentru a asigura un management performant al funcției publice și al funcționarilor publici, precum și pentru fundamentarea procesului decizional în ceea ce privește elaborarea politicilor publice;
- 2) Operaționalizarea unei structuri administrative în cadrul Cancelariei de Stat, cu funcții clar definite privind elaborarea, monitorizarea și evaluarea implementării politicii statului în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici;
- 3) Alocarea resurselor tehnice și de personal necesare realizării atribuțiilor stabilite privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;
- 4) Elaborarea procedurilor standard de operare, în mod prioritar – procedura de monitorizare a implementării cadrului normativ privind managementul funcției publice.

Activitatea 1.2. *Determinarea rolului și atribuțiilor subdiviziunilor responsabile de managementul resurselor umane din cadrul autorităților publice, ca parte a unui sistem integrat de management al funcției publice și al funcționarilor publici.*

Indicatori de monitorizare (output):

II.2.1. Cadrul normativ îmbunătățit privind rolul și atribuțiile subdiviziunilor de resurse umane din cadrul autorităților publice, precum și privind delimitarea între funcția publică și personalul contractual, aprobat și implementat

II.2.2. Rețeaua subdiviziunilor de resurse umane din cadrul autorităților publice consolidată și integrată într-un sistem unitar de management al funcției publice

160. Intervențiile propuse urmăresc creșterea capacității și calității de implementare a politicii de stat și a procedurilor de personal privind funcția publică la nivelul autorităților publice centrale și locale. În acest sens, direcțiile concrete vor viza îmbunătățirea cadrului normativ privind rolurile și atribuțiile subdiviziunii resurse umane din cadrul autorităților publice și sporirea capacităților profesionale ale personalului din cadrul acestora.

Activitatea 1.3. *Delimitarea clară a funcțiilor care implică exercitarea prerogativelor de putere publică și a posturilor care pot fi ocupate pe bază de contract individual de muncă, precum și condițiile de transformare a unor posturi contractuale în funcții publice, inclusiv ca parte componentă a transformării unor a unor posturi contractuale în funcții publice.*

Indicatori de monitorizare (output):

II.3.1. Cadrul normativ îmbunătățit privind delimitarea clară a funcțiilor care impun statut de funcționar public de funcțiile care permit angajarea personalului contractual.

Activitatea 1.4. *Elaborarea, pilotarea și implementarea unui Sistem Informațional Automatizat Evidență și Management al Resurselor Umane din autoritățile publice (SIA EMRU), utilizând tehnologiile moderne informatice și de comunicare.*

Indicator de monitorizare (output):

II.4.1. Sistemul informatic, re proiectat, optimizat și implementat conform cerințelor formulate în Caietul de Sarcini și a celor identificate în perioada de analiză, cu funcționalități extinse și interoperabil cu sistemele informaționale existente relevante.

II.4.2. Rata de acoperire a SIA EMRU a resurselor umane din administrația publică centrală și locală.

II.4.3. Ponderea autorităților publice care utilizează SIA EMRU, dezagregat în administrația publică centrală și administrația publică locală.

161. Pentru un management performant al resurselor umane din autoritățile publice este necesară prelucrarea complexă a datelor pentru toate procesele administrative de personal, în formatul unui sistem informațional automatizat independent sau parte integrată modular în SIA REA. Astfel, sistemul informațional automatizat este gândit ca un sistem deschis, accesibil cu diverse drepturi de utilizare pentru toți angajații autorităților publice. În acest sens, se propune ca fiecare angajat să dispună de un cont personal pentru accesul la datele proprii și pentru a obține prin intranet informațiile de care are nevoie, și alte materiale utile în exercitarea atribuțiilor, utilizarea semnăturii electronice etc.

În cazul în care SIA REA va dezvolta funcționalitățile necesare, se va opta pentru integrarea modulară în SIA REA, care ar simplifica procesul de interoperabilitate între sisteme (păstrarea, extragerea și completarea/perfecționarea informațiilor aferent rapoartelor de muncă), extinzând astfel obiectivele principale ale sistemului informațional automatizat, ceea ce va duce la oferirea unui instrument automatizat necesar pentru gestionarea eficientă a resurselor umane în autoritățile publice.

162. Astfel, sistemul informațional va avea următoarele obiective:

- 1) oferirea de informații actualizate la zi și structurate conform legii privind personalul din autoritățile publice;
- 2) asigurarea unui instrument de lucru pentru funcționarii responsabili de managementul personalului din serviciul public care să ofere posibilitatea creării de dosare personale electronice pentru aceștia;
- 3) generarea de acte administrative, certificate, formulare și alte documente relevante gestionării personalului în format electronic;
- 4) documentarea realizării procedurilor de personal (recrutarea, selectarea, integrarea, dezvoltarea profesională, evaluarea, stimularea, sancționarea, etc.);
- 5) oferirea unei baze de date stabilă și actualizată cu privire la personalul din autoritățile publice la nivel național care să ofere în timp real informații specifice și să genereze rapoartele necesare pentru luarea deciziilor atât la nivel național, cât și la nivelul autorităților publice;
- 6) integrarea în calitate de o componentă de bază într-un sistem informatic unic la nivelul administrației publice pentru evidența personalului din sectorul bugetar.

163. În cadrul sistemul informațional automatizat prelucrarea datelor include:

- 1) Managementul documentelor: plecând de la elaborarea și înregistrarea fiecărui document, monitorizarea ciclului sau de avizare și încheind cu aducerea rezultatului la cunoștința celor responsabili și arhivarea electronică.
- 2) Evidența și prelucrarea datelor personale ale angajaților, spre exemplu: calculul automatizat al vechimii în muncă, în serviciul public, în autoritatea publică, stabilirea sporului, a concediilor de odihnă, a celor medicale, suplimentare, de îngrijire a copilului, paternale, fără plată, a mobilității personalului, a indicilor fluctuației, stabilității, a altor indicatori relevanți gestionării personalului și luării deciziilor referitor la personal etc.
- 3) Procedurile de personal stabilite de cadrul legal, precum și monitorizarea implementării lor, cu posibilitatea de acces la un istoric și la bazele de date din arhiva electronică, evidența funcțiilor publice și funcționarilor publici la nivel național.
- 4) Furnizarea de informații la zi și din arhivă pe baza datelor introduse.

164. Prin intermediul sistemul informațional automatizat se va evita duplicarea datelor privind raporturile de muncă din evidențe paralele. În același timp se vor crea resurse informaționale utile și eficiente, prin care să se asigure: *structurarea compartimentelor; facilități de utilizare a datelor printr-o interfață prietenoasă; compatibilitatea și interoperabilitatea cu sistemele informatice existente; posibilitatea de a prelua datele din alte aplicații informatice; Adaptarea facilă la cerințele de dezvoltare ale aplicațiilor pe baza noilor tehnologii informatice; securizarea datelor și confidențialitatea informației.*

165. Sistemul informațional nou urmează să exercite patru roluri principale:

- 1) *Instrument de lucru* utilizat la nivel local pentru personalul subdiviziunilor de resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale cu posibilitatea de a crea dosare personale electronice, de a genera acte administrative, certificate, alte documente relevante gestionării personalului, de a documenta realizarea procedurilor de personal și de a genera rapoarte standard și la solicitare;
- 2) *Instrument de informare* pentru personalul autorităților publice privind datele personale ale acestora din baza de date și pentru relaționare cu instituția;
- 3) *Instrument statistic aferent unei baze de date electronice* cu privire la personalul din autoritățile publice, accesibilă la nivel național cu acces în timp real și cu posibilitatea generării de rapoarte diverse;
- 4) *Sistem unic de gestiune performant a datelor complete* ale personalului din autoritățile publice cu posibilitatea de a migra date din sistemele existente.

166. Sistemul informațional național de evidență al resurselor umane din autoritățile publice prevăzut în prezenta strategie va motiva personalul subdiviziunilor resurse umane din autoritățile publice, special instruiți în acest sens, și va schimba ponderea activităților birocratice/de rutină în favoarea activităților de natură analitică, strategică sau de dezvoltare a personalului.

Direcție prioritară 2: *Atractivitatea serviciului public este asigurată prin aplicarea unui sistem meritocratic și transparent de acces și promovare în funcția publică, aplicarea remunerării adecvate care stimulează performanța, precum și prin promovarea unei culturi organizaționale axată pe dezvoltarea capitalului uman din autoritățile publice.*

Indicatori de evaluare (outcome):

I2.1. Numărul mediu de candidați pentru concursurile de recrutare în administrația publică centrală și locală, dezagregat pe categorii de funcționari publici și personal contractual

I2.2. Gradul de corespondență/raportul echivalent dintre nivelul salarial mediu al funcționarilor publici și salariul mediu din sectorul privat pentru posturi cu nivel de complexitate similar – pe anumite categorii de funcții dintr-un eșantion reprezentativ

12.3. Numărul anual de stagiaari absolvenți ai programului de stagii în serviciul public angajați în funcții publice în autorități publice centrale // Ponderea stagiarii absolvenți ai programului de stagii care au activat cel puțin 12 luni în funcția publică din totalul celor angajați

12.4. Rata fluctuației anuale pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și funcțiile publice de conducere (conducător/director) la nivelul administrației publice centrale

12.5. Rata fluctuației pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și funcțiile publice de conducere (conducător/director) la nivelul administrației publice centrale în primele 6 luni de la schimbarea unui guvern

12.6. Ponderea concursurilor finalizate cu succes în totalul concursurilor organizate, dezagregat pe categorii de funcții publice

167. Obiectivul și activitățile acestei Direcții Prioritare se aliniază bine cu prevederile corespunzătoare din *Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030, Componenta 2: Elaborarea și planificarea bugetului, Obiectivul specific 3: Asigurarea unui nivel adecvat de remunerare în sectorul bugetar*. În procesul de implementare al acestor două documente strategice coordonarea și cooperarea dintre Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor este foarte importantă în asigurarea unui echilibru a nivelurilor salariale pentru funcții publice și posturi din sectorul privat de complexitate similară. Indicatorul de referință (benchmarking) al gradului de corespondență constituie 75%, având în vedere garanțiile specifice sectorul public. O preocupare va constitui asigurarea echității interne pe verticală și orizontală a sistemului de salarizare și asigurarea sustenabilității financiar-bugetare.

Activitatea 2.1. *Identificarea și implementarea unui alt mecanism de fundamentare și alocare al actualului spor pentru performanța individuală, care să fie corelat cu performanța instituțională, acordat în mod transparent, echilibrat și coerent și care să stimuleze și să răsplătească performanța.*

Indicator de monitorizare (output):

12.1.1. Cadrul normativ îmbunătățit privind atractivitatea remunerării funcționarilor publici adoptat și implementat

12.1.2. Ponderea părții variabile în salariul lunar al funcționarilor publici, dezagregat pe funcționari publici de conducere și de execuție

168. Motivația ca proces psihologic, reprezintă „ansamblul de factori dinamici care determină conduita unui individ”⁵⁰. Oamenii pot avea motive diferite în abordarea unui anumit tip de comportament. Personalitatea, condițiile sociale, experiența, influențele grupului sau alți factori pot avea impact asupra motivației. Administrația publică este în competiție cu sectorul privat privind identificarea și menținerea unui personal calificat, astfel că importanța acordată motivării funcționarilor publici trebuie să fie semnificativă și să nu fie redusă doar la abordarea salarizării și a drepturilor materiale în general.

Formele de motivare care vor fi implementate prin Strategia propusă implică modificări legislative și politici salariale pentru recompensarea efortului și a performanței profesionale, precum și alte aspecte privind motivarea non-financiară a personalului.

Echitatea în remunerarea muncii prestate, privită inclusiv ca formă de motivare, va rămâne unul dintre principiile de bază ale politicilor salariale specifice serviciului public. Respectând principiul plată egală pentru muncă egală, statul își va menține și politica de remunerare financiară pentru a asigura plata echitabilă în condiții comparabile de muncă. În procesul de tranziție spre o salarizare competitivă, având la bază prioritățile naționale și constrângerile financiare existente, politica salarială va avea un caracter mai flexibil, care va permite aplicarea unor măsuri salariale specifice.

Crearea unui sistem coerent și unitar de salarizare a funcționarilor publici implică elaborarea și implementarea cadrului metodologic pentru transparența, monitorizarea și controlul salarizării, sporurilor și a altor drepturi salariale, în domeniul funcției publice, corelate cu Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și modificările ulterioare.

⁵⁰ N. Sillamy, Dicționar de Psihologie, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1996, pag. 202

169. Pentru îmbunătățirea sistemului unitar de salarizare în sectorul bugetar se va considera:

- 1) revizuirea metodologiei de evaluare a posturilor și re-evaluarea funcțiilor din cadrul grupului ocupațional „Administrația publică”;
- 2) elaborarea mai multor opțiuni privind salarizarea funcționarilor publici cu estimarea costurilor financiare împreună cu Ministerul Finanțelor, precum și cu consultarea partenerilor de dialog social;
- 3) actualizarea cadrului normativ primar și secundar privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în ceea ce privește grupul ocupațional „Administrația publică”;
- 4) implementarea modificărilor necesare la nivelul cadrului normativ privind salarizarea în sectorul bugetar, componenta „funcționari publici”, astfel încât, în mod gradual, până în 2025 să crească gradul de atractivitate a carierei în funcția publică. În cazul funcționarilor publici din administrația publică locală, măsurile salariale vor fi corelate cu reforma administrației publice locale.

170. În cadrul activităților de monitorizare a evoluțiilor salariale în administrația publică, o componentă distinctă va viza încadrarea acestor evoluții în contextul mai larg al remunerării activităților profesionale la nivel național. Astfel, evaluările periodice vor urmări și evidenția inclusiv raportul dintre nivelul salarial mediu din serviciul public și cel din sectorul privat pentru posturi cu sarcini de complexitate similare. Concluziile unor astfel de evaluări vor permite o îmbunătățire substanțială a fundamentării unor măsuri viitoare, referitoare la creșterea competitivității statului ca angajator, a gradului de transparență cu privire la salariile plătite din bani publici, precum și a calității proceselor.

Activitatea 2.2. *Implementarea unui sistem clar și predictibil de gestionare și evoluție în carieră, inclusiv succesiunea managerială, prin definirea și punerea în aplicare a unor proceduri transparente de recrutare și selecție, precum și de promovare în funcția publică.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.2.1. Sistemul de dezvoltare în carieră în funcția publică revizuit, inclusiv crearea rezervei de personal

I2.2.2. Cadrul normativ și metodologic îmbunătățit privind cariera în funcția publică adoptat și implementat

I2.2.3. Ponderea funcțiilor publice de conducere de nivel superior și de conducere ocupate prin promovare sau concurs intern

I2.2.4. Gradul de satisfacție al funcționarilor publici privind sistemul de management și dezvoltare al carierei (pe bază de anchete/sondaj)

I2.2.5. Rata anuală a plecărilor voluntare (eliberare) din funcția publică, dezagregat pe categorii de funcții publice

171. Pentru asigurarea eticii și transparenței în administrația publică și a creării unui sistem predictibil de evoluție în carieră, vor putea fi introduse noi măsuri privind mobilitatea funcționarilor publici și se va analiza reorganizarea sistemului de carieră pe mai multe trepte profesionale pe orizontală și pe o perioadă mai lungă de timp, în comparație cu sistemul actual.

172. Procedurile reglementate ce asigură reforma evoluției în carieră a funcționarilor publici urmăresc:

- 1) Transparența și claritatea în ceea ce privește etapele, criteriile, cerințele și rolurile persoanelor direct implicate, dublate de aplicabilitatea unitară a regulilor stabilite;
- 2) Capacitatea mecanismelor utilizate de a asigura o aplicare consecventă a celor patru principii generale în domeniul ocupării și exercitării de funcții, respectiv competența, competiția, transparența și performanța;
- 3) Capacitatea mecanismelor utilizate de a asigura testarea și validarea deținerii competențelor generale și specifice, așa cum sunt acestea stabilite pentru fiecare categorie de funcție în parte.

173. Funcțiile publice vor fi ocupate prin selecție pe bază de profesionalism, transparentă și neimplicare politică în procesul de recrutare, având prioritate forma de ocupare prin promovare, inclusiv concurs intern. Recrutarea și selecția vor fi organizate și derulate cu implicarea unor compartimente de resurse umane profesionalizate și a unor comisii de concurs independente formate din persoane instruite în mod corespunzător pentru desfășurarea unor astfel de activități. Autoritățile publice vor forma rezerva de cadre, inclusiv din candidații care s-au clasat pe locul doi pentru a fi încadrați în funcții publice vacante, cu condiția îndeplinirii cerințelor postului.

Funcțiile publice de conducere vor fi ocupate în mod prioritar prin promovare și/sau concurs intern, în baza listei personalului propuse pentru succesiune managerială, în baza potențialului managerial și/sau experienței relevante în management, a studiilor, a experienței profesionale, a calităților/atitudinilor profesionale relevante pentru a ocupa o funcție publică de conducere.

Activitatea 2.3. *Definirea și pilotarea a unui sistem mixt (concurs național de recrutare și accedere în funcția publică combinat cu selecție specifică pe post) transparent de recrutare și selecție a candidaților în funcțiile publice de execuție din autoritățile publice centrale, în baza unui plan anual de recrutare, a cărui fundamentare va fi coordonat de Cancelaria de Stat*

Indicator de monitorizare (output):

I2.3.1. Concursul național de accedere în funcția publică în administrația publică centrală pilotat

I2.3.2. Cadrul metodologic îmbunătățit privind sistemul de recrutare și selecție al funcționarilor publici adoptat și implementat

I2.3.3. Număr anual candidați încadrați în funcția publică pe baza noului sistem

174. Sistemul de recrutare și selecție va presupune, pentru unele tipuri de funcții, un model pilot de concurs național de intrare în corpul funcționarilor publici (proces automatizat), prin care să fie testate, competențele-cheie necesare pentru ocuparea unei funcții publice. Această intervenție de schimbare a sistemului va fi inițiată doar cu condiția sporirii atractivității funcției publice în administrația publică centrală.

175. Funcțiile care vor face obiectul unor astfel de concursuri vor fi identificate în urma unor analize prin raportare la competențele generale și specifice precum și la similitudinea cu condițiile și atribuțiile asemănătoare cu alte posturi/funcții din administrația publică.

176. Regulile cu privire la utilizarea celor două modalități de recrutare vor fi transparente, stabilite în baza unor metodologii clare astfel încât să se asigure o implementare unitară; recrutarea prin concurs național va fi utilizată până la sfârșitul perioadei vizate de prezenta Strategie, doar pentru instituții de la nivelul central, în sistem pilot.

177. Indiferent de forma de recrutare aleasă, sistemul de recrutare va fi reformat, astfel încât accentul să fie pus pe validarea unor aspecte relevante din punct de vedere calitativ – experiența profesională anterioară (ca alternativă la actualele cerințe privind "vechimea în specialitatea studiilor"), nivelul de calificare solicitat (ca alternativă la actualele cerințe privind nivelul studiilor absolvite) și capacitatea persoanei testate de a utiliza în mod practic o serie de cunoștințe teoretice deținute în legătură cu domeniul de activitate.

178. Măsurile specifice menite să asigure transparenta și buna organizare a concursurilor, implementarea noului sistem de recrutare implică, pe lângă actualizarea cadrului normativ, și:

- 1) Îmbunătățirea publicității concursurilor prin publicarea, odată cu anunțurile privind funcțiile vacante, a informațiilor referitoare la competențe, atribuții și responsabilități;
- 2) Consolidarea capacității instituțiilor de organizare și gestionare a testării descentralizate a cunoștințelor și competențelor specifice pentru ocuparea funcțiilor publice și după caz, a posturilor contractuale;
- 3) Asigurarea infrastructurii fizice necesare unei informatizări graduale a derulării concursurilor în domeniul funcției publice;

- 4) Instruirea personalului implicat în cadrul proceselor de recrutare și promovare, în special a membrilor comisiilor de concurs și a celor de soluționare a contestațiilor.

Activitatea 2.4. *Stabilirea unui cadru de competențe generale și specifice pentru ocuparea funcțiilor publice în acord cu nevoile unui management public orientat spre rezultate aliniat la misiunea autorităților publice.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.4.1. Cadrul normativ și metodologic privind sistemul de recrutare și promovare al funcționarilor publici pe baza de competențe și standarde ocupaționale adoptat și implementat.

179. Introducerea unui cadru de competențe pentru personalul din administrația publică este un pas important către un grad mai înalt de profesionalizare al administrației publice. Astfel, prin conceperea cadrului de competențe se vor stabili condițiile de elaborare a standardelor ocupaționale pentru locurile de muncă din administrația publică, precum și condițiile pentru noi standarde de calitate privind cerințele specifice funcției publice, inclusiv experiența relevantă necesară ocupării unui anumit post.

180. Introducerea cadrului de competențe/standardelor ocupaționale va permite o recrutare orientată spre validarea deținerii unor competențe generale și specifice predefinite, respectiv evaluare și promovare bazate pe modul în care competențele respective sunt efectiv utilizate în exercitarea funcțiilor, dar și bază pentru elaborarea curriculumelor programelor specializate de instruire.

181. Consilierea și orientarea profesională vor avea ca obiectiv valorificarea competențelor și a potențialului fiecărui individ în dezvoltarea carierei, inclusiv prin formare și mobilitate. Aceste măsuri vor duce la o creștere a calității resursei umane din administrația publică. Deși în orizontul de timp 2030 sunt avute în vedere toate categoriile de funcții publice și toate domeniile de exercitare a acestora, în perioada următoare aprobării Strategiei vor fi abordate cu prioritate funcțiile publice cu statut general și acele domenii care sunt considerate strategice pentru funcționarea administrației publice: elaborarea și coordonarea politicilor publice, elaborarea reglementărilor, managementul resurselor umane, managementul financiar și audit intern, managementul de proiect, reprezentarea instituțională în cadrul activității de relații internaționale și integrare europeană.

182. Cadrul de competențe pentru personalul din administrația publică vizează:

1) Competențe generale, aplicabile tuturor funcțiilor publice: competențe sociale, competențe lingvistice, competențe digitale etc.;

2) Competențe specifice, stabilite pe domenii și categoria funcției publice: competențe profesionale, competențe manageriale, competențe sociale, orientare spre rezultat, orientare către cetățean și respectarea drepturilor omului, atitudini profesionale precum promovarea inovației, inițierea schimbării și integrității instituționale.

183. Pentru facilitarea atingerii rezultatelor dorite, în cadrul implementării etapelor specifice realizării cadrului de competențe (consultări cu factorii interesați, actualizarea cadrului normativ, stabilirea metodologiilor și elaborare de ghiduri privind aplicarea acestora, planificarea activităților de instruire destinate persoanelor implicate în elaborarea cadrelor de competențe/standardelor ocupaționale, a celor implicate în implementarea acestora și a persoanelor vizate de cerințele privind dețineria de competențe) va fi valorificată, prin colaborări, experiența și expertiza pe domeniu a mediului universitar, precum și a altor actori cu bune referințe profesionale în procese similare, precum și consultanță externă.

Activitatea 2.5. *Organizarea de stagii plătite în serviciul public pentru absolvenți de universități (program de licență sau master) sau aflați în anii terminali care doresc să dezvolte carieră profesională în serviciul public, în scopul dobândirii de experiență profesională, dezvoltării abilităților și a competențelor practice.*

Indicator de monitorizare (output):

12.5.1. Cadrul normativ și metodologic privind stagiile plătite în serviciul public aprobat și implementat

12.5.2. Număr anual de burse alocate, finanțate din bugetul de stat și/sau parteneri de dezvoltare

12.5.3. Număr anual de stagii care finalizează cu succes programul de stagii

12.5.4. Număr anual de stagii care finalizează cu succes programul de stagii încadrați în serviciul public

184. În scopul sporirii atractivității și atragerii în funcția publică a tinerilor specialiști interesați de dezvoltarea carieră în administrația publică, se propune introducerea în legislația națională a mecanismului de organizare și desfășurare a programului de stagii plătite în serviciul public. Astfel, stagiile plătite în serviciul public va reprezenta o modalitate eficientă de atragere a tinerelor talente în serviciul public, ulterior fiind încadrați printr-un mecanism special în funcția publică. Scopul major al programului de stagii constituie dezvoltarea abilităților profesionale ale stagiilor și dobândirii de experiență profesională, necesare pentru activitatea profesională, facilitând astfel tranziția de la sistemul de educație către piața muncii.

185. Pe baza experienței pozitive din 2022, când a fost organizat un prim astfel de program de stagii cu sprijinul Delegației Uniunii Europene de la Chișinău (proiect-pilot), acesta va fi generalizat și instituționalizat la nivelul administrației publice centrale, sub coordonarea Cancelariei de Stat.

186. Pe de o parte, programul de stagii va oferi oportunități de pregătire practică a absolvenților de programe universitare de licență sau master sau studenților aflați în ani terminali care doresc să urmeze o carieră în serviciul public. Pe de altă parte și administrația publică centrală va avea oportunitatea să atragă tineri specialiști cu vocație, mai ales pentru domeniile deficitare.

Direcție prioritară 3: *Profesionalizarea serviciului public este asigurată printr-un sistem modern de formare profesională a resurselor umane din administrația publică care acoperă nevoile reale, în continuă schimbare, de dezvoltare profesională, conform priorităților instituționale și atribuțiilor specifice ale acestora, cu asigurarea de oportunități egale furnizorilor de formare acreditați în domeniul administrației publice.*

Indicatori de evaluare (outcome):

13.1. Cheltuieli medii de formare profesională per salariat în administrația publică

13.2. Număr anual de ore-persoană de instruire realizate în cadrul administrației publice // Rata funcționarilor publici instruiți minim 40 ore/anual, dezagregat în APC și APL

13.3. Ponderea personalului care urmează și finalizează în decurs de 3 ani cel puțin un program specializat de formare profesională în numărul total de personal din administrația publică

13.4. Ponderea persoanelor cu funcție de demnitate publică (de la nivelul administrației publice centrale și locale) care urmează și finalizează în decurs de 1/2 ani cel puțin un program specializat de management și leadership în numărul total de persoane cu funcție de demnitate publică

13.5. Indicele de satisfacției a personalului administrației publice privind calitatea, relevanța și accesibilitatea programelor specializate de formare profesională și managerială

Activitatea 3.1. *Consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale, conform bunelor practici și standardelor europene în domeniu, prin înființarea unei entități responsabile de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică, independentă instituțional de mediul academic.*

Indicator de monitorizare (output):

13.1.1. Cadrul legal și instituțional de reglementare a serviciilor de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică elaborat, adoptat și implementat.

13.1.2. Număr anual de ore-persoană de instruire furnizate de entitatea responsabilă de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică.

187. Principalele modalități de consolidare a capacităților instituționale în vederea asigurării implementării componentelor strategice ale procesului de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică includ:

- 1) Dezvoltarea capacității tehnice și de personal a instituției naționale coordonatoare a formării/dezvoltării profesionale a personalului din administrația publică, la standarde de calitate de nivel european;
- 2) Dezvoltarea mecanismului instituțional legat de implementarea, monitorizarea și evaluarea procesului de dezvoltare profesională în administrația publică;
- 3) Dezvoltarea mecanismelor instituționale de corelare între actorii formării (incluzând crearea unor standarde unitare, a unor grupuri de lucru tematice între experți, precum și organizarea unor evenimente periodice, pentru multiplicarea rezultatelor și diseminarea bunelor practici însușite, prin colaborarea cu partenerii externi);
- 4) Dezvoltarea rețelei de formatori certificați, cu experiență în administrația publică, care să presteze servicii de instruire la locul de muncă ("in-service") și la distanță;
- 5) Dezvoltarea rețelei de parteneri naționali și internaționali care să furnizeze activități de dezvoltare profesională.

188. În acest proces, Cancelaria de Stat va avea următoarele atribuții principale:

- 1) Facilitează procesul de acreditare a prestatorilor de programe și servicii de instruire pentru personalul autorităților publice;
- 2) Aprobă programele de formare/dezvoltare profesională în conformitate cu standardele naționale și internaționale;
- 3) Colaborează cu entitatea responsabilă de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici la stabilirea tematicilor specifice programelor de formare profesională și perfecționare profesională a funcționarilor publici pentru elaborarea Comenzii de Stat, în baza necesităților de dezvoltare profesională identificate anual.
- 4) Evaluează impactul formării asupra activității funcționarilor și autorităților publice.

189. Entitatea responsabilă de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici va avea următoarele atribuții principale:

- 1) Elaborează ofertele anuale de formare în baza necesităților autorităților și instituțiilor publice;
- 2) Organizează programe de formare de diferite tipuri, inclusiv, în parteneriat cu alți prestatori de servicii autorizați:
 - Formare inițială pentru funcționari publici debutanți;
 - Formare managerială pentru personalul cu funcții de conducere;
 - Formare specializată pentru grupurile-țintă strategice stabilite prin cadrul normativ;
 - Dezvoltare profesională pe domeniile prioritare de activitate ale Guvernului;
 - Dezvoltare profesională pe domeniile conexe activității de bază;
- 3) Dezvoltă și gestionează o bază de date a formatorilor certificați în domeniul administrației publice;
- 4) Evaluează activitățile de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici realizate în cadrul entității.

Activitatea 3.2. *Dezvoltarea cadrului metodologic care să conțină proceduri, standarde și criterii pentru autorizarea furnizorilor de formare, selecția formatorilor, monitorizarea și evaluarea procesului de formare și să faciliteze îndeplinirea cu succes a atribuțiilor personalului responsabil de implementarea programelor de instruire profesională în administrația publică.*

Indicator de monitorizare (output):

I3.2.1. Cadrul metodologic privind autorizarea furnizorilor de formare (persoane fizice), selecția formatorilor, monitorizarea și evaluarea procesului de formare adoptat și implementat

I3.2.2. Numărul anual total de aplicații de autorizare depuse / Ponderea furnizorilor de formare autorizați din cei înregistrați la concurs

I3.2.3. Numărul formatorilor certificați

I3.2.3. Ponderea formatorilor certificați implicați în prestarea serviciilor de instruire

190. Sistemul de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică este corelat cu principiile, obiectivele și prioritățile învățării pe tot parcursul vieții, inclusiv în ceea ce privește asigurarea calității.

191. Formarea profesională presupune dezvoltarea de competențe, conform necesităților întru realizarea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu stabilite în fișa postului. În acest sens, este necesar un cadru metodologic de evaluare a competențelor personalului înainte și ulterior procesului de formare pentru a identifica sporirea competențelor vizate. Astfel, metodologiile și procedurile privind evaluarea impactului instruirii vor considera drept referință cadrul de competențe necesar îndeplinirii atribuțiilor de serviciu de către personalul din administrația publică centrală și locală.

192. În scopul îmbunătățirii cadrului metodologic referitor la dezvoltarea profesională a personalului, Cancelaria de Stat va acorda, personalului din autoritățile publice cu atribuții în implementarea programelor de dezvoltare profesională, suport pentru stabilirea și organizarea programelor specifice privind:

- 1) formarea continuă a funcționarilor din administrația publică;
- 2) formarea și instruirea specifică necesară pentru a intra în funcția publică sau pentru promovare;
- 3) formarea personalului cu funcții de conducere și cu funcții de demnitate publică.

Activitatea 3.3. *Organizarea și desfășurarea programelor specializate de formare profesională pentru diferite categorii de personal, inclusiv persoane de demnitate publică, atât din administrația publică centrală, cât și locală.*

Indicator de monitorizare (output):

I3.3.1. Numărul programelor specializate de dezvoltare profesională (modulare) dezvoltate

I3.3.2. Numărul anual de ore-persoană de instruire realizate în cadrul programelor specializate de dezvoltare profesională

I3.3.3. Numărul participanților care au absolvit programele organizate, pe categorii de personal

I3.2.4. Gradul de satisfacție al participanților la programele de instruire profesională

193. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice se va realiza prin:

- 1) programe de dezvoltare managerială cu accent pe leadership, managementul public modern și managementul resurselor umane;
- 2) programe de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici din subdiviziunile de ramură ale ministerelor, cu accent pe fundamentarea, elaborarea și implementarea politicilor publice prin prisma cerințelor UE și a bunelor practici internaționale;
- 3) programe de dezvoltare profesională pentru demnitarii și funcționarii publici din administrația publică locală, axate pe dezvoltarea abilităților din domenii cum ar fi: management bugetar, managementul proiectelor de investiții, achiziții publice, planificare urbană, managementul patrimoniului;
- 4) programe de formare profesională pentru responsabili de managementul resurselor umane din autoritățile publice;
- 5) programe de instruire la distanță (E-learning) cu tematici generale.

La nivelul administrației publice locale trebuie menționate și programele de perfecționare și instruire organizate și furnizate pe platforma electronică de către Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) împreună cu parteneri externi.

II. Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale

Obiectiv general: *Un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice).*

Direcție Prioritară 1: *Sistemul administrației publice centrale va fi raționalizat și eficientizat printr-un cadru de reglementare unitar, coerent și transparent, care folosește o terminologie adecvată și care definește clar diferențele dintre autoritate publică și instituție publică de implementare, raporturile ierarhice, structuri organizaționale interne omogene și cât mai simple.*

Indicatori de evaluare (outcome)

I.1.1. Număr anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/reorganizate/desființate.

I.1.2. Număr de instituții ale administrației publice centrale înființate/reorganizate/desființate în primul an al unui nou guvern.

I.1.3. Evaluare periodică calitativă pe baza următoarelor criterii:

- 1) Existența și aplicarea consecventă a unor reguli clare de înființare și organizare a instituțiilor publice la nivelul administrației centrale.
- 2) Crearea de noi instituții publice se face numai pe baza unor evaluări ex-ante care să demonstreze raționalitatea, eficiența și eficacitatea (value for money).
- 3) Managementul instituțiilor publice raportează pe baza unei structuri de responsabilitate clare și au suficientă autonomie de decizie.
- 4) Cadrul legal este foarte clar în ceea ce privește statutul organizațiilor autonome și semi-autonome, inclusiv relațiile de responsabilitate, și favorizează un management orientat spre rezultate.
- 5) Miniștrii au suficiente instrumente de coordonare și control al instituțiilor publice aflate în subordinea ministerelor pe care le conduc.
- 6) Subordonarea directă Parlamentului este o excepție.
- 7) Miniștrii sunt responsabili pentru performanța instituțiilor/agențiilor subordonate ministerelor pe care le conduc.

Activitatea 1.1. *Efectuarea analizelor funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale ca bază de decizie pentru restructurare și reformă - ca un element de reformă în domeniul administrației publice, ce se regăsește în Programul de guvernare.*

Indicator de monitorizare (output):

II.1.1 Numărul de analize funcționale comprehensive realizate.

194. Analizele funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale vor fi realizate în cooperare cu OECD/SIGMA. Procesul de evaluare urmează o structură clară care începe cu colectarea documentelor și răspunsurile țării la un chestionar. Acest lucru este ghidat de un portal web PAR.IS. Ca prim pas în proces, OECD/SIGMA a propus instruire în ianuarie 2023 pentru actorii relevanți pentru a putea explica modul de utilizare a portalului.

Reforma administrației publice centrale, restructurarea arhitecturii acesteia, vor fi fundamentate și proiectate inclusiv pe baza recomandărilor și constatărilor Raportului de evaluare a administrației publice ce urmează a fi elaborat în anul 2023 de SIGMA și a analizelor funcționale sectoriale cuprinzătoare.

Analizele funcționale cuprinzătoare vor aborda și relația complexă a alocării optime a responsabilităților între administrația publică centrală și locală în domeniile unor servicii publice naționale esențiale: educație, sănătate, asistență socială, unde eficacitatea socială maximă se poate obține numai printr-

o partajare a funcțiilor între nivelul central și local. Vorbim aici de ceea ce se numește de obicei funcții partajate între nivelul central și cel local sau delegate sub anumite condiții nivelului local. Furnizarea serviciilor publice menționate se poate face fie direct prin intermediul instituțiilor desconcentrate – care sunt prelungiri teritoriale ale administrației publice centrale – fie prin delegare totală sau parțială către autoritățile publice locale. Alegerea unei opțiuni sau alteia depinde de contextul economic și social și de capacitatea administrativă, atât la nivel central, cât și local și nu este ireversibilă – sunt anumite condiții care pot impune renunțarea la partajare/delegare, mai ales când sunt necesare reforme importante și rapide.

195. În general în cadrul modelului de partajare/delegare administrația publică centrală trebuie să păstreze funcțiile de fundamentare a politicilor publice – inclusiv stabilirea de standarde de calitate sau de costuri, de stabilire a modului și cuantumului finanțării, de monitorizare și de evaluare. Instituțiile desconcentrate sau administrația publică locală primesc în general funcțiile de management direct al furnizării serviciilor publice respective într-un cadru de finanțare și de standarde de calitate bine determinat de nivelul central.

196. În acest context elementul principal care determină necesitatea reconsiderării statutului serviciilor publice delegate în domenii precum sănătate publică, educație, protecție socială, rezidă în multiplele probleme semnalate pe parcursul anilor de către cetățeni referitor la calitatea serviciilor respective oferite în actualul cadru instituțional, precum și de exigențele în creștere privind eficacitatea și promptitudinea cu care serviciul public respectiv răspunde solicitărilor care îi sunt adresate, îmbunătățirii accesului populației la servicii de bună calitate și asigurării unor condiții cât mai conforme standardelor internaționale, ale Uniunii Europene. Interesul public (național) impune, în cazul acestor competențe, ca administrația publică centrală să asigure realizarea serviciilor în practică, cel puțin pentru o anumită perioadă.

197. Procesul de reformă a serviciilor publice trebuie să se finalizeze cu implementarea unui nou sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală (de ambele niveluri) caracterizat prin funcționalitate, claritate, astfel încât serviciile publice să poată fi îmbunătățite din punct de vedere al calității și accesului, dar și să rezulte o utilizare eficientă a resurselor foarte limitate de care dispune sectorul public din Republica Moldova. În mod particular, se impune și revizuirea modelului de finanțare specific pentru competențele partajate și delegate.

Activitatea 1.2. *Pe baza recomandărilor analizelor funcționale comprehensive raționalizarea și stabilizarea structurii administrației publice centrale, evitarea suprapunerii de domenii și competențe, stabilirea de structuri operaționale standardizate autorităților publice, stabilirea de structuri ierarhice interne care să consolideze rolul funcțiilor de demnitate publică și a funcționarilor publici de conducere de nivel superior (secretar general, secretar general adjunct).*

Indicator de monitorizare (output):

II.1.2 Numărul de instituții publice/agenții reformate după noile criterii.

Activitatea 1.3. *Modificarea și amendarea legilor ce reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice*

Indicator de monitorizare (output):

II.1.3 Număr legi modificate și amendate.

198. Modificările preconizate vor avea următoarele obiective:

- 1) instituirea unor criterii clar definite în vederea stabilirii și selectării tipologiei instituțiilor publice (stabilită în cadrul legislativ) care se bazează pe diferite niveluri de autonomie cerute de acestea pentru a-și îndeplini funcțiile. Crearea unei instituții publice noi va fi precedată de o analiză ex-ante cuprinzătoare a aranjamentelor organizaționale existente pentru îndeplinirea funcțiilor publice.
- 2) alinierea Legii 98/2012 la prevederile art.4 din *Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern*, care este ultimul act normativ adoptat, ce conține o listă a domeniilor de activitate ale Guvernului – domenii în care pot fi constituite instituții publice;
- 3) clarificării aspectelor ce țin de funcțiile ce pot fi atribuite în competența instituțiilor publice și asigurarea stabilității și predictibilității normei respective;

- 4) modificării dispozițiilor din lege, în partea referitoare la dreptul instituțiilor publice de a îndeplini funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică – pentru a corespunde situației, de fapt, în ceea ce privește competențele unor instituții publice centrale;
- 5) stabilirii obligativității argumentării înaintării propunerilor cu privire la constituirea instituțiilor publice noi (necesitatea și oportunitatea constituirii, misiunea, funcțiile de bază, efectivul-limită, structura propusă și sursele de finanțare a activității („analiza ex-ante”), luându-se în considerare direcțiile prioritare și sarcinile primordiale ale activității Guvernului, stabilite în programul său de activitate;
- 6) stabilirii competenței Guvernului de a aproba structura-tip a statutului privind organizarea și funcționarea unei instituții publice în scopul uniformizării conținutului acestor acte de constituire ale instituțiilor publice, indiferent de sursa de finanțare a acestora;
- 7) stabilirii exprese a posibilității de constituire a instituțiilor publice în sfera de competență a Cancelariei de Stat, precum și a dreptului secretarului general al Guvernului de a propune Guvernului constituirea, reorganizarea sau dizolvarea instituțiilor publice respective;
- 8) amendarea art. 307 din *Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107/06.06.2002* pentru corelarea cu definiția noțiunii „autoritate/instituție publică la autogestiune” din *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014*, și stabilirea clară a caracteristicii de bază a activității unei instituții publice – realizarea unor scopuri necomerciale și, totodată, a dreptului unei instituții publice de a desfășura activitate economică, care ține de realizarea scopurilor prevăzute de statutul acesteia;
- 9) reconsiderarea reglementărilor ce prevăd obligativitatea supunerii instituțiilor publice la autogestiune procedurii de înregistrare de stat. În context, se recomandă de aplicat mecanismul luării acestora la evidență de stat – similar organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale, în conformitate cu prevederile *Hotărârii Guvernului nr.1004/2006*.

Direcție Prioritară 2: *Un sistem de management bugetar și financiar unic pentru autorități publice și instituții publice, combinat cu aplicarea unui singur sistem de salarizare în sectorul public, clarificarea condițiilor de autogestiune financiară în raport strict cu acoperirea integrală a cheltuielilor din venituri proprii, a posibilității obținerii de venituri proprii din tarife pentru servicii care au caracter public.*

199. Obiectivul și activitățile acestei Direcții Prioritare se coroborează bine cu prevederile corespunzătoare din ***Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030, Componenta 2: Elaborarea și planificarea bugetului, Obiectivul Specific 1: Asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung, respectarea calendarului bugetar, asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen; Componenta 4: Control financiar public, Obiectivul Specific 1: Asigurarea utilizării fondurilor publice conform principiilor de bună guvernare, prin implementarea controlului intern managerial și al auditului intern în entitățile publice pe baza standardelor și bunelor practici UE.***

În acest domeniu cooperarea și coordonarea dintre Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor trebuie să se concentreze pe procesul de prioritizare a reformelor în funcție de fezabilitatea lor și de capacitatea instituțională existentă la nivelul administrației centrale.

Indicatori de evaluare (outcome):

I.2.1. Număr de instituții publice centrale cu regim de autogestiune

I.2.2. Gradul de acoperire cu venituri proprii a instituțiilor publice la autogestiune

Activitatea 2.1 *Unificarea procedurilor de management financiar bugetar și de execuție bugetară pentru toate tipurile de instituții publice, inclusiv pentru cele la autogestiune.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.1.1 Cadrul normativ privind unificarea procedurilor de management financiar-bugetar adoptat și implementat.

Activitatea 2.2 *Unificarea sistemelor de salarizare și extinderea domeniului de aplicare a Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.2.1 Cadrul normativ privind unificarea sistemului de salarizare adoptat și implementat.

I2.2.2 Număr de sisteme de salarizare utilizate în sectorul public.

200. Este extrem de importantă consolidarea aplicării unitare și cât mai largi a *Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, inclusiv îmbunătățirea semnificativă a acesteia. Pe de altă parte se pot admite anumite excepții, dar acestea trebuie să rezulte din analize ex-ante care justifică eficiența/eficacitatea (value for money), să existe o tipologie foarte limitată a acestor excepții (cel mult un alt sistem de salarizare diferit de cel prevăzut de *Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*) și un număr limitat de instituții/personal care beneficiază de statutul de excepție din acest punct de vedere.

Activitatea 2.3. *Introducerea unui regim de management orientat spre rezultate care ar trebui să cuprindă toate instituțiile publice, inclusiv folosirea unor anchete de satisfacție sau indicatori de calitate. Pilotarea acestui proces și revizuirea sistemului. Monitorizarea sistematică a acestui domeniu.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.3.1 Cadrul instituțional adoptat și implementat; numărul de procese de pilotare implementate; numărul de rapoarte de monitorizare realizate.

201. Sistemul de management orientat spre rezultate trebuie să cuprindă într-o manieră unitară și coerentă: (i) un sistem efectiv de planificare și execuție bugetară pe bază (sau informată) de performanță – inclusiv un mecanism de defalcare internă a obiectivelor/sarcinilor; (ii) un sistem de evaluare periodică a eficienței/eficacității cheltuielilor publice; (iii) un sistem de control intern managerial, care funcționează în baza unui model de organizare a proceselor de activitate în cadrul unui sistem de management delegat și mecanisme de planificare și raportare a activității bazate pe performanță și riscuri; (iv) un sistem de evaluare (sau audit) de performanță a instituțiilor publice. Implementarea acestor elemente presupune prioritizare, cooperare inter-instituțională, etapizare în timp în conformitate cu capacitatea instituțională de la nivelul administrației publice centrale, pilotarea proceselor.

Activitatea 2.4 *Stabilirea unei viziuni clare în ceea ce privește conceptul de „autogestiune” al instituțiilor publice și definirea în legislație a tipurilor de servicii care pot fi tarificate și pot astfel deveni venituri proprii*

Indicator de monitorizare (output): I2.4.1 Cadrul normativ privind instituțiile publice la autogestiune adoptat și implementat.

202. În acest domeniu este esențial de definit ce servicii anume pot fi livrate de instituțiile publice la autogestiune. Este esențial ca aceste servicii să fie din sfera publică și nu activități comerciale obișnuite, care trebuie furnizate de întreprinderi/companii private sau de stat. Criteriile de definire a acestor servicii cu caracter public pornesc de la caracteristicile generale ale bunurilor publice. Tot ceea ce ține de bunuri private trebuie furnizat prin intermediul mecanismelor economice ale pieței competitive, fie de întreprinderi/companii private, fie de stat. De asemenea analiza trebuie să ia în considerare toate cerințele acquis-ului comunitar al Uniunii Europene din domeniul politicilor de competiție și ajutorului de stat.

Activitatea 2.5 *Consolidarea aplicării unor mecanisme clasice de monitorizare, control, de la nivelul ministerelor responsabile la nivelul instituțiilor publice/agențiilor subordonate.*

Indicator de monitorizare (output):

I2.5.1 Număr de rapoarte de monitorizare/control/audit realizate și publicate, după caz.

I2.5.2 Număr de subdiviziuni de audit intern restructurate prin consolidare la nivelul administrației publice centrale.

III. Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice

203. În vederea realizării viziunii, Strategia va urmări următorul obiectiv general pentru sistemul de elaborare și coordonare a politicilor publice și de planificare strategică:

Obiectiv General: *Sistemul de fundamentare și implementare a politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin: coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor celor mai defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport de toate resursele financiare disponibile (interne și internaționale) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare.*

204. Implementarea acestui obiectiv va asigura consolidarea sistemului național integrat de politici publice, crearea unor instituții publice moderne și profesioniste, orientate spre oferirea politicilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor. În acest scop, vor fi capacitate autoritățile administrației publice de toate nivelurile în ceea ce privește elaborarea și fundamentarea politicilor publice, va fi îmbunătățit sistemul de monitorizare și evaluare a politicilor publice în vederea asigurării implementării eficiente și integre a politicilor publice. Procesul decizional va fi bazat pe dovezi, transparentizat și va fi organizat mai aproape de oameni, asigurându-se coerența, eficiența și predictibilitatea acestuia.

205. Totodată, este esențială cooperarea cu Ministerul Finanțelor în ceea ce privește coordonarea implementării obiectivelor și activităților Direcțiilor Prioritare din această secțiune cu implementarea prevederilor corespunzătoare din ***Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030, Componenta 1: Analiza macro-economică și cadrul macro-bugetar, Obiectivul Specific: Îmbunătățirea calității previziunilor macroeconomice și fiscale pentru a asigura elaborarea bugetului în baza unui cadru macro-bugetar realist și previzibil; Componenta 2: Elaborarea și planificarea bugetului,***

Obiectivul Specific 1: Asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung, respectarea calendarului bugetar, asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen; Componenta 4: Control financiar Public, Obiectivul Specific 1: Asigurarea utilizării fondurilor publice conform principiilor de bună guvernare, prin implementarea controlului intern managerial și auditului intern în entitățile publice pe baza standardelor și bunelor practici UE.

206. Pentru a crește eficiența pe termen mediu și lung a acțiunii comune în toate aceste domenii și în același timp de a răspunde provocărilor procesului de negociere și aderare la Uniunea Europeană este nevoie de instituționalizarea unui mecanism de cooperare și coordonare permanentă între Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Direcția prioritară 1: *Sistemul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice este consolidat, integrează procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, aplică metodologii clare și sunt asigurate capacitățile instituționale și profesionale necesare efectuării cu succes a atribuțiilor stabilite de cadrul normativ.*

Indicatori de evaluare (outcome):

II.1 Rata de conformare a documentelor de politici publice la cerințele normative de calitate și conformitate.

II.2 Rata de conformare a actelor normative elaborate de Guvern la cerințele normative și gradul de transpunere a acquis-ului UE.

II.2 Gradul de implementare a politicilor publice proiectate în documentele de planificare strategică.

207. Activitatea 1.1. *Dezvoltarea mecanismelor de comunicare și interacțiune, formale și informale, dintre unitatea de coordonare a politicilor publice din Cancelaria de Stat și subdiviziunile de coordonare a politicilor din cadrul ministerelor. Aplicarea uniformă a cadrului normativ care reglementează activitatea subdiviziunilor de coordonare a politicilor publice din cadrul ministerelor, în vederea asigurării realizării eficiente a rolului său, inclusiv pe componenta de integrare europeană.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.1.1 Mecanism de comunicare interinstituțională dezvoltat.

I 1.1.2 Număr de acțiuni de schimb de experiență și networking realizate.

I 1.1.3 Rata de conformare a autorităților publice la prevederile cadrului normativ ce reglementează activitatea subdiviziunilor de coordonare a politicilor.

Activitatea 1.2. *Eficientizarea procesului de comunicare dintre Guvern și Parlament pentru susținerea implementării politicilor. Dezvoltarea mecanismelor de conlucrare și comunicare cu autoritățile publice regionale și locale și promovarea planificării strategice conform reglementărilor naționale la toate nivelurile administrative, în vederea asigurării unui cadru strategic național integrat, logic și cuprinzător.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.2.1 Mecanism de conlucrare și cooperare dintre Guvern și Parlament dezvoltat și implementat.

I 1.2.2 Reducerea timpului de pregătire și promovare a documentelor de politici publice și legislației aferente.

I 1.2.3 Mecanism de conlucrare și comunicare cu autoritățile publice regionale și locale dezvoltat și implementat.

Activitatea 1.3. *Dezvoltarea capacităților autorităților administrației publice de toate nivelurile de elaborare a politicilor fundamentate pe dovezi, inclusiv: (i) a competențelor digitale bazate pe tehnologii noi, (ii) de utilizare a datelor în ciclul de politici publice, (iii) de aplicare integrală a principiului „Nimeni nu este lăsat în urmă” (LNOB - Leave No One Behind), (iv) de analiză cantitativă și calitativă (v) de aplicare a datelor alternative și masivelor mari de date; (vi) de modelare a politicilor publice în baza datelor, vii) de integrare a principiului durabilității în politicile publice.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.3.1 Număr de funcționari publici instruiți în domeniul utilizării datelor, inclusiv în autoritățile administrative centrale și locale.

I 1.3.2. Ponderea funcționarilor publici cu competențe dezvoltate în domeniul utilizării datelor per autoritate publică

I 1.3.3 Ponderea documentelor de politici publice care asigură aplicarea principiului LNOB.

I 1.3.4 Mecanism de integrare a principiului durabilității în politicile publice dezvoltat.

Activitatea 1.4. *Integrarea deplină a sistemului de elaborare a politicilor interne cu cel de transpunere și implementare a acquis-ului UE. Consolidarea instituțională a subdiviziunilor de politici sectoriale din ministere și fortificarea capacităților acestora în domeniul transpunerii acquis-ului UE.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.4.1 Număr suplimentar de angajați în subdiviziunile de politici sectoriale – procent de creștere a personalului

I 1.4.2 Număr de politici publice pregătite integrat și/sau care implementează cerințele acquis –ului UE.

Activitatea 1.5. *Producerea de date statistice de calitate (oportune, relevante, fiabile, accesibile, dezagregate, coerente, comparabile la nivel internațional și armonizate cu cerințele UE) și de noi seturi de*

date necesare pentru informare, bazată pe dovezi, a politicilor publice, a proceselor de luare a deciziilor și a societății.

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.5.1 Gradul de conformare a metodologiilor statistice naționale la standardele UE.

I 1.5.2 Gradul de satisfacție a utilizatorilor de date cu statistici relevante și dezagregate.

Activitatea 1.6. *Consolidarea capacităților autorităților publice de aplicare a cadrului metodologic în domeniul evaluării impactului ex-ante și ex-post al documentelor de politici publice și actelor normative, inclusiv prin operaționalizarea mecanismelor de implementare. Asigurarea și punerea în aplicare a cadrului metodologic de deținere a standardelor de raportare în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice, în vederea creării unui sistem de raportare unitar, clar și ușor de aplicat.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.6.1 Ponderea actelor normative supuse analizelor de impact realizate la calitatea standard.

I 1.6.2 Ponderea documentelor de politici publice însoțite de analize ex-ante/supuse analizei ex-post.

I 1.6.3 Număr de funcționari cu competențe dezvoltate în domeniul evaluării politicilor publice per autoritate publică.

I 1.6.4 Număr de programe de formare în domeniul evaluării impactului digitizate.

I 1.6.5 Ponderea rapoartelor conforme cu cadrul metodologic privind standardele de raportare în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice.

Activitatea 1.7. *Dezvoltarea și implementarea unui sistem informatic în domeniul planificării strategice și operaționale, conectat cu cadrul bugetar de planificare, pentru monitorizarea calitativă a implementării documentelor de planificare strategică, a transpunerii actelor UE în legislația națională, creșterea eficienței implementării politicilor publice și simplificarea proceselor de lucru în administrația publică.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 1.7.1 Sistem informatic dezvoltat și implementat.

I 1.7.2 Ponderea documentelor de politici publice introduse în sistemul informatic.

I 1.7.3 Ponderea autorităților publice care utilizează sistemul informatic în procesele de planificare, monitorizare și evaluare a politicilor publice.

Activitatea 1.8. *Evaluarea periodică a cadrului normativ de evaluare a politicilor publice în vederea identificării măsurilor de eficientizare și optimizare a acestuia și aliniere la bunele practici europene de planificare și implementare a politicilor publice.*

Indicatori de monitorizare (output):

II.10.1 Evaluarea ex-post a cadrului normativ realizată în anul 2025.

II.10.2 Cadrul normativ și metodologic ajustat conform evaluării ex-post.

Direcția prioritară 2: *Sistemul de coordonare și planificare strategică a politicilor publice este integrat cu sistemul de programare bugetară pe termen mediu, asigurându-se sustenabilitatea financiară și integrarea tuturor resurselor financiare (interne și externe) sub aceeași umbrelă de politici publice.*

Indicatori de evaluare (outcome):

I.2.1 Gradul de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu și programelor sectoriale.

I.2.2 Nivelul execuției bugetare în raport de planificarea inițială a bugetului aprobat la începutul anului.

Activitatea 2.1 *Creșterea gradului de utilizare a standardelor de management (axate pe performanța managerială) și control intern (managerial) în activitatea instituțiilor publice. Consolidarea mecanismului de control financiar public intern, inclusiv pentru stabilirea gradului de implementare a documentelor de politici publice și nivelului de realizare a obiectivelor (țintelor) acestora.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 2.1.1 Număr de instituții publice centrale care se conformează integral la standardele de management și control intern.

I 2.1.2 Pondere a instituțiilor publice centrale care se conformează integral la standardele de management și control intern în total instituții publice.

Activitatea 2.3. *Consolidarea sistemului de planificare financiară și bugetare multi-anuală a politicilor, în vederea sporirii predictibilității și eficienței cheltuielilor publice și racordării cadrului de planificare bugetară la prioritățile de dezvoltare pe termen mediu, stabilite în Planurile Naționale de Dezvoltare.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 2.3.1 Grad de corelare CBTM cu prioritățile pe termen mediu stabilite în Planurile Naționale de Dezvoltare.

I 2.3.2 Număr de documente de politici publice cu evaluări de costuri complete.

I 2.3.3 Grad de deviere a costurilor estimate de cele efectiv realizate în documentele de politici publice.

Activitatea 2.4. *Consolidarea capacităților de estimare a costurilor (financiare și non-financiare) pentru acțiunile de politici publice, inclusiv prin punerea în aplicare a cadrului metodologic privind estimarea costurilor, elaborarea instrumentelor speciale de estimare a costurilor și evaluare a impactului financiar și integrarea acestora în mecanismele de planificare strategică.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 2.4.1 Număr de funcționari cu competențe dezvoltate în domeniul estimării costurilor politicilor publice per autoritate publică.

I 2.4.2 Instrumente speciale de estimare a costurilor și evaluare a impactului financiar dezvoltate și puse în aplicare.

Direcția prioritară 3: *Cadrul instituțional privind consultarea și participarea publică în ceea ce privește elaborarea și implementarea politicilor publice este bine definit, îmbunătățit prin platformele de consultare, în concordanță cu bunele practici internaționale și aplicat consecvent de către autoritățile publice responsabile.*

Indicatori de evaluare (outcome):

I 3.1 Rata de consultare publică a politicilor publice.

I 3.2 Pondere propunerilor și obiecțiilor considerate din total recepționate în procesul de consultare publică.

I 3.3 Rata de realizare și publicare a rapoartelor anuale privind implementarea documentelor de politici publice și documentelor de planificare.

Activitatea 3.1. *Evaluarea eficienței cadrului normativ privind transparența în procesul decizional și ajustarea acestuia pentru asigurarea un proces participativ și incluziv în tot ciclul de politici publice.*

Indicatori de monitorizare (output)

I 3.1.1 Evaluare realizată, publicată și recomandările implementate.

I 3.1.2 Cadrul normativ modificat conform recomandărilor evaluării.

Activitatea 3.2. *Dezvoltarea capacităților de leadership la nivel central și local, de comunicare strategică și consultare activă a părților interesate, inclusiv consolidarea dialogului instituționalizat cu sectorul asociativ și privat, în scopul sporirii eficienței, sustenabilității și relevanței procesului decizional/politicilor publice.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 3.2.1 Număr de acțiuni de dialog cu sectorul asociativ și privat.

I 3.2.2 Număr de funcționari cu competențe dezvoltate în domeniile leadership-ului și a comunicării strategice.

Activitatea 3.3. *Evaluarea soluțiilor digitale, instrumentelor și platformelor de consultare publică și eficientizarea acestora, inclusiv dezvoltarea facilităților de acces interactiv pentru consultarea părților interesate pe principala platformă pentru proiectele de documente de politică și acte legislative. Dezvoltarea unei baze de date cu părțile interesate relevante pentru diferite domenii de intervenție ale Guvernului. Dezvoltarea continuă a unei politici privind datele deschise ca instrument de comunicare asupra procesului decizional.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 3.3.1 Număr politici publice pentru care se realizează procesul de consultare pe platforme digitale - ponderea lor din total politici publice aprobate.

I 3.3.2 Bază de date/sistem informatic cu părțile interesate relevante dezvoltat și implementat.

I 3.3.3 Grad de utilizare a datelor deschise.

Activitatea 3.4. *Asigurarea sistematică a unei comunicări eficiente și accesibile cetățenilor despre politicile publice promovate, desfășurarea campaniilor de informare și educare a societății privind procesul decizional și politicile publice.*

Indicatori de monitorizare (output):

I 3.4.1 Număr de campanii de informare și educare a societății privind procesul decizional și politicile publice realizate, număr de beneficiari.

IV. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice

Obiectiv general: *Până la finalul anului 2030, Republica Moldova va avea o administrație publică eficientă, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri într-un mod transparent și eficient prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor inovatoare care să respecte cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil.*

208. La nivel internațional, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a adoptat în data de 15 iulie 2014 o Recomandare referitoare la strategiile privind guvernarea digitală, pentru a aduce mai aproape administrațiile publice de cetățeni și mediul de afaceri prin utilizarea tehnologiei ca factor strategic de creare a sectoarelor publice deschise, inovative, participative și de încredere, care să contribuie la dezvoltarea la nivel național și, pe termen lung, la o creștere economică sustenabilă. La nivelul statelor europene (din UE și AELS), în data de 6 octombrie 2017 a fost adoptată Declarația ministerială de la Tallinn privind guvernarea digitală, care reprezintă un angajament politic ferm al țărilor europene pentru accelerarea în continuare a transformării digitale a guvernului, bazat pe o serie de **principii** dintre care menționăm:

- 1) digital în mod implicit - care furnizează servicii pe cale digitală, ca opțiune preferată, prin intermediul unui punct de contact unic;
- 2) principiul „doar o singură dată” - care asigură faptul că cetățenii și întreprinderile furnizează o anumită informație doar o singură dată unei administrații publice;
- 3) interoperabilitate în mod implicit - cu servicii concepute să funcționeze fără discontinuități în întreaga piață unică și în cadrul organizațiilor;
- 4) incluziune și accesibilitate – oricine trebuie să poată comunica electronic cu administrația publică dacă are cunoștințele, abilitățile și instrumentele disponibile;
- 5) deschidere și transparență – în raport cu cetățenii și mediu de afaceri, precum și consolidarea dialogului continuu;
- 6) fiabilitate și securitate – cu accent sporit asupra securității informațiilor și protecția vieții private.

209. Desigur, mediul online nu substituie toate modalitățile tradiționale de interacțiune cu sectorul public, și calitatea serviciilor în aceste domenii tradiționale ar trebui să fie menținută și îmbunătățită continuu. În prezent, instrumentele electronice oferă oportunități în completarea și îmbunătățirea furnizării serviciilor tradiționale, prin îmbunătățirea gamei și calității serviciilor care pot fi obținute într-un singur punct (Ghișeu unic). Totuși, utilizatorii serviciilor electronice ar trebui să fie în mod natural atrași de utilizarea serviciilor electronice, deoarece aceștia ar trebui să fie mai siguri că găsesc online ceea ce doresc, mai încrezători în calitatea serviciilor respective și mai stimulați de costurile acestora.

210. Pentru a aborda aceste provocări, au fost identificate următoarele direcții prioritare:

Direcția Prioritară 1: *Până în anul 2030, 100% din serviciile publice prestate vor fi modernizate, prin revizuirea și automatizarea procesului de prestare a acestora în scopul corespunderii lor cu prevederile Legii 234/2021 cu privire la serviciile publice, astfel încât Republicii Moldova va fi o societate digitală, aptă să profite de oportunitățile tehnologiilor informaționale și a serviciilor electronice.*

Indicatori de evaluare (outcome):

- I.1.1. Ponderea serviciilor publice cele mai solicitate disponibile online.
- I.1.2. Ponderea tranzacțiilor online în totalul tranzacțiilor serviciilor publice.
- I.1.3. Ponderea cetățenilor care dispun de o identitate digitală activă.

Activitatea 1.1. *Prestarea serviciilor digitale pro-active, simple și intuitive: unele dintre serviciile publice pot fi oferite persoanelor fără a fi nevoie să se aplice în mod explicit pentru ele, fie ca urmare a anumitor evenimente din viață, fie completând alte servicii publice.*

Indicatori de monitorizare (output)

- II.1.1 Creșterea anuală cu cel puțin 2 servicii prestate pro-activ.

Activitatea 1.2. *Continuarea activităților de reproiectare a serviciilor publice și extinderea acestora și asupra tuturor activităților administrative, în conformitate cu principiile orientării către client și facilitarea furnizării lor electronice, ca un pas necesar și important pentru modernizarea sectorului public și furnizarea de servicii electronice calitative.*

Indicatori de monitorizare (output)

- II.2.1. 100% servicii publice modernizate
- II.2.2. 100% din serviciile publice electronice au interfețe uniformizate

Activitatea 1.3. *Valorificarea oportunităților de optimizare a resurselor utilizate în procesul de prestare a serviciilor prin transpunerea instrumentelor electronice și actualizarea plăților percepute pentru serviciile publice, prin stabilirea unor tarife distincte pentru același serviciu public prestat exclusiv electronic și prestat la ghișeu.*

Indicatori de monitorizare (output)

- II.3.1 Regulamentele de organizare și prestare a serviciilor publice elaborate și aprobate.

Activitatea 1.4. *Instituționalizarea măsurării satisfacției beneficiarilor serviciilor publice și colectarea feedback-ului în privința prestării serviciilor prin intermediul unor soluții electronice, conform standardelor unice în vederea îmbunătățirii ulterioare a acestora.*

Indicatori de monitorizare (output)

- II.4.1 Soluție tehnică dezvoltată și implementată.
- II.4.2 Număr procese de re-proiectare și îmbunătățire a serviciilor electronice realizate pe baza reacției și propunerilor beneficiarilor.

Activitatea 1.5. *Implicarea și susținerea plenară de către entitățile din sectorul public a procesului de înregistrare a beneficiarilor de servicii de încredere, prin extinderea rețelei de centre de înregistrare și*

implementarea posibilității de înregistrare la distanță prin utilizarea mijloacelor electronice, care oferă un nivel de asigurare echivalent, din perspectiva fiabilității, cu prezența fizică.

Indicatori de monitorizare (output)

II.5.1 Numărul Centrelor de înregistrare funcționale

Activitatea 1.6. *Preluarea de către I.P. Agenția Servicii Publice a funcției de front-office fizic pentru toate serviciile publice prestate de autoritățile administrației publice centrale.*

Indicatori de monitorizare (output):

II.6.1 Număr centre multifuncționale - ghișee unice.

211. Republica Moldova în calitate de stat candidat la Uniunea Europeană, fiind convinsă de importanța și beneficiile principiilor enunțate, va depune eforturile necesare pentru transpunerea acestora în procesul de implementare a soluțiilor electronice, pentru a consolida încrederea în sectorul public prin creșterea transparenței, receptivității, fiabilității și integrității guvernantei publice. În acest context, trebuie subliniat faptul că guvernarea digitală sprijină procesele administrative, îmbunătățește calitatea serviciilor și sporește eficiența internă a sectorului public. Serviciile publice electronice reduc sarcina administrativă pentru mediul privat și cetățeni, făcând ca interacțiunile acestora cu administrația publică să fie mai rapide, mai eficiente, mai practice și mai transparente și nu în ultimul rând mai puțin costisitoare. În plus, integrarea utilizării tehnologiilor digitale în strategiile de modernizare a administrației publice poate permite obținerea de beneficii economice și sociale suplimentare pentru societate în ansamblul său. Digitalizarea poate și ar trebui să sporească eficacitatea, transparența și securitatea serviciilor publice. Odată cu utilizarea pe scară largă a identității digitale și a semnăturii electronice, va fi posibilă extinderea aplicabilității principiului „digital implicit”, care să permită păstrarea și accesarea online a tuturor informațiilor publice principale într-un mod sigur și securizat. Nu vor exista „originale” pe hârtie sau duplicarea informațiilor deținute online, deoarece datele și înregistrările digitale sunt „originale”.

Direcția Prioritară 2: *Până la sfârșitul anului 2030, ecosistemul de e-Guvernare a Republicii Moldova va fi consolidat prin menținerea sistemelor existente și dezvoltarea de noi soluții guvernamentale partajate, întru asigurarea condițiilor necesare pentru eficientizarea proceselor administrative și de prestare a serviciilor publice.*

Indicatori de evaluare (outcome):

I.2.1. Gradul de conformare a autorităților administrației publice în utilizarea exclusiv a circuitului electronic al documentelor atât în cadrul acestora, cât și în interacțiunea cu alte entități.

I.2.2. Gradul de conformare a autorităților administrației publice în alinierea sistemelor informaționale ale lor cu standardele existente pentru a asigura interoperabilitatea completă a platformelor și a datelor.

I.2.3. Plasarea Republicii Moldova între primele cincizeci de țări conform Indicelui ONU de dezvoltare a guvernării electronice (EGDI).

I.2.4. Ponderea sistemelor IT ale Guvernului plasate în MCloud.

I.2.5. Ponderea funcționarilor publici care dețin competențe digitale generale, conform DigiComp al UE.

Activitatea 2.1. *Administrarea fără hârtie în toate sferele sectorului public: digitalizarea entităților publice este o schimbare fundamentală a mentalității și a practicilor de zi cu zi.*

Indicatori de monitorizare (output)

I.2.1.1 Soluție tehnică dezvoltată;

I.2.1.2 Ponderea autorităților publice care au gestionat procesele în format electronic.

Activitatea 2.2. *Îmbunătățirea modului în care datele sunt colectate, gestionate și partajate, precum și armonizarea datelor din diferite registre moștenite și prioritizarea digitalizării registrelor indisponibile electronic.*

Indicatori de monitorizare (output)

I2.2.1 Cel puțin 10 registre modernizate și disponibile electronic (Registrul de Stat al Unităților de Drept, Registrul bunurilor imobile, Registrul de stat al populației etc)

Activitatea 2.3. *Creșterea disponibilității și calității datelor guvernamentale deschise care sunt de valoare pentru economie și societate, inclusiv prin adoptarea abordării deschise implicit și permițând mai multe conexiuni automate cu bazele de date (de exemplu, prin interfețe de programare a aplicațiilor).*

Indicatori de monitorizare (output)

I2.3.1 Numărul de seturi de date guvernamentale deschise disponibile și publicate.

Activitatea 2.4. *Asigurarea disponibilității accesării serviciilor publice electronice de pe dispozitive mobile, inclusiv implementarea unei aplicații mobile guvernamentale integrate a serviciilor electronice, care va reprezenta punctul unic de interacțiune digitală între sectorul public și persoanele fizice și juridice și prin intermediul căreia va fi posibilă accesarea datelor și serviciilor din sectorul public, efectuarea plăților, semnarea, partajarea și păstrarea documentelor electronice etc.*

Indicatori de monitorizare (output)

I2.4.1 Aplicație mobilă implementată și funcțională.

Activitatea 2.5. *Sporirea posibilităților cetățenilor și mediului de afaceri de a gestiona electronic datele personale deținute de administrația publică (de exemplu, accesarea, verificarea, solicitarea de informații, partajarea acestora cu terțe părți, oferirea și retragerea în mod electronic a consimțământului de prelucrare a datelor cu caracter personal etc.)*

Indicatori de monitorizare (output):

I2.5.1 Funcțional disponibil de gestiune a datelor personale deținute de AP.

Activitatea 2.6. *Sporirea gradului de alfabetizare digitală și a abilităților digitale în rândul funcționarilor și demnitarilor publici prin instituirea cursurilor de alfabetizare digitală pe platforma guvernamentală de instruire la distanță e-Learning.*

Indicatori de monitorizare (output)

I2.6.1 Cel puțin 10 module de instruire dezvoltate și disponibile pe Platforma guvernamentală de instruire e-Learning.

I2.6.2 100% din funcționari publici și demnitari instruiți.

Activitatea 2.7. *Introducerea arhivării electronice și crearea condițiilor adecvate pentru păstrarea permanentă a documentelor electronice în arhivele electronice.*

Indicatori de monitorizare (output):

I2.7.1 Sistemul Informațional e-Arhiva dezvoltat.

Activitatea 2.8. *Diversificarea produselor și datelor statistice conexe societății informaționale și nivelului de digitalizare a sectorului public.*

Indicatori de monitorizare (output)

I2.8.1 Metodologii pentru cercetări statistice noi elaborate și aprobate.

I2.8.2 Numărul de cercetări realizate.

Activitatea 2.9. Dezvoltarea instrumentelor electronice de democrație participativă în vederea facilitării proceselor de consultare, comunicare și implicare în procesul decizional a cetățenilor activi și a mediului de afaceri, accelerării implementării ideilor, inițiativelor civice și proiectelor importante din punct de vedere social, precum și pentru depunerea de către cetățeni a petițiilor electronice adresate autorităților și instituțiilor publice din Republica Moldova.

Indicatori de monitorizare (output)

I2.9.1 Instrumente electronice dezvoltate.

Activitatea 2.10. Diversificarea canalelor de notificare electronică, inclusiv dezvoltarea unui serviciu guvernamental capabil să furnizeze o adresă electronică oficială pentru fiecare persoană fizică și persoană juridică, și reglementarea ca principal canal de livrare a notificărilor și documentelor din sectorul public pentru a substitui notificările prin scrisori tradiționale.

Indicatori de monitorizare (output):

I2.10.1 Serviciu guvernamental dezvoltat.

212. O parte a digitizării serviciilor publice va reprezenta o revizuire a procedurilor relevante – în loc de a replica documente pe hârtie doar online, informațiile esențiale vor fi adunate și stocate. Pentru a asigura informații exacte pentru toate registrele de stat și pentru a reduce birocrăția, va fi introdus un principiu „o singură dată”: cetățenii furnizează datele solicitate autorităților/instituțiilor publice o singură dată, iar acestea sunt obligate să se asigure că datele sunt reutilizabile și că pot fi accesate și de alte entități. Dacă are dreptul la servicii sau plăți prin lege, un cetățean nu ar trebui să completeze formularele de cerere, ci, dacă este posibil, să obțină serviciul sau plata automat.

De asemenea, în vederea sporirii accesibilității serviciilor, optimizarea efortului operațional al prestatorului și reducerea timpilor de obținere a serviciilor acolo unde este posibilă automatizarea completă a proceselor, se vor implementa servicii electronice ce vor permite autoservirea electronică, fără intervenția din partea unui operator din back-office.

Una din marile provocări legate de aplicarea TIC și dezvoltarea serviciilor publice electronice o constituie asigurarea accesului larg al cetățenilor la soluțiile digitale dezvoltate. O listă lungă de obstacole, precum lipsa de conectivitate, accesul redus la dispozitive conectate la rețele de comunicații și nivelul scăzut de alfabetizare digitală constituie un impediment pentru multe din țările implicate în digitalizarea serviciilor publice. O soluție viabilă pentru atenuarea problematicii respective o reprezintă utilizarea tehnologiilor mobile în procesul prestării serviciilor publice. Adoptarea tehnologiilor mobile pentru a sprijini îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice, pot contribui la îmbunătățirea performanțelor guvernamentale și la consolidarea binelui public. Creșterea accesibilității și adaptabilității telefonului mobil, precum și milioanele de abonamente de telefonie și internet mobil, constituie un argument important pentru a implementa condițiile necesare utilizării telefonului mobil în procesul obținerii serviciilor publice.

Direcția Prioritară 3: Până la sfârșitul anului 2030 activitatea autorităților administrației publice locale va fi digitalizată prin intermediul operării și funcționării unei platforme informaționale, dar și prin instituirea cadrului normativ necesar.

Indicator de evaluare (outcome):

I.3.1. Ponderea serviciilor publice administrative prestate de autoritățile administrației publice locale care sunt disponibile în format electronic.

I.3.2. Ponderea serviciilor publice administrative locale care sunt accesate în format electronic.

Activitatea 3.1. Extinderea infrastructurii de e-Guvernare la nivel local prin implementarea unui portal dedicat autorităților publice locale pentru accelerarea procesului de transformare digitală a activității administrațiilor locale și serviciilor furnizate de către acestea.

Indicatori de monitorizare (output)

I3.1.1 SI e-APL dezvoltat și funcțional.

Activitatea 3.2. *Asigurarea descentralizării competențelor de prestare a serviciilor publice prin delegarea acestora către autoritățile locale (inclusiv înregistrările de stare civilă, serviciile de asistență socială, înregistrarea de stat a bunurilor imobile, vehiculelor și unităților de drept).*

Indicatori de monitorizare (output)

I3.2.1 Cadrul normativ necesar elaborat și aprobat.

Activitatea 3.3. *Continuarea procesului de consolidare a rețelei de ghișee unice pentru prestarea serviciilor publice prin intermediul Centrelor unificate de prestare a serviciilor publice la nivel local și preluarea de către acestea și de către misiunile diplomatice și oficiile consulare a segmentului de prima linie (front-office) de prestare pentru serviciile publice.*

Indicatori de monitorizare (output)

I3.3.1 200 CUPS noi instituite.

213 Un obiectiv major în procesul implementării soluțiilor tehnice în sectorul public îl reprezintă centrarea serviciilor electronice pe necesitățile cetățeanului. Guvernul există pentru a servi oamenilor săi și într-un mediu tradițional, cetățenii sunt foarte des confunzi cu privire la locul în care se află instituția pe care o caută și la modul de a interacționa cu aceasta. Entitățile publice sunt de obicei distribuite geografic, și fiecare agenție are propriile sale funcții și responsabilități. Pentru a obține un serviciu, beneficiarii ar putea să vină și să plece de multe ori și să viziteze mai multe agenții guvernamentale. În aceste medii tradiționale, guvernul se află la centru și clienții se deplasează în jurul lui, în consecință, acest stil de guvernare este descrisă ca fiind centrat pe guvern. Internetul și tehnologia informației au adus o schimbare. Una dintre caracteristicile importante ale eforturilor guvernării electronice o reprezintă punerea accentului pe îmbunătățirea serviciilor publice pentru cetățeni. Conceptul „guvernare centrată pe cetățean” este o viziune bazată pe recunoașterea modurilor diferite prin care oamenii interacționează cu sectorul public. Trecerea online a serviciilor și integrarea acestora aduc economii de timp/costuri, și ajută să ia în considerare nevoile beneficiarilor acestora. În consecință, într-un mediu online centrat pe cetățean, cetățenii sunt centrul și este de datoria entităților publice să se miște în jurul lui prin serviciile electronice pe care le furnizează.

214. La dezvoltarea (inclusiv pilotare) sistemului de ghișee unice prin intermediul CUPS se va ține cont și de criteriile tehnice stabilite pentru procesul de amalgamare voluntară, astfel încât să se obțină efectul maxim în condiții de eficiență.

V. Administrația Publică Locală

Obiectiv general: *Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește în mod semnificativ, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficace de dezvoltare economică și socială locală, luând în considerare pe deplin interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE.*

215. Alocarea responsabilităților - cu alte cuvinte ce feluri de servicii/bunuri publice oferă fiecare nivel de administrație: centrală, regională (raională) sau locală – are un rol foarte important în creșterea eficienței și eficacității administrației publice în general. Alocarea acestor responsabilități are la baza un set de principii:

- 1) principiul subsidiarității;
- 2) principiul ariei beneficiarilor, care presupune ca un bun public să fie furnizat de acel nivel de administrație care cuprinde cel mai mulți din potențiali beneficiari;
- 3) economiile de scară, densitate și de domeniu de aplicare – de regula acest principiu acționează în mod contrar celui al subsidiarității. Cel de-al doilea împinge descentralizarea tot mai jos, pe când primul, prin luarea în considerare a numărului minim de beneficiari ai unui bun public

pentru ca producerea și furnizarea acestuia să fie eficientă pentru producător, se opune acestui proces;

- 4) nivelul și aria de manifestare a externalizărilor. Cu cât externalizările sunt mai intense și aria lor de răspundere este mai mare, cu atât furnizarea bunului public respectiv va reveni unui nivel superior al administrației. În acest fel are loc internalizarea unei externalități în cadrul unui alt nivel administrativ.

216. În ceea ce privește funcțiile/responsabilitățile partajate și/sau delegate, din punct de vedere funcțional pot fi folosite următoarele criterii:

- 1) Să nu facă parte integral sau parțial din procesul de elaborare, fundamentare și monitorizare a politicilor publice naționale;
- 2) Să nu se refere la funcția de reglementare cu impact național;
- 3) Să fie eterogene de la o UAT la alta în raport de nevoi și condiții;
- 4) Furnizarea descentralizată să mărească bunăstarea socială generală/națională.

217. În funcție de aceste principii fiecărui nivel de administrație publică trebuie să-i fie încredințat în mod formal furnizarea anumitor bunuri publice. Evident această încredințare nu este stabilită odată pentru totdeauna: modificările în tehnologie, în dorințele și mentalitățile consumatorilor, în evaluările tehnocraților pot provoca realocări periodice ale bunurilor publice pe niveluri de administrație publică. Aceste realocări nu trebuie să fie prea frecvente, deoarece lipsa stabilității în acest domeniu împiedică realizarea investițiilor în infrastructură, datorită nerecuperării cheltuielilor de capital. Ținând cont de perioada de recuperare a investițiilor în domeniu infrastructurii: 15-25 de ani, este evident că realocările furnizării bunurilor publice pe niveluri de administrație publică trebuie făcută cu foarte mare grijă și atenție și cât mai rar posibil. Procesul de încredințare (alocare) formală a furnizării bunurilor publice pe niveluri de administrație publică trebuie să fie explicit și transparent și trebuie realizat printr-o lege specială (cea a administrației publice)

Pe lângă principiile și criteriile de mai sus folosite în procesul de alocare a responsabilităților între diferite nivele de administrație publică, avem și regulile specifice procesului de consolidare a capacității Administrației Publice Locale și continuării procesului de descentralizare sunt următoarele:

- a) cadrul legal, normativ și punerea lui în practică trebuie să asigure responsabilizarea administrației publice locale în fața populației și a nivelurilor administrative superioare, garantând în același timp libertatea locală de decizie și management;
- b) principiul corelării – acțiunile sau reformele propuse spre implementare în domeniul administrației publice locale urmează a fi corelate cu reformele aflate în derulare;
- c) atribuirea/transferul competențelor, surselor de venit și patrimoniului între administrația publică centrală și administrația publică locală și între diversele niveluri ale acesteia din urmă trebuie să fie formală (fixată în lege), clară și stabilă, definind toate rolurile și funcțiile specifice, mecanismele prin care se vor exercita acestea și drepturile de proprietate asupra activelor implicate;
- d) atribuirea/transferul competențelor trebuie să îmbine armonios subsidiaritatea și eficiența, aceasta din urmă fiind definită prin 3 criterii principale: (i) aria geografică a beneficiarilor unei competențe să corespundă în mare măsură ariei unității administrative care o va exercita; (ii) exercitarea competenței respective să permită realizarea economiilor de scară, inclusiv prin asocierile inter-municipale; (iii) UAT căreia i se atribuie competența trebuie să aibă capacitate fiscală și de management suficientă pentru exercitarea acesteia;
- e) banii urmează funcția – sistemul financiar va fi adaptat în funcție de acordarea atribuțiilor, iar veniturile generate de prestarea unui serviciu vor merge la nivelul administrativ care răspunde de prestația respectivă;
- f) patrimoniul urmează funcția – responsabilul de exercitarea competenței primește și proprietatea activelor fixe necesare (patrimoniu). Realizarea gestionării eficiente și efective a patrimoniului local poate avea loc doar în cazul abilitării administrației publice locale cu competență decizională deplină, așa cum cere Carta Europeană;

- g) investiția urmează competența – nivelul administrativ responsabil de exercitarea unei competențe trebuie să fie responsabil și pentru întregul proces investițional;
- h) pentru a consolida echitatea și răspunderea democratică față de locuitori, trebuie să existe corespondență între: (i) teritoriul unde se efectuează prestarea unui serviciu de către autoritatea locală și cel de pe care se colectează impozitele locale; (ii) beneficiar și plătitor (“utilizatorul plătește”); (iii) puterea de decizie și responsabilitate (cel care decide trebuie să răspundă și pentru consecințele deciziei sale);
- i) trebuie asigurat un anumit grad de coeziune teritorială, prin reducerea disparităților de resurse disponibile între UAT-uri la ambele niveluri de APL;
- j) sistemul financiar trebuie să stimuleze efortul fiscal propriu și să asigure predictibilitatea, stabilitatea, continuitatea și autonomia pentru ambele niveluri ale APL, prin: (i) garantarea posibilității de a asigura un nivel minim al serviciilor, având în vedere diferențele obiective dintre diverse UAT; (ii) evitarea partajării cu administrația publică locală a surselor de venit volatile în timp sau care produc dezechilibre teritoriale în colectare; (iii) folosirea pe cât posibil a unor criterii obiective în sistemul de transferuri; și (iv) reducerea pe cât posibil a posibilității de modificare a sistemului prin lege bugetară anuală sau prin alte legi ad-hoc.

A. Consolidarea capacității instituționale și administrative a administrației publice locale

Direcție Prioritară 1: *Capacitatea instituțională a administrației publice locale va crește puternic prin utilizarea unor mecanisme de consolidare cum ar fi: amalgamarea teritorială voluntară și cooperarea inter-comunală, astfel încât fragmentarea excesivă de astăzi să fie în mare măsură depășită și autoritățile publice locale să fi capabile să furnizeze servicii publice de calitate, adecvate cerințelor cetățenilor și accesibile.*

Indicatori de evaluare (outcome):

II.1. Număr mediu de salariați per UAT amalgamat.

II.2. Pondere UAT amalgamate efectiv în numărul actual de UAT-uri.

218. Obiectivele și activitățile acestei Direcții Prioritare se coroborează cu implementarea prevederilor corespunzătoare din ***Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030, Componenta 1: Analiza macro-economică și cadrul macro-bugetar, Obiectivul Specific: Îmbunătățirea calității previziunilor macroeconomice și fiscale pentru a asigura elaborarea bugetului în baza unui cadru macro-bugetar realist și previzibil; Componenta 2: Elaborarea și planificarea bugetului, Obiectivul Specific 1: Asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung, respectarea calendarului bugetar, asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen***

219. Elementul principal este cooperarea dintre Cancelaria de Stat, în calitate de instituție responsabilă de reforma administrației publice locale, inclusiv de procesul de amalgamare voluntară și Ministerul Finanțelor pentru a asigura resursele necesare implementării tuturor activităților din această Direcție Prioritară și atingerii obiectivelor fixate.

Activitatea 1.1: *Elaborarea, adoptarea și implementarea pe perioada 2023 – 2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul I al administrației publice locale. La finalul anului 2026 se vor evalua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale la nivelul I al administrației publice locale, inclusiv trecerea la amalgamare normativă.*

Indicator de monitorizare (output):

II.1.1 Număr de procese de amalgamare voluntară finalizate – total sau pe an.

220. Amalgamarea voluntară presupune oportunitatea - pe parcursul unei perioade definite - unităților administrativ-teritoriale mici de a deveni parte sau a fi absorbite de unități învecinate, proces ce va

avea ca rezultat o unitate administrativă nouă ce va îndeplini condițiile legale minime privind capacitatea și viabilitatea autorităților locale (de exemplu număr minim de locuitori, criterii de capacitate administrativă). Amalgamarea voluntară trebuie însoțită de **stimulente financiare** precum și **condiții, reguli și criterii suplimentare** care vor asigura condițiile ca unitățile locale rezultante să fie viabile economic, geografic și funcțional.

221. Deoarece amalgamarea voluntară va genera UAT-uri cu capacități sensibil diferite, această situație va trebui recunoscută prin alocări de competențe și resurse financiare diferite pentru UAT-urile amalgamate (cu capacitate administrativă mai mare) și cele neamalgamate. Competențele și responsabilitățile UAT-urilor fără capacitate administrativă, trebuie preluate de alte instituții (servicii desconcentrate, nivelul II APL, sau UAT-uri învecinate cu capacitate deplină). Această situație poate să conducă la aplicarea unui model de **descentralizare asimetrică**, în care competențele și resursele sunt diferite în funcție de capacitatea/tipul de UAT.

222. Procesul de amalgamare voluntară va fi însoțit de o puternică campanie de comunicare publică, de prezentare pe larg a avantajelor sale, astfel încât cetățenii să fie cât mai bine informați. Campanie de comunicare publică va fi proiectată și realizată cu sprijinul partenerilor externi, a organizațiilor ne-guvernamentale și a CALM.

Modelul de amalgamare voluntară prezentată mai jos este unul strict indicativ, de recomandare, versiunea finală a modului de implementare a procesului de amalgamare voluntară va fi stabilit prin legislația primară și secundară, inclusiv o metodologie detaliată specifică, pe baza principiilor și criteriilor stabilite de prezenta strategie.

Modelul de amalgamare voluntară la nivelul I

1. Descriere

1) Condiții geografice și de populație:

- 1.1) Continuum geografic al UAT amalgamate.
- 1.2) Număr minim de locuitori ai UAT amalgamat – 3000.
- 1.3) Legături rutiere între toate UAT vechi care formează o UAT amalgamată.
- 1.4) Distanța (raza) maximă de la centrul noii UAT amalgamate la cel mai îndepărtat sat 20-25 km.

2) Condiții de alegere a centrelor administrative:

- 2.1) referință pentru amalgamarea cu orașele – UAT vechi rurale adiacente orașelor vor avea ca primă opțiune amalgamarea cu acestea.
- 2.2) Alegerea centrului noii UAT amalgamate dintre UAT vechi - set de condiții care să conducă la un indicator compozit cu următoare structură:
 - a) Numărul populației – pondere 30%.
 - b) Capacitate fiscală pe locuitor (calculată pe formula venituri din taxe și impozite locale + impozit pe venit persoane fizice) – pondere 25%.
 - c) Număr de servicii publice esențiale/nr de beneficiari (apă potabilă, canalizare, colectarea deșeurilor menajere, drumuri locale asfaltate) – pondere 25%.
 - d) Număr de funcționari publici de execuție – pondere 20%.

Localitatea cu valoarea indicatorului cea mai mare va fi desemnată centrul UAT-ului amalgamat

3) Condiții de capacitate:

- 3.1) Noua autoritate publică locală trebuie să poată susține un număr minim de (12) salariați (inclusiv funcționari publici) care să se constituie într-o structură organizată funcțional, conform unei organigrame model
- 3.2) Capacitatea fiscală, definită mai sus, a noului UAT trebuie să poată susține numărul minim de funcționari

4) Decizie:

- 4.1) Cadru legislativ primar și secundar corespunzător
- 4.2) Proces ireversibil – UAT vechi amalgamate NU pot decide revenirea la situația anterioară.
- 4.3) Decizii ale consiliului local cu majoritate calificată de 50%+1 din numărul total de consilieri
- 4.4) Aviz conform din partea unei comisii centrale de amalgamare voluntară (Cancelaria de Stat + Ministerul Finanțelor)

5. Stimulente pentru facilitarea amalgamării:

Tabelul nr.15. Stimulente salariale pentru salariați și autorități publice alese (propunere-exemplu):

Condiții minime: nr de UAT vechi în UAT amalgamat sau populația minimă în UAT amalgamat	Spor salarial	Flexibilitate salarială proprie
2/3000	+15%	În condițiile legii
3/6000	+18%	În condițiile legii
4/10000	+25%	În condițiile legii
5/15000	+30%	În condițiile legii
6/20000	+35%	În condițiile legii

- Granturi pentru dezvoltarea infrastructurii de servicii – de exemplu participarea preferențială la Programul "Satul European" și granturi IPA, fonduri pentru crearea de CUPS-uri sau achiziționarea de autobuze.
- Prioritate (prin condițiile de eligibilitate/evaluare) la alocările de transferuri naționale de capital sau în programele de asistență ale donatorilor internaționali (UE în primul rând).
- Modificarea criteriilor din actualele proceduri de alocare a fondurilor de dezvoltare regională, dezvoltare rurală, protecția mediului, astfel încât să fie stimulată amalgamarea voluntară – punctaje suplimentare pentru un număr de beneficiari mai mare sau pentru UAT-uri amalgamate.
- Sprijin financiar pentru transformarea organizațională și consolidarea capacității
- Programe de consolidare a capacității instituționale, oferite de partenerii de dezvoltare: crearea, și consolidarea unității centrale de implementare a procesului de amalgamare voluntară; creșterea capacității profesionale a personalului din UAT-uri amalgamate; acoperirea costurilor generate de raționalizarea diferitelor procese și servicii în procesul de amalgamare voluntară.

6. Democrație și reprezentare

223. În principiu nu trebuie schimbat sistemul de alegeri locale deoarece noile unități administrativ-teritoriale sunt relativ mici și compacte, păstrând omogenitatea locală din punct de vedere cultural și etnic. Dacă există îngrijorări la nivelul politic privind reprezentarea cetățenilor, se poate modifica sistemul electoral astfel încât să se asigure reprezentarea tuturor localităților în consiliul local. Aceasta poate crește costurile administrative și reduce câștigurile de eficiență.

7. Design funcțional

224. Dată fiind creșterea potențială de capacitate administrativă, se propune ca în acest scenariu să fie **menținute competențele și responsabilitățile existente**. Noile UAT vor avea nevoie de o perioadă de consolidare a capacităților (2-4 ani) și de dezvoltare și extindere a rețelei de infrastructură (4-10 ani, în funcție de resursele disponibile local și național) pentru a acoperi întreg teritoriul cu toată gamă de servicii publice locale.

225. O problemă importantă rămâne transferul responsabilităților legate de **educație** (în principal managementul rețelei școlare) și a serviciilor de **asistență socială** – acestea se vor clarifica în funcție de deciziile de politici publice de la nivel central și de varianta de reformă a nivelului II al administrației publice locale.

Tabelul nr.16. Funcții principale ale UAT amalgamate

Administrația publică locală de nivelul I	
Funcții Proprii	
<ul style="list-style-type: none"> - planificare urbană și teritorială; - gestionarea spațiilor verzi de interes local; - construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor locale; - transportul public local; - învățământul preșcolar și extrașcolar de nivel local; - întreținerea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și a energiei termice; - alimentare cu apă și canalizare; - gestionarea deșeurilor menajere; - activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret; - dezvoltarea economică locală (piețe agricole, spații comerciale, etc.); - protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public; - administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale; - organizarea serviciilor teritoriale de salvatori și pompieri; - amenajarea și întreținerea cimitirelor. 	
Funcții Partajate - Delegate	
<ul style="list-style-type: none"> - învățământul preșcolar, primar și secundar (pentru UAT-urile care ating minim 15000 locuitori) extrașcolar de nivel local; - servicii de asistență socială primară; - locuințe sociale și alte facilități pentru păturile social vulnerabile; - menținerea ordinii publice, activitatea comisiei administrative, constatarea unor contravenții administrative, garda populară; - exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară locală; - eliberarea actelor de stare civilă; - pregătire a cetățenilor, economiei și a teritoriului pentru apărare și serviciu militar; - alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile; 	

8. Design instituțional/structura organizatorică

226. Amalgamarea voluntară va permite consolidarea rapidă a capacității instituționale în noile UAT-uri – posibilitățile financiare superioare vor permite salarizarea unui număr net superior de specialiști/funcționari publici. În tabelul nr.17 de mai jos este o exemplificare cu funcțiile specializate care ar putea fi folosite curent în noile UAT-uri amalgamate.

Tabelul nr.17. Tipuri de funcții specializate în noua administrație

Tipuri de funcții specializate în noua administrație	Tipuri de funcții noi
<ul style="list-style-type: none"> – Primar – Viceprimar (după caz) – Secretar al consiliului local – Arhitect-șef (după caz) – Contabil-șef; contabil/specialist percepere fiscală – Specialist planificare 	<ul style="list-style-type: none"> – Mediator comunitar – Specialist turism local – Specialist management forestier – Specialist în domeniul protecției mediului – Altele, conform necesităților specifice

<ul style="list-style-type: none"> – Specialist investiții/achiziții publice – Specialist servicii publice (comunale) – Specialist acte stare civilă / jurist – Specialist reglementare regim funciar – Specialist tineret și sport – Specialist în protecția drepturilor copilului – Specialist în scrierea și managementul proiectelor 	
---	--

227. Există toate premisele, ca la finalul procesului de amalgamare voluntară, în noile structuri administrative ponderea personalului de conducere să scadă sub 19% per ansamblu (față de 40% în prezent), iar a personalului operațional (însărcinat nemijlocit cu realizarea competențelor APL) să crească la 84%, față de 53% în prezent.

Procesul de amalgamare va fi super-vizat, implementat, monitorizat de o Unitate Centrală de Implementare și Monitorizare a reformei administrației publice locale (UCIM) creată la nivelul Cămarilor de Stat și care va cuprinde pe lângă reprezentanții acestei instituții și reprezentanți ai: Ministerului Finanțelor, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerului Educației și Cercetării, Ministerului Muncii Protecției Sociale, Agenției de Guvernare Electronică, Agenției de Servicii Publice, Agenției Proprietății Publice, ai altor instituții ale administrației publice centrale. Aceasta va prezenta în fiecare an un raport detaliat cu evoluția procesului de amalgamare voluntară. În a doua jumătate a anului 2026 va avea loc o evaluare complexă a procesului și pe baza acesteia se va decide modul de continuare a procesului de reducere a fragmentării teritoriale. UCIM va face analiza și verificarea îndeplinirii condițiilor pentru propunerile de amalgamare voluntară venite din teritoriu.

Procesul de amalgamare voluntară va fi susținut și de un cadru nou, mult mai eficient de cooperare inter-comunală – cele 2 procese NU sunt substituibile, ci complementare și care printr-un cadru normativ adecvat pot genera sinergii semnificative.

Activitatea 1.2.: Îmbunătățirea permanentă a cadrului legal și instituțional privind cooperarea inter-comunală, astfel încât aceasta să devină un instrument eficient de furnizare în comun a serviciilor publice.

I.1.2.1. Număr de cooperări inter-comunale existente.

I.1.2.2 Număr de UAT-uri cuprinse în forme de cooperare inter-comunală.

I.1.2.3 Număr de servicii furnizate prin cooperare inter-comunală sau delegare.

228. Această acțiune are ca scop îmbunătățirea instrumentelor de cooperare inter-comunală astfel încât ele să fie eficiente și eficace în furnizarea de servicii publice unde este nevoie de obținerea de economii de scară, de densitate sau de sferă de integrare. Cooperarea inter-comunală este un instrument important pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice la nivel local și ea este un companion complementar al procesului de consolidare prin amalgamare voluntară. Eficiența formelor de cooperare inter-comunală va crește prin procesul de amalgamare voluntară, deoarece vor scădea costurile de tranzacție. Cooperarea intercomunală este un instrument important pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice la nivel local și ea este un companion complementar al procesului de consolidare prin amalgamare ale donatorilor internaționali. În același timp este foarte important ca bunele practici, mai ales cele rezultate din implementarea Programului Leader, să fie generalizate și luate în considerare în procesul de îmbunătățire a cadrului legal și instituțional al cooperării inter-comunale.

Activitatea 1.3.: Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a administrației publice locale pentru îndeplinirea și gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor ce le revin, pentru a pune de acord capacitatea funcțională, administrativă și fiscală cu responsabilitățile încredințate.

Indicator de monitorizare (output):

II.3.1 Numărul administrațiilor publice locale pentru care se fac astfel de evaluări.

II.3.2 Numărul administrațiilor publice locale care îndeplinesc condițiile minime privind capacitatea administrativă, financiară și de furnizare de servicii.

229. Primul pas este elaborarea unei metodologii de evaluare a viabilității unităților administrativ teritoriale, precum și a performanțelor administrației publice locale în gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor, precum și a capacităților instituționale, financiare și materiale existente și necesare pentru aceasta⁵¹. Metodologia va fi suficient de sintetică pentru a putea face evaluarea anual, dar și cuprinzătoare pentru a acoperi principalele domenii de interes (viabilitate conform legii, gradul de îndeplinire a competențelor, de acoperire cu servicii – în principal comunale, calitatea și eficiența serviciilor, resursele materiale, financiare, instituționale, etc).

230. Cancelaria de Stat va organiza evaluarea periodică a performanțelor administrației publice locale conform metodologiei elaborate. În baza rezultatelor evaluării, și luând în considerare alte studii conexe, Cancelaria de Stat va identifica și propune soluții de eficientizare administrativă și consolidare teritorială, care vor fi examinate în ședință de Guvern. Conform deciziilor aprobate, vor fi aplicate soluțiile identificate, inclusiv prin eficientizarea administrativă și consolidarea teritorială - amalgamarea UAT-urilor care nu îndeplinesc condițiile minime de populație și capacitate (instituțională și financiară).

Activitatea 1.4.: Creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice din domeniul sănătății, asistenței sociale și educației prin crearea de servicii desconcentrate ale Ministerului Educației și Cercetării, Ministerului Sănătății și Ministerului Muncii și Protecției Sociale pe structura actualelor regiuni de dezvoltare și transferul către aceste noi structuri a funcțiilor actuale îndeplinite în aceste domenii de către consiliile raionale.

Indicatori de monitorizare (output):

II.4.1 Servicii desconcentrate înființate, număr de personal preluat, puncte de lucru/sub-servicii înființate.

231. Prin acest proces, primul pas va fi crearea de servicii desconcentrate ale ministerelor menționate pe baza structurii regiunilor de dezvoltare, utilizând o parte din personalul consiliilor raionale care astăzi îndeplinesc atât sarcini descentralizate, cât și delegate de administrația publică centrală. La nivelul raioanelor vor putea funcționa puncte de lucru/sub-servicii ale serviciilor desconcentrate regionale, astfel încât serviciile furnizate să fie cât mai aproape de beneficiari.

232. Al doilea pas al procesului va consta în transferul responsabilităților din domeniul educației, asistenței sociale și sănătății de la consiliile raionale către serviciile desconcentrate, împreună cu finanțarea aferentă. Serviciile desconcentrate vor optimiza serviciile preluate astfel încât calitatea, accesibilitatea și eficiența acestora să crească în mod semnificativ.

233. Ulterior, în funcție de progresele realizate în procesul de consolidare a capacității administrației publice locale de nivel I și II unele, sau toate aceste servicii, vor fi transferate la nivelul administrației publice locale cel mai capabil să le furnizeze în mod eficient și accesibil. În mare măsură serviciile desconcentrate vor rămâne cu funcțiile de îndrumare metodologică, monitorizare a implementării politicilor naționale, control și evaluare. Totodată pe măsură ce procesul de digitalizare și optimizare a serviciilor va progresa suficient, se va regândi rețeaua de puncte de lucru/sub-servicii la nivel raional.

Activitatea 1.5.: Constituirea unor structuri administrative regionale eficiente și eficace care să preia funcțiile consiliilor raionale și eventual ale structurilor actuale de dezvoltare regională. Cu această ocazie se va defini și alocarea funcțiilor/responsabilităților între nivelul I al administrației publice locale, nivelul II al administrației publice locale și administrația publică centrală/deconcentrată.

Indicatori de monitorizare (output):

II.5.1 Cadrul legislativ aprobat și implementat.

⁵¹ Această evaluare se va face pornind de la cerințele Art. 11 din Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă.

235. Cele mai mari provocări pentru Republica Moldova rămân asigurarea dezvoltării sociale și economice, și reducerea disparităților regionale. În procesul de împlinire a dezideratului de integrare cu UE, Republica Moldova poate avea mari beneficii din alinierea politicilor publice de dezvoltare cu politicile europene de dezvoltare regională. Dezvoltarea regională este un obiectiv important al UE. Care are ca scop de a preîntâmpina mărirea disparităților regionale provocate de apartenența la o piață unică în care nu există bariere protecționiste. Disparitățile pot provoca instabilități politice, sociale și chiar și economice. UE pune la dispoziție fonduri de coeziune pentru a diminua aceste disparități, măsurate în primul rând prin diferențele în GDP per capita. Programele finanțate au ca scop creșterea veniturilor populației în regiunile în care veniturile sunt sub medie, în principal prin creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. Mai mult de o treime din bugetul UE este dedicat acestei politici.

236. Politicile de descentralizare și dezvoltare regională sunt strâns legate și dependente una de cealaltă. Politicile de dezvoltare regională și implementarea lor vor beneficia de procesul de descentralizare dacă acesta are succes și autoritățile locale sunt capabile să participe în planificare regională, definirea proiectelor, cofinanțare, managementul proiectelor și folosirea responsabilă a fondurilor. În același timp, autoritățile locale și populația localităților vor avea beneficii în măsura în care politicile regionale reflectă prioritățile locale și duc la îmbunătățirea infrastructurii necesare furnizării serviciilor și conduc la creșterea veniturilor locuitorilor (care la rândul lor duc la creșterea veniturilor autorităților locale).

237. Mai jos sunt definite două variante de reorganizare a APL de nivelul II: una cu 5 regiuni, respectând teritoriile regiunilor de dezvoltare actuale; iar a doua variantă cu 10 regiuni/raioane, urmărind teritoriile acoperite de cele zece oficii deconcentrate ale Cancelariei de Stat. Decizia finală cu privire la scenariul preferat și planificarea procesului se va lua ulterior de către Guvernul Republicii Moldova.

Variante de reorganizare a APL de nivelul II

Cinci regiuni

1) Descriere

238. Cea mai bună variantă tehnică de optimizare a nivelului 2 o reprezintă **reorganizarea pe baza actualelor regiuni de dezvoltare, așa cum sunt definite în Legea nr. 468 din 26.12.2006** cu privire la dezvoltarea regională: **Regiunea Nord, Regiunea Centru, Regiunea Sud, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, Municipiul Chișinău** (și Transnistria)⁵²:

- 1) Regiunea Administrativă Nord: Municipiul Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnîța, Rîșcani, Sîngerei, Soroca.
- 2) Regiunea Administrativă Centru: Raioanele Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni.
- 3) Regiunea Administrativă Sud: Raioanele Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia.
- 4) UTA Găgăuzia
- 5) Municipiul Chișinău.

2) Design Funcțional

239. Natura autorităților publice locale de nivelul II se va schimba în direcția unei adevărate administrații regionale cu o focusare preponderentă asupra dezvoltării social-economice a regiunii. Pe termen scurt se propune menținerea responsabilităților încredințate acum APL de nivel 2, rămânând a fi clarificate responsabilitățile privind managementul învățământului preuniversitar și al serviciilor de asistență socială, în funcție de rezultatele amalgamării nivelului 1. Pe termen mediu se propune transferul suplimentar al următoarelor responsabilități:

⁵² Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, Chișinău decembrie 2018

- Transferul competenței de elaborare, implementare și monitorizare a strategiilor, planurilor, programelor și proiectelor de dezvoltare regională (îndeplinită actualmente de ADR-uri) către APL de nivelul II;
- Transferul competenței de construcție, menținere și operare a gropilor sanitare regionale de depozitare a deșeurilor de la APL de nivelul I către APL de nivelul II;
- Transferul competenței de construcție, administrare și menținere a drumurilor regionale de la administrația publică centrală către APL de nivelul II.

240. Suprapunerea de teritoriu și de funcționalitate cu **ADR**-urile va rezulta în integrarea ADR-urilor în Regiuni. Aceasta se poate face în trei feluri:

- Întreaga instituție ADR devine o subdiviziune în cadrul noilor UAT de nivel 2. Această opțiune este de asemenea în conformitate cu viziunea propusă pentru APL de nivelul II și anume cea de promotor și coordonator a dezvoltării social-economice în cadrul teritoriului administrat, care presupune existența instrumentelor necesare în acest sens, adică funcția de coordonare a dezvoltării regionale
- Agențiile rămân o instituție autonomă, dar fondator al acestora devin noile regiuni administrative
- O soluție mixtă, în care Regiunea preia funcțiile de planificare și programare regională, ia ADR, ca instituție separată dar subordonată Regiunii păstrează funcția de implementare de proiecte.

Odată cu absorbția ADR-urilor în structurile noii Regiuni, Consiliul de dezvoltare regională își va pierde rolul în favoarea Consiliului ales al Regiunii.

241. Funcții ale administrației publice locale de nivelul II

Principiul fundamental rămâne cel al alocării/realizării asimetrice a funcțiilor așa cum a fost descris mai sus. În cazul acestui scenariu funcțiile ADR-urilor și ale Consiliilor de dezvoltare regională trec integral la nivelul regiunii administrative. Funcțiile principale, prezentate indicativ/recomandare, sunt cele de mai jos (tabelul nr.18):

Tabelul nr. 18.

Administrația publică locală de nivelul II
Funcții Proprii
<ul style="list-style-type: none"> - stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de regiune; - protecția pădurilor de interes regional; - funcțiile ADR-urilor și ale Consiliilor de dezvoltare regională trec integral la nivelul regiunii administrative: dezvoltarea regională și economică; dezvoltarea infrastructurii de interes regional; altele - construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes regional; - transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes regional; - construcția gazoductelor interurbane și a altor obiective termoelectrice cu destinație regională; - administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale regional; - administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes regional; - susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale; - dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale; - protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public; - administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale regiunii; - administrarea unităților de asistență socială de interes regional.
Funcții Partajate - Delegate

Administrația publică locală de nivelul II

- coordonarea și supervizarea activităților administrativ-militare, de mobilizare și alte acțiuni în domeniul apărării naționale;
- învățământul general primar și secundar, instituții extrașcolare de nivel regional;
- învățământul vocațional/tehnic
- pregătire a cetățenilor, economiei și a teritoriului pentru apărare și serviciu militar;
- alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile;
- atribuții din domeniul protecției sociale a populației;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul ocrotirii sănătății populației;
- atribuții în domeniul educației, cu excepția activităților prevăzute în articolul 4 al legii cu privire la descentralizarea administrativă;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul supravegherii de stat a sănătății publice;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul protecției mediului înconjurător;
- protecția resurselor naturale;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul comerțului interior;
- atribuții prevăzute de legislația cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive;
- etc.

Sursa: Prelucrare autori după Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ-Teritorială, GiZ 2018

242. Va fi necesară o analiză suplimentară privind oportunitatea transferării unor funcții ale serviciilor publice desconcentrate precum și zonele de acoperire ale acestor servicii.

3) Structura instituțională

243. Conform scenariului (similar și pentru celelalte scenarii descrise în acest capitol), se propune consolidarea structurii instituționale ale celor 35 de APL de nivelul II în 5 regiuni administrative. Reorganizarea instituțională propusă va genera reducerea cheltuielilor administrative și va permite obținerea economiilor de scară aferente exercitării funcțiilor/competențelor. În acest sens, se estimează o creștere a atractivității posturilor și a calității resurselor umane în APL de nivelul II. Structura organizațională este organizată conform responsabilităților funcționale ale Regiunii.

4) Finanțe

244. Finanțarea regiunilor va urma structura și principiile sistemului de finanțare a APL introdus în 2015 pentru determinarea veniturilor noilor Regiuni. Toate criteriile folosite pentru partajarea impozitelor precum și calculul transferului de echilibrare sunt bazate pe populație, suprafața unității administrativ-teritoriale și mărimea impozitelor colectate pe teritoriul respectiv. Aceste criterii sunt toate de tip aditiv și pot fi aplicate în cazul amalgamării prin însumare.

245. În funcție de distribuția finală a competențelor între nivelul I și nivelul II se vor ajusta:

- cotele din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF) precum și
- ponderile specifice ale indicatorilor capacitate fiscală, populație și suprafața UAT, a parametrilor Pe și Pd din Fondul de susținere Financiară (pentru transferul de echilibrare);
- transferurile cu destinație specială pentru funcțiile delegate (de ex. educație), în dependență de alocarea finală a competențelor.

246. Așa cum s-a menționat mai sus, această ajustare va trebui să fie precedată de o compensare pentru modificările ratei de impozitare IVPF pentru a asigura anvergura anvelopei de finanțare a APL.

247. Zece regiuni

1) Descriere

O alternativă de organizare a nivelului II APL care poate crește eficiența prin micșorarea numărului de personal angajat în APL II, și în același timp îmbunătățește posibilitățile de cooperare între structurile deconcentrate al Cămarilor de Stat și nivelul II o reprezintă crearea a 10 regiuni/districte care să urmărească teritoriile gestionate actualmente de oficiile Cămarilor de Stat.

- Regiune/District Bălți - municipiul Bălți, raioanele: Fălești, Glodeni, Rîșcani, Sîngerei.
- Regiune/District Căușeni – raioanele: Anenii Noi, Căușeni, Ștefan Vodă.
- Regiune/District Cahul – raioanele: Cahul, Cantemir, Taraclia.
- Regiune/District Edineț – raioanele: Briceni, Dondușeni, Edineț, Ocnîța.
- Regiune/District Hîncești – raioanele: Basarabeasca, Cimișlia, Hîncești Leova.
- Regiune/District Orhei – raioanele: Orhei, Rezina, Șoldănești, Telenești.
- Regiune/District Soroca – raioanele: Drochia, Florești, Soroca.
- Regiune/District Ungheni – raioanele: Călărași, Nisporeni, Ungheni.
- UTA Găgăuzia.
- Municipiul Chișinău.

2) Design Funcțional

248. Principiul fundamental rămâne cel al alocării/realizării asimetrice a funcțiilor așa cum a fost descris mai sus. În cazul acestui scenariu ADR-urilor și ale Consiliilor de dezvoltare regională își continuă activitatea. Funcțiile principale, prezentate indicativ/recomandare, sunt cele de mai jos (tabelul nr.19).

Tabelul nr.19.

Administrația publică locală de nivelul II	
Funcții Proprii	
<ul style="list-style-type: none"> - stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de regiune; - protecția pădurilor de interes regional; - construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes regional; - transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes regional; - construcția gazoductelor interurbane și a altor obiective termoelectrice cu destinație regională; - administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale regiunii; - administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes regional; - susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale; - dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale; - protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public; - administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale regiunii; - administrarea unităților de asistență socială de interes regional. 	
Funcții Partajate - Delegete	
<ul style="list-style-type: none"> - coordonarea și supervizarea activităților administrativ-militare, de mobilizare și alte acțiuni în domeniul apărării naționale; - învățământul general primar și secundar, instituții extrașcolare de nivel regional; - pregătire a cetățenilor, economiei și a teritoriului pentru apărare și serviciu militar; - alte activități stipulate de legislația în domeniul apărării naționale și al protecției civile; - atribuții din domeniul protecției sociale a populației; - atribuții prevăzute de legislația din domeniul ocrotirii sănătății populației; 	

Administrația publică locală de nivelul II

- atribuții în domeniul educației, cu excepția activităților prevăzute în articolul 4 al Legii cu privire la descentralizarea administrativă;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul supravegherii de stat a sănătății publice; atribuții prevăzute de legislația din domeniul protecției mediului înconjurător;
- protecția resurselor naturale;
- atribuții prevăzute de legislația din domeniul comerțului interior;
- atribuții prevăzute de legislația cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive; etc.

Sursa: Prelucrare autori după Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ-Teritorială, GiZ 2018

249. Noua structură a APL de nivelul II va păstra funcțiile de asistență și sprijin pentru UAT de nivelul I care nu au fost amalgamate, în cazul procesului de amalgamare voluntară cu termen limită.

3) Structura instituțională

250. Conform scenariului vor fi consolidate structurile instituționale ale celor 35 de APL de nivelul II în 10 regiuni/districte. Reorganizarea instituțională propusă va reduce într-o anumită măsură cheltuielile administrative și poate crea economii de scară aferente exercitării unora dintre funcții/ competențe. Se poate estima o concentrare a celui mai calificat personal din structurile existente în noua structură consolidată, și atragere altor candidați calificați prin mărirea atractivității posturilor. Structura organizațională urmărește responsabilităților funcționale propuse, oferind Președintelui unității APL de nivelul II controlul asupra celei mai importante direcții – cea de planificare și dezvoltare economică, alături de funcțiile cheie de management general (direcția management, direcția buget și finanțe, serviciul de audit). Structura poate păstra, acolo unde este nevoie, subdiviziuni teritoriale bazate în actualele centre raionale.

4) Finanțe

251. Finanțarea celor zece regiuni/districte va urma structura și principiile sistemului de finanțare a APL introdus în 2015 pentru determinarea veniturilor noilor Regiuni. Toate criteriile folosite pentru partajarea impozitelor precum și calculul transferului de echilibrare sunt bazate pe populație, suprafața unității administrativ-teritoriale și mărimea impozitelor colectate pe teritoriul respectiv. Aceste criterii sunt toate de tip aditiv și pot fi aplicate în cazul amalgamării prin însumare.

În funcție de distribuția finală a competențelor între nivelul I și nivelul II se vor ajusta:

- cotele din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF) precum și
- ponderile specifice ale indicatorilor capacitate fiscală, populație și suprafața UAT, a parametrilor Pe și Pd din Fondul de susținere Financiară (pentru transferul de echilibrare)
- transferurile cu destinație specială pentru funcțiile delegate (de ex. educație), în dependență de alocarea finală a competențelor.

Așa cum s-a menționat mai sus, această ajustare va trebui să fie precedată de o compensare pentru modificările ratei de impozitare IVPF pentru a asigura anvergura anvelopei de finanțare a APL.

Direcție Prioritară 2: *Consolidarea încrederii cetățenilor în administrația publică locală prin măsuri adecvate de consolidare a democrației locale, a transparenței și participării publice, printr-un sistem eficient de incompatibilități și conflicte de interese, prin mutarea accentului pe controlul ex-post, reducerea controlului ex-ante și informatizarea serviciilor publice.*

Indicator de evaluare (outcome):

I.2 Încrederea cetățenilor în administrația publică locală și centrală crește, conform anchetelor special dedicate și realizate prin metodologii adecvate.

Activitatea 2.1.: *Revizuirea, simplificarea și creșterea eficacității controlului legal asupra actelor emise de administrație publică locală. Creșterea rolului controlului ex-post în detrimentul controlului ex-*

ante. Reglementarea clară a diferitelor forme de control pe care instituțiile deconcentrate sau de control ale diferitelor organisme centrale le exercită asupra administrației publice locale.

Indicatori de monitorizare (output):

I.2.1.1 Cadrul legislativ adoptat și implementat

I.2.1.2 Număr de controale sau acte controlate ex-ante/ex-post.

Activitatea 2.2.: *Unificarea procedurilor administrative ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, astfel încât spețe similare să primească soluții similare.*

Indicatori de monitorizare (output):

I.2.1 Cazuri sesizate de aplicare diferită a procedurilor administrative de către oficiile teritoriale.

252. Este un proces foarte important pentru creșterea predictibilității actelor administrative și pentru consolidarea autonomiei și stabilității administrației publice locale. Pentru aceasta este necesar:

- a) Definirea clară a actelor/deciziilor administrației publice locale supuse controlului ex-post. Tipurile de documente controlate ex-post de către oficiile deconcentrate ale Cancelariei de Stat trebuie reconsiderate.
- b) Stabilirea de proceduri administrative detaliate de analiză a legalității, astfel încât să se asigure aplicarea uniformă și unitară a legii.
- c) Asigurarea de programe de instruire a personalului din oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în ceea ce privește procedurile administrative.

Activitatea 2.3.: *Consolidarea și extinderea transparenței și a participării cetățenești la nivel local.*

Indicatori de monitorizare (output):

I.2.3.1 Pondere autorități locale/raionale cu site-uri proprii care publică în mod constant informații relevante despre activitatea proprie și/sau implementează procese participative on-line în ceea ce privește aprobarea taxelor și impozitelor locale, aprobarea bugetului, aprobarea unor proiecte de investiții majore pentru comunitatea locală.

253. Acest punct se referă la creșterea transparenței decizionale la nivelul administrației publice locale, prin extinderea numărului de documente ce trebuie publicate automat/din oficiu, urmărirea realizării efective a acestui lucru și la creșterea capacității tehnice a noilor UAT-uri de a publica informație on-line. Acest lucru se poate face fie individual prin site-uri proprii, fie centralizat prin portalul particip.gov.md, soluție care poate fi mult mai eficientă din punctul de vedere al costurilor. Monitorizarea respectării reglementărilor legale ar trebui să fie atributul Cancelariei de Stat, eventual subdiviziunea responsabilă de administrația publică locală. În ceea ce privește participarea cetățenească la fundamentarea deciziilor se poate stabili o listă de domenii (de ex. buget, planificare teritorială/urbană, furnizare de servicii publice în regim de concesiune sau proiecte de investiții peste o anumită valoare) unde dezbaterile prealabile cu cetățenii să fie obligatorii, cel puțin pentru UAT-uri cu un număr minim de 20000/25000 locuitori și la nivel raional.

Activitatea 2.4.: *Îmbunătățirea clarității și a modului de aplicare a sistemului de incompatibilități și conflicte de interese simplu și coerent, aplicat consecvent, având la bază un cod etic eficace.*

Indicatori de monitorizare (output):

I.2.4.1 Număr de conflicte de interese și incompatibilități sesizate și rezolvate în interesul public.

254. Sistemul de incompatibilități și conflicte de interese trebuie să descurajeze comportamentul aleșilor locali, în special al celor în funcții executive, de a folosi pozițiile publice pentru a obține, direct sau indirect, avantaje materiale pentru ei sau familiile lor. Sistemul trebuie să fie simplu și clar, ușor de înțeles, ne-interpretabil și, mai ales, să se refere la domeniile cu riscul cel mai mare de a fi folosite în scopul obținerii de avantaje materiale personale

Sistemul trebuie să fie coroborat cu cel pentru funcționarii publici, dar ceva mai strict având în vedere puterea mai mare a aleșilor locali, în special cei cu funcții executive. Sistemul de penalități și sancțiuni trebuie să fie eficace pentru a-și îndeplini rolul de descurajare. Ar ajuta foarte mult un cod etic pentru aleșii locali, care să fie realizat în colaborare cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), chiar cu asistența de specialitate a administrației centrale sau a unui proiect de asistență tehnică. Actualul sistem de incompatibilități și conflicte de interese trebuie evaluat în raport cu cele de mai sus și de decis dacă pot fi îmbunătățite.

Activitatea 2.5.: Îmbunătățirea reprezentativității și responsabilizării democratice a consiliilor locale/raionale și aleșilor executivi, precum și o mai bună claritate a raporturilor dintre aceștia.

Indicatori de monitorizare (output):

I2.5.1 Cadrul legislativ adoptat și implementat.

255. Reprezentativitatea și legitimitatea democratică reprezintă elemente foarte importante pentru consolidarea democrației locale. Un factor important este dat de capacitatea aleșilor și consiliilor alese de a asigura formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice locale, precum și de capacitatea consiliilor de a lua decizii în mod democratic și eficient, având în primul rând în minte interesul cetățenilor. Această capacitate precum și eficiența consiliilor locale poate fi îmbunătățită prin revizuirea numărului de consilieri locali - optimizând numărul acestora, mai ales în UAT mici care sunt susceptibile de a participa în procesul de amalgamare. De asemenea, calitatea și competența consilierilor este mai mare în consilii locale ale UAT cu populație mai mare, precum și în condiții de competiție electorală mai mare.

256. De asemenea, legea administrației publice locale ar putea fi revizuită pentru a clarifica raporturile dintre primar și consiliul local, consolidarea rolului primarului/președintelui consiliului raional ca manager al instituției publice și al personalului acesteia, sistemul de schimbare din funcție sau suspendare a primarilor și viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor raionale.

Activitatea 2.6. Modificarea cadrului juridic actual care reglementează referendumurile locale de revocare a primarului, în lumina Avizului Comisiei de la Veneția privind revocarea primarilor și a aleșilor locali, pentru a îmbunătăți, clarifica și conferi mai multă securitate juridică acestui cadru. Motivele de declanșare a procesului revocare prin referendum local ar trebui să fie precise și previzibile pentru a evita orice risc de arbitrar.

Indicatori de monitorizare (output)

I.2.6.1. Cadrul legislativ adoptat și implementat.

B. Consolidarea capacității și autonomiei financiare a administrației publice locale

Direcție Prioritară 3: Autonomia și capacitatea financiară a autorităților locale vor fi consolidate prin stimularea lărgirii bazei fiscale a impozitelor și taxelor locale, prin consolidarea managementului propriu al fiscalității locale, prin managementul eficient al proprietății publice locale, creându-se astfel premise solide pentru implementarea cu succes a unor politici eficace de dezvoltare economică locală, inclusiv prin finanțare ținută a investițiilor pe baza unor priorități stabilite central.

Indicatori de evaluare (outcome):

I3.1 Ponderea veniturilor proprii în total bugete locale

I3.2. Număr de unități administrativ teritoriale care îndeplinesc criteriul de capacitate administrativă adecvată, așa cum a fost reformulat prin legea 370/2022.

257. Obiectivele și activitățile acestei Direcții Prioritare se coroborează cu implementarea prevederilor corespunzătoare din **Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030**, Componenta 1: Analiza macro-economică și cadrul macro-bugetar, Obiectivul Specific: Îmbunătățirea calității previziunilor macroeconomice și fiscale pentru a asigura elaborarea bugetului în baza unui cadru macro-bugetar realist și previzibil; Componenta 2: Elaborarea și planificarea bugetului,

Obiectivul Specific 1: Asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung, respectarea calendarului bugetar, asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen;
Componenta 5: Politici fiscale și vamale și administrarea veniturilor, *Obiectivul Specific 1: Crearea unui sistem fiscal și vamal armonizat, echitabil, eficient și simplu, care să asigure mobilizarea resurselor bugetare necesare finanțării obiectivelor de dezvoltare sustenabilă, facilitarea comerțului și trecerea la o economie verde, digitală și competitivă și Obiectivul Specific 2: Asigurarea eficientizării administrării fiscale prin creșterea calității serviciilor fiscale prestate, digitalizarea proceselor fiscale și creșterea gradului de satisfacție al contribuabililor.*

Trebuie remarcat că prevederile acestei Direcții Prioritare, prin măsurile pe care le propune de creștere a bazei fiscale a taxelor și impozitelor locale, de creștere a ponderii veniturilor proprii în bugetele locale, de consolidare a autonomiei financiare la nivel local, contribuie la consolidarea sistemului de venituri ale bugetului național consolidat, la un management prudent al bugetului și nu pune presiune pe deficitul bugetar. Evident cooperarea și coordonarea acțiunilor dintre Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor este foarte importantă.

258. Sistemul de finanțare a administrației publice locale introdus în 2015 va continua să reprezinte baza modului de finanțare a autorităților publice locale. Realizarea reformei administrației publice locale impune o revizuire, probabil nu de mare amploare, a actualului sistem de transferuri bugetare către administrația publică locală. O astfel de reformă ar reprezenta un pas înainte spre consolidarea capacității administrative la nivelul administrației publice locale, și de nivelul I și de nivelul II, și ar permite continuarea procesului de descentralizare financiară în condiții de eficiență și eficacitate. Structura de bază a sistemului de transferuri financiare inter-guvernamentale va rămâne în mare aceeași, dar anumite corecții cu siguranță vor mai fi necesare și în viitor. În ceea ce privește utilizarea pentru finanțarea APL a altor impozite naționale, cum ar fi: impozitul pe profit, TVA, accize, acestea vor pot fi folosite pentru a suplimenta Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, din care se distribuie transferurile cu destinație generală/de echilibrare.

Îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale – impozite partajate, transferuri generale și condiționate, precum și creșterea veniturilor proprii - se va face înțelegând că schimbările nu pot acoperi dezechilibrul vertical de finanțare a administrației publice locale (vertical gap) și că ajustarea necesară poate fi obținută doar printr-o consolidare administrativ teritorială sau realocarea competențelor (descentralizare asimetrică).

259. Pe termen scurt și mediu se pot face modificări legislative pentru a consolida baza fiscală a autorităților publice locale și pentru a întări și mai mult sistemul de stimulente de colectare mai bună a impozitelor și taxelor locale, indiferent de rezultatul reformei administrativ-teritoriale pe baze voluntare. Următoarele tipuri de acțiuni pot fi avute în vedere:

Activitatea 3.1.: Îmbunătățirea sistemului de taxe și impozite locale, astfel încât randamentul acestora să crească în mod semnificativ, creând premisele pentru creșterea ponderii veniturilor proprii în bugetele locale. În același timp scutirile sau facilitățile de plată la impozitele și taxele locale, inclusiv la cele pe bunurile imobiliare, să fie acordate în condițiile Codului Fiscal, dar numai cu aprobarea consiliilor locale. Această acțiune se va baza inclusiv pe pilotarea alternativelor de politici publice pentru creșterea veniturilor proprii locale, atât pentru mediul urban, cât și pentru cel rural, care să fie testate practic prin asistență tehnică specifică furnizată la nivel local în diferite tipuri de unități administrativ teritoriale, și care să fie mai apoi generalizată la nivel național.

Indicatori de monitorizare (output):

I3.1.1 Pondere venituri fiscale proprii în total venituri proprii și în total venituri.

I3.1.2 Venituri fiscale proprii pe locuitor

I3.1.3 Grad de colectare a veniturilor din impozite locale.

260. Este vorba în primul rând de perfecționarea sistemului de evaluare a proprietăților imobiliare pentru a face efective prevederile actuale din CF art. 279, inclusiv prin creșterea rolului autorităților locale,

simplificarea procedurilor, continuarea și finalizarea implementării programului național de evaluare și înscriere în sistemul cadastrului național a proprietăților imobiliare ale persoanelor fizice. Intermediar pot fi folosite valori de impozitare sisteme pe baza unor valori unitare pe metru pătrat (mp) stabilite prin lege, și a unor indicatori tehnici: zona de amplasare, suprafață construită, materialul de construcție, facilități sanitare, etc. Valorile pot fi indexate în funcție de evoluția inflației.

261. Corelarea bazei fiscale a impozitului funciar cu productivitatea proprietăților funciare agricole – mai ales în cazul exploatațiilor de dimensiuni medii și mari. Este nevoie de un sistem corect de evaluare a terenurilor agricole, astfel încât autoritățile locale să beneficieze de această resursă extrem de importantă în mediul rural.

262. Plata pentru serviciile comunale se poate face fie prin tarife, fie prin taxe speciale, în funcție de preferințele și capacitatea administrativă a administrației publice locale. Taxele speciale sunt pretabile unei game destul de largi de servicii, în special în cazul întreținerii/modernizării drumurilor și serviciilor comunale: colectare și depozitare deșeuri, apă-canalizare etc. Ele vor înlocui mai eficient și transparent actuala utilizare a așa-numitelor ”plăți/contribuții informale voluntare” pentru a realiza diferite proiecte de îmbunătățire a unor servicii publice esențiale. Se poate introduce o taxă de îmbunătățire a infrastructurii locale plătite o singură dată de dezvoltatorii imobiliari.

263. O posibilitate care ar trebui analizată ar putea fi consolidarea unor taxe locale specifice (cum ar fi taxa de piață, taxa de parcare, taxa de publicitate) într-o singură taxă de utilizare a domeniului public. Baza fiscală a taxei va fi determinată în mp/zile, iar nivelul efectiv al taxei va fi stabilit de autoritatea locală. De asemenea trebuie regândite și alte taxe locale, deoarece ele sunt plătite în exclusivitate de antreprenori (companii sau persoane cu patentă de întreprinzător) – este nevoie de o partajare mai corectă a fiscalității locale între persoanele fizice și întreprinzători. În acest context taxa de amenajare a teritoriului ar trebui plătită atât de persoane fizice, cât și de persoane juridice – caz în care modul actual de calcul ar trebuie schimbat.

264. De asemenea se poate analiza și oportunitatea introducerii unui impozit/taxă pe autovehicule, indiferent de proprietar: persoană fizică sau juridică. Modul de calcul poate fi stabilit în funcție de criterii precum: (i) tipul de motor; (2) cilindre (cu o creștere liniară limitată până la 1999 cmc și una exponențială după 2000 cmc); (3) vechime – tip (EURO 3, EURO 4, EURO 5); (4) dacă sunt motoare electrice sau hibride. Acest impozit ar avea și un puternic efect de protecție a mediului. Acest impozit, în cazul aplicării ar deveni taxă locală/raională. Aceasta ar fi colectată de serviciile de specialitate ale autorităților publice de nivel I. Acest tip de impozit există în multe țări din Uniunea Europeană (Germania, România). În cazul adoptării acestei soluții ar trebui re-gândit și sistemul de aplicare a taxei pentru folosirea drumurilor.

265. Reducerea treptată a nișelor fiscale trebuie să fie în atenția permanentă a Ministerului Finanțelor pentru toate tipurile de impozite naționale și locale – o bază fiscală cât mai largă și cu cât mai puține excepții este un deziderat nu numai de eficiență, ci și de echitate fiscală. În acest sens toate facilitățile și scutirile de la plata taxelor și impozitelor locale (inclusiv cele pe proprietate) trebuie re-analizate, prevăzute în Codul Fiscal, dar vor fi aplicate efectiv exclusiv prin decizii ale consiliilor locale.

266. Este foarte important să fie fundamentate diferite tipuri de politici publice pentru creșterea veniturilor proprii locale, atât pentru mediul urban, cât și pentru cel rural, să fie combinate în diferite scheme și să fie testate practic prin asistență tehnică specifică furnizată la nivel local în diferite tipuri de unități administrativ teritoriale. Prin această pilotare se poate obține și o rafinare și o dezvoltare a acestor politici publice locale combinate, de dezvoltare locală, care să fie ulterior folosite și generalizate la nivelul întregii administrații locale din Republica Moldova.

267. Pe măsura creșterii capacității administrației publice locale și a perfecționării și lărgirii digitalizării serviciilor publice la nivel local, trebuie realizat treptat transferul complet al managementului taxelor și impozitelor locale (inclusiv impozitul pe proprietate) către consiliile locale. Acest lucru presupune: stabilirea bazei fiscale (înregistrarea contribuabililor), stabilirea efectivă a ratei de impunere în condițiile legii, calculul sumelor de achitat de fiecare contribuabil, informarea contribuabililor, colectarea sumelor datorate, administrarea rău-platnicilor, monitorizare și control.

Activitatea 3.2.: *Îmbunătățirea sistemului de transferuri cu caracter general, inclusiv cel de echilibrare, prin luarea în considerare a ajustării parametrilor formulei, a performanței medii locale în ceea ce privește efortul fiscal local și gradul de colectare a impozitelor și taxelor locale, stimulând dezvoltarea bazei fiscale locale și descurajând substituția efortului fiscal local cu transferuri de la bugetul de stat.*

Indicator de monitorizare (output):

I3.2.1 Noua formulă aprobată, testată, implementată.

268. Primul pas îl reprezintă ajustarea formulei de echilibrare prin diminuarea treptată pe o perioadă de 3-5 ani a ponderii capacității fiscale pe locuitor pentru a se stimula suplimentar procesul de amalgamare voluntară.

269. Ulterior formula de echilibrare poate deveni tot mai complexă prin conectarea volumului sumelor de echilibrare de un nivel mediu al efortului fiscal local și al gradului de colectare a impozitelor locale, în special a celui pe proprietate.

270. Alternativ poate fi introdus un transfer cu caracter general separat, un grant de performanță care să stimuleze efortul fiscal local și creșterea colectării veniturilor proprii ale APL. Bunele practici internaționale recomandă folosirea unui transfer separat, special, pentru a stimula efortul fiscal local. Acest transfer va fi structurat pe baza unor simulări care să compare între ele modelele bazate pe includerea unei componente în formula de echilibrare, sau de a crea un grant separat care să lege suma transferată fie de efortul fiscal exercitat de APL, recompensând un efort fiscal persistent, fie de gradul de colectare a veniturilor proprii.

Activitatea 3.3.: *Asigurarea interoperabilității digitale a întregii administrări a impozitelor cu sistemele naționale de cadastru, cu sistemele Ministerului Finanțelor, cu alte sisteme interne ale administrației publice locale, precum și comunicarea orizontală între diversele autorități locale. Acest aspect este extrem de important pentru un management eficient al resurselor financiare proprii ale autorităților locale din Republica Moldova.*

Indicator de monitorizare (output):

I3.3.1 Număr de sisteme locale de management al taxelor și impozitelor locale inter-operabile cu sistemele de management fiscal și bugetar ale Ministerului Finanțelor.

271. Managementul modern al sistemului fiscal și bugetar la nivel local este imposibil fără baze de date complexe, care să reflecte nivelul impozitelor locale, al bazei fiscale, al colectării acestora și care să ofere date fiabile și la timp. De asemenea, acest sistem trebuie să fie accesibil publicului astfel încât să crească transparența și încrederea în autoritățile publice locale.

Activitatea 3.4.: *Continuarea perfecționării și instruirii personalului din administrația publică locală în tehnici moderne de management bugetar și financiar, adaptate cerințelor UE, donatorilor internaționali, ai mediului financiar-bancar. Aceste măsuri devin importante în condițiile apropierii de UE, apariției pieței de capital pentru APL, creșterii numărului de investitori străini sau autohtoni, etc.*

Indicatori de monitorizare (output):

I3.4.1 Cheltuieli medii per salariat în administrația publică locală pentru programe de instruire.

I3.4.2 Număr anual de zile-om de instruire furnizate în programe specializate

272. Pe măsura dezvoltării economice continue, a creșterii numărului de investitori străini sau autohtoni, administrația publică locală trebuie să folosească instrumente de management financiar și bugetar cât mai adaptate și pe înțelesul mediului de afaceri. Totodată, este posibil ca piața creditelor pentru administrația publică locală să se dezvolte semnificativ și este nevoie de creșterea capacității de a înțelege specificul acesteia, mai ales la nivelul orașelor mai mari.

Activitatea 3.5. *Accelerarea procesului de delimitare a proprietății publice între administrația publică centrală și administrația publică locală, de nivelul I și II.*

Indicatori de monitorizare (output)

I3.5.1 Număr UAT-uri pentru care au fost contractate lucrările de delimitare a proprietății publice

I3.5.2 Număr UAT-uri pentru care au fost finalizate lucrările de delimitare a proprietății publice

273. Această activitate are o importanță majoră pentru consolidarea autonomiei locale, atât instituționale, cât mai ales financiare. Accelerarea procesului de delimitare a proprietății publice presupune atât eventuale modificări în cadrul reglementare, cât mai ales îmbunătățirea activității comisiei centrale de coordonare/avizare a documentațiilor tehnice depuse de autoritățile publice locale. Totodată trebuie consolidată cu personal și îmbunătățită activitatea Unității de Implementare a Proiectului de Înregistrare și Evaluare Funciară (PÎEF).

RISURI DE IMPLEMENTARE

Tabelul nr.20.

Tipul de Risc Anticipat	Nivelul Riscului	Măsuri de Limitare/Diminuare
Lipsa de sprijin politic pentru procesul de reformă a administrației publice sau pierderea acestuia în procesul de implementare a reformei	Scăzut-Mediu	<ul style="list-style-type: none"> - Asigurarea unui dialog permanent cu parlamentarii pentru a consulta, explica și agreea soluțiile de reformă și avantajele acestora; - Organizarea dialogului sistematic cu forțele politice democratice, pro-reformiste și pro-europene pentru a le explica necesitatea schimbărilor propuse; - Realizarea unei strategii de comunicare coerentă și adecvată pentru explicarea procesului de reformă la nivel central și local; - Asigurarea unor progrese semnificative, vizibile și palpabile pentru cetățean către finele anului 2025.
Lipsa de susținere a procesului de reformă instituțională și abordarea reactivă a schimbării la nivelul autorităților publice implicate	Mediu - Ridicat	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilirea unei platforme de coordonare și monitorizare a reformelor propuse; - Organizarea de întâlniri trimestriale cu autoritățile implicate pentru evaluarea progresului și adoptarea de măsuri corective; - Promovarea dialogului activ și ținut/targetat cu personalul autorităților publice centrale și locale privind necesitățile și avantajele schimbărilor propuse; - Asigurarea unui dialog sistematic cu organizațiile societății civile pentru explicarea proceselor de implementare a reformelor; - Crearea unui centru de comunicare strategică pentru o comunicare publică adecvată și veridică.
Lipsa implicării factorilor de decizie din cadrul autorităților publice în a promova și implementa schimbările	Scăzut-Mediu	<ul style="list-style-type: none"> - Consultarea continuă a factorilor de decizie; - Formarea factorilor de decizie privind managementul schimbării.

Dificultăți în implementarea schimbărilor datorită capacității instituționale scăzute ale autorităților de implementare	Mediu - Ridicat	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidarea capacităților profesionale și dezvoltarea instrumentelor de motivare a personalului implicat; - Implementarea unor mecanisme de coordonare, de monitorizare permanentă și de evaluare periodică a procesului de implementare a reformelor; - În cazul unor devieri semnificative, stabilirea unor planuri alternative de intervenție; - Simplificarea procedurilor și stabilirea rolurilor specifice pentru implementarea schimbărilor la nivelul autorităților publice centrale și locale implicate în implementarea reformelor; - Alocarea de resurse tehnice și de personal armonizate cu volumul de muncă și necesitățile reale pentru implementarea calitativă și în termen a schimbărilor.
Lipsa abordării sistemice privind planificarea strategică și bugetară și reflectarea slabă a priorităților de politici publice în fundamentarea deciziilor	Scăzut-Mediu	<ul style="list-style-type: none"> - Formarea factorilor de decizie privind necesitatea unei abordări strategice privind planificarea strategică și bugetară, inclusiv reflectarea priorităților în procesul de decizie; - Organizarea instruirilor tematice privind planificarea strategică și bugetară, elaborarea și implementarea politicilor publice; - Dezvoltarea aspectelor metodologice pentru o mai bună înțelegere de către factorii de decizie a modului de fundamentare a deciziilor.
Capacitate tehnică și de personal redusă pentru evidența resurselor umane, managementul procesului de planificare strategică și de elaborare de politici publice	Mediu-Ridicat	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidarea capacității instituționale a subdiviziunilor responsabile prin specializarea profesională și motivarea personalului; - Operaționalizarea unor sisteme informatice dedicate; - Organizarea de schimb de experiență, vizite de studii, ateliere de lucru și seminare pentru cunoașterea bunelor practici internaționale; - Formarea specializată a utilizatorilor sistemelor informatice dezvoltate; - Alocarea de resurse suplimentare de personal pentru dezvoltarea și mentenanța sistemelor informatice.
Lipsa resurselor financiare pentru achitarea expertizei și echipamentelor necesare	Mediu-Ridicat	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobarea reformei administrației publice în calitate de prioritate pentru alocarea de la bugetul de stat a resurselor financiare necesare; - Planificarea judicioasă și realistă a alocărilor de fonduri pe durata implementării reformei, inclusiv estimarea costurilor pentru toate acțiunile planificate spre implementare;

		<ul style="list-style-type: none"> - Promovarea necesității reformelor propuse pe platformele de colaborare cu partenerii de dezvoltare în vederea identificării sprijinului financiar și tehnic pentru realizarea lor; - Eficientizarea utilizării asistenței tehnice prin coordonarea eficientă a fondurilor disponibile în vederea eliminării suprapunerilor și dublărilor.
--	--	--

MONITORIZARE, RAPORTARE ȘI EVALUARE INTERMEDIARĂ⁵³

274. Pentru a asigura succesul în atingerea obiectivelor propuse în SRAP, este necesar un **sistem eficient de monitorizare, evaluare și raportare bazat pe rezultate**, care va include:

- 1) Un mecanism de coordonare și comunicare între cele trei niveluri de management al implementării SRAP prin intermediul programelor de implementare ale SRAP;
- 2) Un set de instrumente care va ajuta la colectarea și prelucrarea sistematică a informațiilor și datelor necesare pentru evaluarea gradului de implementare și a eficacității măsurilor și activităților, inclusiv alocarea resurselor financiare;
- 3) Întocmirea rapoartelor semestriale și anuale privind gradul de implementare și atingerea obiectivelor și rezultatelor stabilite.

275. SRAP va fi implementată pe parcursul anilor 2023-2030 în două etape, prin intermediul programelor de implementare ale acesteia pentru anii 2023-2026 (I etapă) și pentru anii 2027-2030 (etapa II). Programele respective vor servi drept bază pentru panificarea strategică și operațională a acțiunilor de reformă la nivel central și local.

276. Sistemul propus de monitorizare, evaluare și raportare bazate pe rezultate are scopul de a asigura la nivel politic și profesional informații actualizate privind progresul în obținerea rezultatelor și evaluarea impactului intervențiilor propuse prin Strategie. Rezultatele monitorizării și evaluării:

- 1) Asigură promovarea acțiunilor propuse prin Strategie - oferă informații despre cum să se obțină o mai mare eficacitate și eficiență în implementarea măsurilor propuse și obținerea rezultatelor;
- 2) Asigură liniile directoare clare în managementul schimbării - prin măsurarea sistematică a realizării obiectivelor;
- 3) Asigură asumarea responsabilității - obținerea rezultatelor și impactul așteptat justifică cheltuirea fondurilor publice și asigură astfel responsabilitatea față de Guvern, Parlament și, în final, față de cetățeni;
- 4) Asigură îmbunătățirea Strategiei - oferă informații despre cum se poate obține o mai mare eficiență în implementarea Strategiei și în obținerea rezultatelor așteptate.

277. Pe parcursul implementării SRAP vor fi realizate următoarele proceduri de monitorizare și evaluare:

- 1) *Monitorizarea anuală* – va fi realizată prin generarea raportului anual de progres privind implementarea SRAP în baza (i) programelor de implementare a SRAP pe termen mediu și (ii) documentelor de planificare ale autorităților publice responsabile de implementarea SRAP. Rapoartele anuale vor include: prezentarea gradului de realizare a acțiunilor pe programe ce derivă din Strategie, gradul de conformitate a acțiunilor întreprinse cu cele planificate, identificarea cauzelor întârzierilor și modificărilor pentru îmbunătățirea procesului de implementare a

⁵³ Conform art.8. alin 9) din Hotărârea Guvernului nr.386/2020.

programelor; analiza dinamicii indicatorilor de monitorizare (de rezultat și de produs) incluși în SRAP, inclusiv a măsurilor de gestiune a riscurilor. Vor fi formulate recomandări privind îmbunătățirea procesului de implementare a Strategiei.

- 2) *Evaluarea intermediară* – la expirarea primei etape de implementare a SRAP (anul 2026), va fi elaborat raportul intermediar de evaluare, ce va ține cont de astfel de criterii, cum ar fi relevanța, eficacitatea, eficiența, sustenabilitatea și impactul implementării Strategiei. Evaluarea implementării va propune, după caz, o ajustare a obiectivelor și direcțiilor de intervenție în funcție de progresul realizat și de tendințele înregistrate în implementarea SRAP la nivel central și local. Evaluarea intermediară va lua în considerare opiniile tuturor factorilor implicați, cu precădere a Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM).
- 3) *Raportul final de implementare* – la finalizarea implementării SRAP, va fi elaborat un raport final de evaluare privind rezultatele și impactul implementării acesteia.

278. Partenerii de implementare ai SRAP și organizațiile societății civile, inclusiv CALM, vor fi invitate să elaboreze și să prezinte rapoarte de alternativă privind implementarea documentului, acestea fiind discutate și analizate pe platformele consultative și în cadrul audierilor publice organizate anual.

279. În scopul creșterii transparenței rezultatelor obținute ca urmare a implementării SRAP, rapoartele de monitorizare anuală, rapoartele de evaluare intermediară și finală vor fi consultate public și plasate pe paginile oficiale ale autorităților publice.

1. MECANISMUL DE COORDONARE, MONITORIZARE ȘI RAPORTARE

280. Complexitatea în managementul și monitorizarea reformei administrației publice impune necesitatea instituirii unui mecanism stabil de management care să implice o coordonare eficientă pe verticală și orizontală, în vederea realizării integrității în implementarea, monitorizarea și evaluarea efectelor reformei.

281. SRAP prevede **trei niveluri de coordonare** a procesului de implementare și monitorizare a măsurilor și activităților prevăzute, din care primele 2 (nivelul politic și nivelul profesional) asigură coordonarea verticală iar cel de-al treilea (nivelul operațional) asigură coordonarea orizontală, după cum urmează:

1) Nivelul Politic – Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică (CIPS)

Rolul principal al CIPS este de a oferi, la nivel politic:

- a) Coordonarea procesului RAP;
- b) Asigurarea armonizării și conformității documentelor strategice (strategii, programe și politici, etc.) în domeniul reformei administrației publice;
- c) Planificarea coerentă a RAP, a bugetului și a procesului de euro-integrare a Republicii Moldova;
- d) Monitorizarea implementării Strategiei și a programelor de implementare a Strategiei și formularea de recomandări către Guvern pentru luarea măsurilor adecvate de reducere a riscurilor în cazul dificultăților întâmpinate în implementarea obiectivelor și măsurilor planificate;
- e) Prioritizarea etapelor cheie din procesul RAP;
- f) Analizarea efectelor activităților de reformă implementate în diferite sectoare publice, care au impact asupra administrației publice.

282. CIPS va asigura gestionarea integrității procesului de reformă și va oferi îndrumări de politici în reducerea riscurilor și stabilirea priorităților în implementarea SRAP.

Astfel, în conformitate cu ciclul de planificare strategică și bugetară din Guvernul Republicii Moldova, anual în cadrul CIPS:

- 1) în februarie/martie, vor fi analizate rezultatele Programelor de implementare ale SRAP și vor fi confirmate prioritățile pentru următoarea perioadă, pentru ca ministerele și alte organe ale administrației publice să asigure planificarea resurselor bugetare conform ciclului bugetar;
- 2) în octombrie/noiembrie, vor fi analizate conformitatea politicilor, programelor și documentelor strategice ale ministerelor cu bugetul pentru bugetul vizat, pentru a asigura o legătură orizontală între priorități și o alocare bugetară adecvată pentru perioada următoare de planificare.

283. În implementarea acestui proces, Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene colaborează și se coordonează pentru a asigura legătura dintre SRAP, procesul de planificare strategică, procesul de bugetare și procesul de integrare europeană. La ședințele CIPS va fi invitat CALM, în calitate copreședinte și de reprezentant al Comisiei paritare pentru descentralizare din partea APL.

284. Comisia paritară pentru descentralizare care este organul consultativ de monitorizare și coordonare a procesului de descentralizare ce activează pe lângă Guvern, care are atribuții privind examinarea, validarea proiectelor de acte normative și de politici pe segmentul administrației publice locale și domeniilor conexe, precum și proiectele rapoartelor de monitorizare și evaluare a documentelor de politici publice aferente descentralizării.

De asemenea, pe platforma Comisiei paritare pentru descentralizare se asigură monitorizarea procesului implementării Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă; promovarea procesului de descentralizare administrativă, financiară și patrimonială; coordonarea procesului de descentralizare cu alte reforme și politici ale statului; coordonarea activităților ce țin de promovarea și comunicarea privind obiectivele și consecințele descentralizării. Scopul principal al Comisiei Paritare, va fi de a monitoriza, discuta și valida procesul de implementare a Strategiei de reformă a AP și planului său de acțiuni, în partea ce se referă direct sau indirect la APL. Rezultatele și concluziile principale ale Comisiei Paritare vor fi prezentate CIPS.

De asemenea, pe platforma Comisiei paritare se asigură monitorizarea procesului implementării *Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă*; promovarea procesului de descentralizare administrativă, financiară și patrimonială; coordonarea procesului de descentralizare cu alte reforme și politici ale statului; coordonarea activităților ce țin de promovarea și comunicarea privind obiectivele și consecințele descentralizării.

2. Nivelul Profesional - Secretariatul pentru implementarea Strategiei de Reformă în Administrația Publică (Secretariatul SRAP)

285. Rolul principal al Secretariatului SRAP este să emită recomandări tehnice și opinii la nivel de experți pentru a sprijini CIPS în implementarea și monitorizarea Strategiei:

- 1) Emite o opinie cu privire la armonizarea și conformitatea documentelor strategice relevante pentru procesul SRAP;
- 2) Oferă recomandări privind prioritățile în procesul SRAP;
- 3) Analizează rapoartele trimestriale de monitorizare a programelor de implementare a SRAP și, după caz, face recomandări CIPS cu privire la progresele înregistrate în implementare;
- 4) Inițiază și face recomandări pentru luarea de măsuri în cazul unor riscuri identificate sau a unor dificultăți în implementarea obiectivelor, a măsurilor și activităților planificate;
- 5) Oferă îndrumări cu privire la implementarea măsurilor și activităților programelor de implementare a SRAP pentru autoritățile administrației publice responsabile, inclusiv echipa SRAP din Cancelaria de Stat și persoanele de contact pentru monitorizarea SRAP;
- 6) Analizează efectele activităților de reformă desfășurate în diferitele sectoare ale sectorului public, care influențează administrația publică, și face recomandări CIPS pentru luarea măsurilor corespunzătoare și asigurarea respectării acestora;

- 7) Oferă recomandări pentru eficientizarea ciclurilor ulterioare de planificare a reformei administrației publice.

286. Secretariatul SRAP se întrunește trimestrial și pentru pregătirea întâlnirilor Consiliului SRAP pentru a lua în considerare următoarele aspecte:

- 1) Revizuirea progresului privind realizarea programelor de implementare SRAP în trimestrul precedent de implementare a măsurilor și activităților și oferirea unei priviri de ansamblu asupra instituțiilor care nu implementează activitățile preconizate în timp util și motivele neimplementării și înaintarea de recomandări pentru atenuarea acestor riscuri Consiliului SRAP, dacă problema necesită o decizie la nivelul superior de coordonare;
- 2) Consideră dacă este cazul să fie actualizate înainte de termen programele de implementare a SRAP și să recomande acest lucru CIPS;

Această structură permite monitorizarea continuă a progresului și atingerii rezultatelor, și în același timp, o mai bună gestionare a riscurilor printr-un sistem eficient de avertizare timpurie. Conținutul documentelor de discutat la ședințe va fi pregătit și organizat conform structurii ședințelor.

Secretariatul SRAP este alcătuit din reprezentanți cu putere de decizie din: Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. La lucrările secretariatului sunt invitați să participe și reprezentanții CALM. Suportul profesional și tehnic al Secretariatului SRAP este asigurat de Cancelaria de Stat ca autoritate responsabilă de coordonarea implementării și monitorizării RAP.

3. Nivelul operațional - Echipa SRAP din Cancelaria de Stat și persoanele de contact din instituții (Echipa SRAP)

287. Cancelaria de Stat are un dublu rol în proces: pe de o parte, este instituția responsabilă de gestionarea, monitorizarea și raportarea privind implementarea procesului RAP, ceea ce înseamnă că asigură coordonarea orizontală a procesului, iar pe de altă parte este o instituție de conducere pentru implementarea măsurilor și activităților din programele de implementare a SRAP, astfel încât, în această funcție, asigură coordonarea verticală.

Echipa SRAP este compusă din reprezentanți ai Cancelariei de Stat și din persoanele de contact din următoarele instituții publice: Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, I.P. Agenția de Guvernare Electronică, I.P. Agenția Servicii Publice, Agenția Proprietății Publice, inclusiv cu invitarea experților CALM. Echipa SRAP asigură coordonarea orizontală, fiind responsabilă de următoarele sarcini:

- 1) Monitorizarea și coordonarea realizării programelor de implementare ale SRAP;
- 2) Consultarea și armonizarea priorităților și scopurilor SRAP cu prioritățile Programului de Guvernare și angajamentele asumate de Republica Moldova în procesul de integrare europeană;
- 3) Evaluarea impactului priorităților strategice ale Guvernului Republicii Moldova în raport cu RAP;
- 4) Colectarea datelor și pregătirea rapoartelor privind progresele înregistrate pentru Secretariatul SRAP, CIPS și Guvernul Republicii Moldova;
- 5) Cooperarea și coordonarea proiectelor de sprijin SRAP finanțate de comunitatea internațională și alți donatori;
- 6) Asigurarea comunicării regulate cu persoanele de contact SRAP din instituțiile relevante și cooperarea cu toți participanții la procesul RAP.

Echipa SRAP, constituită din angajați dedicați care vor lucra continuu la managementul și coordonarea SRAP, este necesară pentru succesul implementării și monitorizării SRAP.

Atât Secretariatul SRAP, cât și Echipa SRAP trebuie să lucreze foarte strâns cu structura propusă în mod specific pentru supervizarea reformei administrației publice, în special a procesului de amalgamare voluntară: Unitatea Centrală de Implementare și Monitorizare a Reformei Administrației Publice Locale

(UCIM). Se pot contura 2 alternative de aranjamente instituționale: i) fie Secretariatul pentru implementarea SRAP este preluat de UCIM; ii) fie UCIM și echipa SRAP sunt ambele în subordinea Secretariatului pentru implementarea SRAP, ca structuri de sprijin tehnic.

2. MECANISME ȘI INSTRUMENTE DE MONITORIZARE, EVALUARE ȘI RAPORTARE

288. Cancelaria de Stat va întocmi rapoartele anuale privind stadiul de implementare a SRAP și semestriale privind realizarea programelor de implementare a SRAP. În acest scop, Cancelaria de Stat va colecta date electronice, prin Echipa SRAP, de la persoanele de contact din autoritățile publice, iar acuratețea și actualitatea acestor date vor fi confirmate printr-o scrisoare oficială din partea fiecărei instituții. După obținerea datelor și informațiilor de la instituțiile respective, Cancelaria de Stat va analiza informațiile primite, le va consolida și va întocmi rapoarte semestriale și anuale.

În acest scop, vor fi dezvoltate următoarele instrumente suport:

2.1. Ghiduri și formulare tipizate pentru colectarea datelor.

Pentru a unifica rapoartele semestriale și anuale, Echipa SRAP va elabora *Ghiduri pentru monitorizarea și raportarea informațiilor privind implementarea SRAP*, pe baza metodologiei SIGMA. Ghidurile definesc în detaliu informațiile necesare care vor trebui furnizate de instituțiile responsabile de implementare precum și formularele prin care vor fi colectate datele pentru întocmirea rapoartelor semestriale. De asemenea, Ghidurile stabilesc dinamica întocmirii rapoartelor cu un calendar de activități și responsabilitățile participanților la proces.

2.2. Sistemul de management al informației pentru monitorizare și raportare

289. Având în vedere complexitatea, numărul mare de activități, implicarea unui număr mare de instituții, raportarea la fiecare șase luni a rezultatelor obținute, a stadiului realizării obiectivelor și a indicatorilor de rezultat, conform Ghidului, prelucrarea datelor care fac obiectul analizei în procesul de monitorizare implică sinteze și comparații cu dinamica Planului de acțiuni precum și prezentarea informațiilor pentru raportările semestriale și anuale, în formă narativă și tabelară pentru suportul deciziei privind eventuale măsuri corective.

În perioada celor opt ani (2023-2030) de implementare a SRAP și a celor 5 domenii prioritare ale acesteia, gestiunea indicatorilor de progres, definiți pe mai multe niveluri (obiective generale, direcții prioritare și activități), presupune un volum mare de date care trebuie culese și prelucrate în mod eficient și cu un nivel înalt de acuratețe. Utilizatorii acestor date sunt pe toate nivelurile de coordonare ale SRAP. Pentru o mai bună transparență a întregului proces, o coordonare, o monitorizare și o raportare mai simplă și mai rapidă, gestiunea datelor privind implementarea SRAP se va face cu ajutorul unui instrument informatic care integrează toți actorii implicați într-un singur sistem informațional.

3. RESURSE NECESARE PENTRU OPERATIONALIZAREA SISTEMULUI DE MONITORIZARE, EVALUARE ȘI RAPORTARE A SRAP

290. Pentru implementarea sistemului de monitorizare, evaluare și raportare a SRAP, Cancelaria de Stat, în calitate de autoritate responsabilă de coordonarea implementării și monitorizării SRAP va include în programele de implementare resursele necesare pentru următoarele:

- 1) Proiectarea, implementarea și mentenanța unui sistem informatic de monitorizare, evaluare și raportare;
- 2) Alocarea unui număr suficient de persoane în Echipa SRAP ale căror sarcini de lucru vor fi direcționate exclusiv către monitorizarea, evaluarea și raportarea coordonată a SRAP;
- 3) Angajarea experților de evaluare externă (o activitate care se va desfășura de două ori: în 2023 și după termenul limită pentru SRAP);

- 4) Pregătirea și aplicarea mecanismelor și instrumentelor de monitorizare, evaluare și raportare la nivelul cerințelor și în timp util;
- 5) Organizarea formării specializate și atelierelor de lucru pentru Echipa SRAP și persoanele de contact din celelalte instituții implicate pe diverse subiecte și provocări, necesare mai ales în perioada inițială pentru buna înțelegere a modului de culegere a datelor, conținutul indicatorilor, monitorizarea și raportarea acestora;
- 6) Organizarea dezbaterilor publice privind monitorizarea, evaluarea și raportarea cu părțile interesate externe, inclusiv CALM, (înainte de finalizarea fiecărui raport);
- 7) Asigurarea cadrului întrunirilor trimestriale pentru Secretariatul SRAP și a celui de lucru curent pentru Echipa SRAP;
- 8) Asigurarea leadership-ului de proces și de luare a deciziilor printr-o abordare pro-activă și un angajament de a soluționa problemele și de a atenua riscurile în timp util;
- 9) Angajamentul continuu de a identifica sursele de finanțare pentru implementarea SRAP și de a face demersurile necesare pentru a le asigura conform planului de activități.

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

1. Denumirea autorului proiectului

Proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 a fost elaborat de către Cancelaria de Stat, cu participarea membrilor Grupului de lucru pentru elaborarea proiectului acestei Strategii, care include în componența sa reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, membrii Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM), experți naționali și internaționali.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

Proiectul documentului de politici publice este elaborat în baza planificărilor de activitate de pe agenda guvernamentală. Totodată, elaborarea proiectului este asumată conform Foii de parcurs revizuite privind democrația locală și regională în Republica Moldova, semnată de Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale și Regionale la 15 aprilie 2021.

În contextul angajamentelor de aderare la Uniunea Europeană aprobarea unei noi Strategii de reformă a administrației publice este un criteriu stipulat în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană pe data de 4 august 2022.

Proiectul Strategiei este dictat de necesitatea de a asigura implementarea reformei administrației publice prin stabilirea unor obiective și direcții prioritare de intervenție pe termen lung (anii 2023-2030).

Conform rapoartelor efectuate cu suportul partenerilor de dezvoltare se atestă că, reforma administrației publice, implementată în perioada 2016-2018, a fost realizată parțial. Optimizarea numărului de ministere și autorități publice centrale nu a fost însoțită de elemente importante de bună guvernare, de consolidare a capacităților funcționarilor publici și de responsabilizare a administrației publice.

Potrivit Raportului de evaluare intermediară și ex-post al Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, efectuat conform Metodologiei de evaluare a documentelor de politică publică, cu asistența partenerilor de dezvoltare în cadrul Programului ENPI al Uniunii Europene pentru Republica Moldova „Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova”, se constată că rezultatele preconizate nu au fost obținute. Tendințele contradictorii ale rezultatelor reformelor din domeniul administrației publice au fost reflectate prin indicatori globali ai guvernancei calculați de Banca Mondială (*WGI-Worldwide Governance Indicators*), cu anumite progrese după semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, dar insuficiente și neconsolidate. Printre explicații, lipsa de consecvență în implementarea reformelor și instabilitatea politică.

Or, perpetuarea unui sistem ineficient al administrației publice poate amplifica problemele și vulnerabilitățile structurale ale țării și eroda încrederea oamenilor în instituțiile statului.

Prin urmare, este prioritară trasarea în continuare a unor obiective strategice care să permită edificarea unei administrații publice moderne, eficiente, profesioniste, orientate spre furnizarea de servicii publice de înaltă calitate, conform nevoilor și așteptărilor cetățenilor și mediului de afaceri din Republica Moldova.

Noul document de politici publice oferă o viziune clară despre tendințele de reformă a administrației publice la nivel central și local pe cinci componente, reflectând în același timp principiile spațiului administrativ european.

Elaborarea Strategiei este absolut necesară în contextul aspirațiilor Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană. Statutul de țară candidat dictează necesitatea accelerării implementării reformelor și armonizării legislației naționale la legislația Uniunii Europene.

Astfel, Strategia constituie cadrul strategic de bază pe termen lung pentru implementarea reformei administrației publice, angajament asumat conform Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.112/2014.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul nu conține norme de armonizare a legislației naționale cu legislația UE.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 vine să susțină **implementarea reformelor pe cinci componente** (1. Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici; 2. Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale; 3. Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice; 4. Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice; 5. Administrația Publică Locală).

Structural, proiectul Strategiei cuprinde următoarele compartimente:

Introducere

Reflectă informațiile referitoare la rezultatele reformelor din anii precedenți din domeniul administrației publice, având la bază rapoarte/studii efectuate, inclusiv cu suportul partenerilor de dezvoltare.

Analiza situației

Relevă principalele probleme pe componentele reformei și cauzele acestora, inclusiv descrierea posibilelor consecințe și riscuri în cazul neintervenției în soluționarea problemelor.

Viziunea, Principiile și Scopul Strategiei

Viziune: o administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, capabilă de perfecționare permanentă, care oferă servicii accesibile și de calitate cetățenilor și mediului de afaceri din Republica Moldova, contribuind astfel la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale.

Scop: până la sfârșitul anului 2030, Republica Moldova să dispună de o administrație publică centrală și locală capabilă să asigure condițiile pentru dezvoltarea sustenabilă a țării, cu un nivel ridicat de integritate și competență, astfel încât:

- (1) să gestioneze cu eficiență și inclusiv servicii publice de calitate prin: profesionalizare și stabilitate, simplificare și raționalizare, predictibilitate și coordonare;
- (2) să câștige respectul și încrederea cetățenilor prin: onestitate, transparență și responsabilitate, accesibilitate și deschidere;
- (3) să-și consolideze capacitatea de fundamentare și implementare a politicilor publice, astfel încât să fie capabilă să răspundă provocărilor ridicate de procesul de aderare la UE.

Principiile pe care se sprijină Strategia sunt principiile spațiului administrativ european (*statul de drept, fiabilitatea/încrederea și predictibilitatea, deschiderea și transparența, responsabilitatea, eficiența și eficacitatea; descentralizare, subsidiaritate și autonomie locală*).

Impactul Strategiei

Impactul Strategiei se va manifesta pe câteva direcții principale. Pentru a măsura cantitativ impactul efectiv al Strategiei se vor utiliza indicatorii care evaluează calitatea guvernării/guvernantei publice și sunt calculați de Banca Mondială sub numele Worldwide Governance Indicators (WGI): 1) eficacitatea administrației; 2) calitatea reglementărilor; 3) participare și responsabilitate.

Obiectivele și direcțiile prioritare

Strategia urmează a fi realizată prin implementarea unor **obiective generale**, reflectate pe cinci componente ale Strategiei.

(1) Managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici:

- Republica Moldova va avea un sistem al funcției publice integru și competent, care reușește să gestioneze cu eficiență și echitabil servicii publice de calitate și accesibile, prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist/meritocratic și transparent de management al resurselor umane.

(2) Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale:

- Un sistem instituțional suplu și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice).

(3) Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice:

- Sistemul de fundamentare și implementare al politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin: coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor celor mai defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport de toate resursele financiare disponibile (interne și internaționale) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare.

(4) Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice:

- Până la finalul anului 2030, Republica Moldova va avea o administrație publică eficace, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri într-un mod transparent și eficient prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor inovatoare care să respecte cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil.

(5) Administrația Publică Locală:

- Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește în mod semnificativ, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficace de dezvoltare economică și socială locală, luând în considerare pe deplin interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE.

Strategia trasează **direcții prioritare** pentru anii 2023-2030, precum și rezultatele principale care urmează a fi atinse.

Riscurile de implementare

Sunt descrise riscurile anticipate și măsurile de diminuare sau înlăturare a acestora.

Procedurile de monitorizare, raportare și evaluare

Strategia prevede trei niveluri de coordonare a procesului de implementare și monitorizare a măsurilor și activităților prevăzute, din care primele 2 (nivelul politic și nivelul profesional) asigură coordonarea verticală, iar cel de-al treilea (nivelul operațional) asigură coordonarea orizontală, după cum urmează:

- (1) Nivelul Politic - Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică (CIPS).
- (2) Nivelul Profesional - Secretariatul pentru implementarea Strategiei de Reformă în Administrația Publică.
- (3) Nivelul operațional - Echipa Strategiei din Cancelaria de Stat și persoanele de contact din instituții.

SRAP va fi implementată pe parcursul anilor 2023-2030 în două etape, prin intermediul programelor de implementare ale acesteia pentru anii 2023-2026 (I etapă) și pentru anii 2027-2030

(etapa II). Programele respective vor servi drept bază pentru planificarea strategică și operațională a acțiunilor de reformă la nivel central și local.

Cancelaria de Stat va întocmi rapoartele anuale privind stadiul de implementare al SRAP și semestriale privind realizarea programelor de implementare a SRAP.

5. Fundamentarea economico-financiară

Costurile necesare pentru implementarea Strategiei vor fi reflectate în programele de implementare ale acesteia pentru anii 2023-2026 (I etapă) și pentru anii 2027-2030 (etapa II) și vor fi acoperite de:

- a) bugetul de stat;
- b) mijloacele financiare ale organizațiilor internaționale;
- c) suportul oferit de partenerii de dezvoltare.

Implementarea practică a Strategiei presupune și o majorare a bugetului sectorial având în vedere complexitatea acestui exercițiu divizat pe cele cinci componente, precum și necesitatea de a antrena experți în domeniu.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul de hotărâre a Guvernului se integrează organic în cadrul normativ în vigoare și nu necesită modificarea altor acte normative.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind consultările publice ale proiectului a fost plasat pe pagina web a Cancelariei de Stat (www.cancelaria.gov.md), secțiunea - Transparența decizională, și pe platforma particip.gov.md.

De asemenea, proiectul Strategiei a fost supus consultărilor publice cu toți subiecții interesați. A fost inițiat procesul de organizare a câtorva evenimente cu participarea reprezentanților autorităților publice centrale, a partenerilor de dezvoltare, altor factori interesați.

La 17 noiembrie 2022 și 20 decembrie 2022 au fost organizate ședințele Comisiei paritare pentru descentralizare. Una dintre deciziile prioritare din cadrul ședinței din 20 decembrie 2022 a constituit transmiterea componentei APL din proiectul Strategiei pentru consultare către CALM.

Lansarea procesului de consultări publice asupra proiectului Strategiei a avut loc în perioada 28-29 noiembrie 2022 la Conferința „Reforma administrației publice: provocări și perspective”, organizată cu suportul Uniunii Europene, Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională și Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare. La eveniment au participat reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, parteneri de dezvoltare, reprezentanți ai societății civile, mediului academic, mass-media.

La data de 13 ianuarie 2023 Grupul de lucru pentru elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice pe anii 2023-2030 s-a întrunit în ședință pentru discuții tematice pe blocurile Strategiei.

Urmare discuțiilor din cadrul ședinței Grupului de lucru din 13 ianuarie curent, a fost agreat de comun acord efectuarea unor ajustări asupra documentului primar prezentat, în particular prin prisma propunerilor înaintate de membrii CALM, precum și reformatarea/aducerea în concordanță cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

La 31 ianuarie 2023 pe platforma Grupului de lucru al Strategiei a fost examinat suplimentar proiectul SRAP îmbunătățit, fiind luată decizia de a valida, de principiu, proiectul prezentat și de a lansa procesul de avizare, consultare prin susținerea unei campanii extinse la nivel teritorial.

La 2 februarie 2023 proiectul SRAP a fost expediat spre avizare. Obiecțiile și propunerile/recomandările autorităților și instituțiilor publice, precum și recomandările societății civile, fiind luate în considerare, la definitivare și sunt incluse în sinteză.

Proiectul SRAP a fost consultat inclusiv în cadrul unei campanii extinse de consultări publice la nivel teritorial conform razei de activitate a oficiilor teritoriale ale Cămarilor de Stat.

Totodată, proiectul a fost consultat cu partenerii de dezvoltare, în particular Programul SIGMA (inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și a Uniunii Europene).

8. Constatările expertizei de compatibilitate

Nu se aplică.

9. Constatările expertizei juridice

Constatările expertizei juridice nr. 04/1691 din 27.02.2023 au fost examinate și incluse în Sinteza la proiectul hotărârii Guvernului.

10. Constatările expertizei anticorupție

Nu se aplică.

11. Constatările altor expertize

Nu se aplică.

Secretar general al Guvernului

Artur MIJA