

PROPUNERI LI OBIECTII
la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții publice din subordinea Ministerului Afacerilor Interne și modificarea unor hotărâri ale Guvernului

Prin prezenta sunt formulate observații și propuneri asupra proiectului de reorganizare prin absorbția Centrului republican de instruire al Inspectoratului General pentru Situații de Urgență de către Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, precum și asupra modificărilor conexe ale structurii IGSU, regimului patrimoniului, efectivului, instruirii profesionale, serviciilor contra plată și cadrului de reglementare.

Demersul nu urmărește conservarea structurii existente ca scop în sine și nu contestă necesitatea modernizării sistemului de formare profesională al MAI. Dimpotrivă, ideea de a concentra funcțiile educaționale comune, managementul calității, resursele academice și serviciile administrative într-o instituție puternică poate fi corectă și eficientă. Problema principală constă în proiectarea mecanismului de după fuziune: delimitarea exactă a competențelor, păstrarea expertizei operative, continuitatea instruirii, independența proceselor de atestare, fundamentarea economică și asigurarea funcționării sistemului în regim normal, de criză și de tranziție.

1. Poziția generală și principiul de proiectare instituțională

Statul trebuie privit ca un mecanism complex în care fiecare instituție reprezintă un subsistem conectat la alte subsisteme: educație, protecție civilă, intervenție, finanțe publice, patrimoniu, resurse umane, reglementare, control, securitate și administrație publică locală. O reorganizare este reușită numai dacă noua arhitectură funcționează mai bine în ansamblu, nu doar dacă organigrama devine mai simplă.

În cazul analizat, lanțul funcțional complet trebuie proiectat explicit astfel: necesitate operațională IGSU → standard ocupațional și cerință de competență → program de studii/formare → autorizare sau acreditare → selecția formatorului → instruire teoretică și practică → evaluare/atestare → încadrare și utilizare în serviciu → măsurarea performanței în intervenții → lecții învățate → actualizarea curriculumului și a standardelor. Dacă una dintre aceste interfețe este neclară, reforma poate fi administrativ coerentă, dar operațional slabă.

Prin urmare, se propune susținerea obiectivului de consolidare și uniformizare a sistemului de formare, cu revizuirea proiectului înainte de adoptare, astfel încât centralizarea să vizeze în primul rând funcțiile comune și suport, iar competența tehnică specializată pentru situații de urgență să fie păstrată, dezvoltată și legată instituțional de IGSU.

2. Delimitarea obligatorie între componenta academică și componenta profesional-operațională

Nota de fundamentare argumentează absorbția, între altele, prin faptul că în structura de instruire supusă reorganizării nu activează cadre didactice titulare cu titluri științifice/științifico-didactice, în timp ce Academia dispune de infrastructură universitară, cadre didactice, platforme educaționale, activitate de cercetare și mecanisme de asigurare a calității. Acest argument este valid pentru componenta academică, dar este insuficient pentru componenta de pregătire operativă.

În formarea pentru intervenții la incendii, salvare-deblocare, protecție civilă, substanțe periculoase, salvare acvatică, comandă operativă, utilizarea aparatelor de protecție respiratorie, lucrul la înălțime sau alte domenii cu risc ridicat, titlul științific nu substituie experiența de intervenție, competența practică și capacitatea de a executa și demonstra corect procedura. Un cadru academic foarte bun poate explica fenomenul fizic, juridic sau managerial, dar un instructor operativ trebuie să poată executa procedura în condiții reale, să recunoască semnalele de pericol și să oprească un exercițiu atunci când acesta devine nesigur.

Se propune instituirea a două axe complementare de calificare a personalului de instruire: (i) axa academică, bazată pe calificarea didactică și științifică necesară programului; și (ii) axa operațională, bazată pe experiență de intervenție, calificare profesională, competență pe echipamentele utilizate, recertificare periodică și actualizarea experienței practice. Pentru modulele critice de siguranță, criteriul operațional trebuie să fie obligatoriu.

Faptul că nota prevede atragerea, cu plata cu ora, a persoanelor cu experiență vastă din MAI și a experților recunoscuți confirmă indirect că această componentă nu poate fi acoperită exclusiv de corpul academic. Se recomandă transformarea acestei intenții într-o regulă instituțională stabilă, cu criterii transparente de selectare, evaluare și recertificare a formatorilor practici.

3. Modelul instituțional recomandat

Modelul considerat cel mai robust este absorbția juridico-administrativă a CRI de către Academia „Ștefan cel Mare”, dar cu menținerea în cadrul Academiei a unei subdiviziuni specializate pentru situații de urgență, cu identitate funcțională clară, bază practică proprie și guvernanta tehnică comună cu IGSU. Denumirea concretă poate fi stabilită de autor, de exemplu „Centrul/Institutul de pregătire pentru situații de urgență”.

Academia ar trebui să concentreze funcțiile care produc economii reale de scară: management educațional, evidența beneficiarilor, secretariat academic, asigurarea calității, procesele de autorizare/acreditare, cercetarea, platformele e-learning, finanțele, achizițiile comune, resursele umane, juridicul și infrastructura educațională generală. IGSU trebuie să rămână proprietarul cerinței operaționale: necesarul anual, profilurile ocupaționale, standardele de performanță, procedurile operative, lecțiile rezultate din intervenții, cerințele tehnice și validarea profesională a instructorilor pentru disciplinele operative.

Curricula tehnico-operative, examenele practice, planul de dotare, standardul echipamentelor și analiza rezultatelor trebuie realizate în comun. Această soluție evită recrearea unei administrații paralele, dar păstrează ceea ce nu trebuie pierdut prin fuziune: competența tehnică și legătura directă cu operatorul care utilizează în teren rezultatul procesului de instruire.

4. Guvernanta comună Academia–IGSU și matrice RACI

Formulările generale de tipul „participă în comun” sau „în coordonare cu” sunt insuficiente atunci când două entități trebuie să răspundă pentru același proces. În practică, asemenea formule pot genera blocaje sau diluarea răspunderii: fiecare participant poate considera că decizia finală aparține celuilalt.

Se propune aprobarea, prin act subsecvent sau ca anexă la mecanismul de reorganizare, a unei matrice RACI pentru procesele-cheie: R – execută; A – poartă răspunderea finală; C – este consultat obligatoriu; I – este informat. Pentru necesarul anual de personal și competențe, IGSU trebuie să fie responsabilul final. Pentru organizarea academic-administrativă și conformitatea educațională, Academia trebuie să fie responsabilul final. Pentru conținutul tehnic operativ, IGSU trebuie să aibă drept de validare. Pentru conținutul tehnic și operațional, IGSU trebuie să aibă drept de validare. Pentru examenele practice și evaluarea competențelor esențiale pentru siguranța intervențiilor se recomandă constituirea unor comisii mixte, cu reguli clare de independență.

Se recomandă instituirea unui Consiliu tehnico-profesional permanent Academia–IGSU, cu competențe limitate la interfața dintre formare și operațiuni, nu la administrarea generală a Academiei. Consiliul ar trebui să examineze anual necesarul de instruire, rezultatele exercițiilor și intervențiilor, incidentele de securitate, modificările procedurilor operative și necesitatea actualizării curriculumelor.

5. Contradicția privind patrimoniul și necesitatea delimitării funcționale a bunurilor

Proiectul prevede că drepturile și obligațiile CRI se transferă integral Academiei, iar patrimoniul aflat în gestiunea CRI se transmite în gestiunea Academiei. În același timp, tabelul comparativ prevede că o serie de imobile aflate în prezent la CRI, inclusiv în mun. Chișinău și mun. Bălți, vor fi înscrise după reorganizare la IGSU sau la subdiviziunile teritoriale ale acestuia. Prin urmare, norma generală din pct. 3 al proiectului nu descrie complet soluția patrimonială prevăzută chiar în anexele proiectului.

Această necorelare trebuie eliminată înainte de adoptare. În caz contrar, actele de transmitere pot ajunge să opereze cu două logici diferite: transfer general către Academie și redistribuire punctuală către IGSU. Pentru bunurile specializate este necesară delimitarea pe funcție, nu doar pe adresă sau număr cadastral.

Se propune ca norma privind patrimoniul să prevadă expres că bunurile se transmit și/sau se redistribuie conform delimitării stabilite prin hotărâre, inventarierii integrale și actelor de predare-primire, cu păstrarea la IGSU a bunurilor aferente funcțiilor care rămân în competența Inspectoratului.

Formulare orientativă: „Patrimoniul aflat în gestiunea Centrului republican de instruire se transmite și/sau se redistribuie, după caz, potrivit delimitării stabilite prin prezenta hotărâre și actelor de predare-primire întocmite în baza inventarierii integrale, cu menținerea în gestiunea IGSU ori transmiterea subdiviziunilor acestuia a bunurilor aferente funcțiilor care rămân în competența Inspectoratului.”

6. Contractul de comodat: nu o formalitate, ci o interfață critică

Nota de fundamentare prevede, printre măsurile de implementare, încheierea unui contract de comodat între Academie și IGSU. Rezultă că după reorganizare vor exista bunuri sau spații gestionate de o entitate și utilizate operațional de cealaltă. În această situație, comodatul devine o componentă critică a funcționării sistemului și nu trebuie lăsat la nivelul unei formule generale.

Contractul trebuie să reglementeze cel puțin: accesul 24/7 în situații operative, prioritatea IGSU în caz de urgență, mentenanța curentă și capitală, utilitățile, verificările tehnice, investițiile și îmbunătățirile, consumabilele, asigurarea și paza, regimul echipamentelor mobile, răspunderea pentru deteriorări, securitatea exercițiilor, accesul terților și continuitatea utilizării în cazul schimbării structurii instituționale.

Pentru infrastructura de instruire cu risc ridicat trebuie stabilit fără echivoc cine deține autoritatea tehnică de a permite sau opri exercițiul, cine răspunde de starea simulatorului/poligonului și cine certifică disponibilitatea echipamentului înainte de utilizare.

7. Secvențierea reformei și data de 1 ianuarie 2027

Proiectul stabilește intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2027, iar comisiile de reorganizare și transmitere urmează a fi constituite în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare. În același timp, nota justifică data de 1 ianuarie prin necesitatea realizării măsurilor pregătitoare: constituirea comisiei, inventarierea patrimoniului, ajustarea structurii, formalitățile de înregistrare și continuitatea procesului educațional.

Această succesiune creează un risc de nesincronizare: normele care transferă competențe pot deveni aplicabile înainte ca transferul efectiv de personal, bunuri, baze de date, contracte și proceduri să fie finalizat. Într-un sistem de securitate și intervenție, un asemenea interval trebuie evitat.

Se recomandă ca dispozițiile pregătitoare să intre în vigoare la data publicării hotărârii, iar efectul reorganizării juridice să rămână stabilit pentru 1 ianuarie 2027. Comisia ar trebui constituită, de exemplu, în 10 zile de la publicare, iar până la 31 decembrie 2026 să fie finalizate inventarierea, delimitarea patrimoniului, planul de continuitate, planul de migrare a datelor, proiectele contractelor și schemele de personal.

Formulare orientativă: „Prevederile privind constituirea comisiei de reorganizare și măsurile pregătitoare intră în vigoare la data publicării prezentei hotărâri. Ministerul Afacerilor Interne va asigura până la 31 decembrie 2026 inventarierea, delimitarea patrimoniului, preluarea evidențelor, planul de continuitate și pregătirea actelor de transmitere. Reorganizarea produce efecte de la 1 ianuarie 2027.”

8. Continuitatea programelor, cursanților și documentelor de studii

Proiectul trebuie să conțină o garanție expresă pentru persoanele aflate deja în programe de studii sau de formare. Absorbția persoanei juridice nu trebuie să creeze incertitudine asupra programului urmat, rezultatului evaluărilor, finanțării, duratei, actelor de studii și drepturilor deja dobândite.

Un precedent relevant îl reprezintă reorganizarea din 2024 a Centrului de Excelență în Securitatea Frontierei prin absorbție în Academia „Ștefan cel Mare”, unde continuitatea beneficiarilor a fost reglementată explicit. De asemenea, Hotărârea Guvernului nr. 222/2024 privind educația adulților consacră continuitatea programelor autorizate provizoriu sau acreditate și aflate în desfășurare.

Formulare orientativă: „Beneficiarii programelor de studii și de formare aflate în desfășurare se transferă la instituția absorbantă cu menținerea programului, duratei, formei de finanțare, rezultatelor obținute, condițiilor stabilite la înmatriculare și dreptului la eliberarea actelor corespunzătoare de studii/formare.”

Separat trebuie inventariate programele în curs, programele noi, programele care se modifică substanțial și programele care necesită autorizare sau acreditare. Fuziunea administrativă nu trebuie considerată automat echivalentă cu transferul nelimitat al statutului academic al tuturor programelor.

9. Implicarea Ministerului Educației și Cercetării și a mecanismelor de asigurare a calității

Proiectul modifică misiunea Academiei, introduce studii profesional-tehnice, extinde categoria de elevi, transferă forme de educație a adulților și modifică mecanismele de elaborare/aprobare a programelor în domeniul protecției civile. Prin urmare, reforma nu este exclusiv una de organizare internă a MAI; ea intră substanțial și în domeniul educației.

Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern prevede contrasemnarea hotărârilor și ordonanțelor de ministrii care au obligația punerii în aplicare și/sau sunt responsabili de domeniile care intră parțial ori integral în obiectul reglementării. În precedentul HG nr. 789/2024 privind o absorbție similară în Academie a fost implicată și componenta educațională la nivel guvernamental.

Se recomandă solicitarea și reflectarea explicită a avizului Ministerului Educației și Cercetării și verificarea condițiilor ANACEC pentru programele afectate, precum și examinarea necesității contrasemnării actului de către ministrul educației și cercetării.

10. Instruirea și atestarea tehnico-profesională: sincronizare cu legea și separarea funcțiilor

Proiectul elimină din regulamentul IGSU unele atribuții de instruire și atestare și transferă o parte semnificativă a instruirii către Academie. În același timp, cadrul legal superior din domeniul apărării împotriva incendiilor trebuie corelat cu această soluție. Versiunea în vigoare a Legii nr. 267/1994 leagă exercitarea anumitor activități de instruirea și atestarea realizate de o comisie specializată din cadrul serviciului de salvatori și pompieri, iar proiectul legislativ nr. unic 578/MAI/2026 urmărește, la rândul său, clarificarea și actualizarea atribuțiilor IGSU în materia instruirii și atestării.

La data examinării documentelor, proiectul legislativ nr. 578/MAI/2026 se afla la etapa de promovare, deci nu poate fi presupus ca normă deja în vigoare. Hotărârea Guvernului trebuie redactată astfel încât să nu creeze, de la 1 ianuarie 2027, o competență incompatibilă cu legea aplicabilă la acea dată.

Se recomandă o clauză de sincronizare: transferul atribuțiilor de atestare cu efect juridic se aplică numai în măsura în care și de la data la care cadrul legislativ de rang superior permite acest lucru. Până atunci trebuie menținut mecanismul legal existent.

Suplimentar, pentru activitățile în care erorile pot afecta direct siguranța persoanelor sau a intervențiilor se recomandă separarea funcțiilor. Nu este sănătos instituțional ca aceeași entitate să fie, simultan, furnizorul unic al cursului, beneficiarul taxei, examinatorul și autoritatea care conferă atestarea cu efect juridic. Chiar în absența unei fapte de corupție, arhitectura creează un conflict structural de interese și slăbește încrederea în certificare.

Modelul recomandat este: Academia organizează instruirea; evaluarea finală pentru calificările reglementate se face de o comisie cu componentă independentă; iar atestarea cu efect juridic se efectuează de autoritatea competentă potrivit legii speciale. Criteriile, baremele și căile de contestare trebuie publicate și trasabile.

11. Impactul asupra sectorului public nu poate fi declarat „neaplicabil”

Nota de fundamentare declară impactul asupra sectorului public ca fiind „nu este aplicabil”, deși proiectul desființează o persoană juridică, transferă patrimoniu, redistribuie 54 de unități de personal, modifică competențe, creează subdiviziuni noi, elimină altele și schimbă raporturile dintre Academia „Ștefan cel Mare”, IGSU și beneficiarii serviciilor de instruire. În asemenea condiții, impactul asupra sectorului public este chiar nucleul reformei.

Legea nr. 100/2017 și Metodologia de analiză a impactului de reglementare aprobată prin HG nr. 574/2024 cer identificarea problemei, evaluarea alternativelor și examinarea impacturilor relevante ale soluției selectate.

Pentru o reorganizare administrativă, trebuie prezentată cel puțin cartografierea proceselor înainte/după, atribuțiile, efectivul, resursele, volumul de activitate și riscurile de implementare.

Se propune refacerea integrală a secțiunii privind impactul public, sub forma unei analize „AS-IS / TO-BE” pentru fiecare proces principal: cine execută astăzi funcția, cine o execută după reformă, cu ce efectiv și buget, care este volumul anual, ce interfață instituțională apare, ce termen de serviciu se aplică și ce indicator de performanță va fi monitorizat.

12. Analiza de personal: 54 de posturi nu înseamnă automat 54 de persoane transferabile

Nota indică 54 de unități de personal la CRI: 21 urmează să fie transferate Academiei, iar 33 să fie redistribuite pentru operaționalizarea Postului salvatori și pompieri Varnița (14 unități) și a Unității de salvatori și pompieri Leușeni (19 unități). Din perspectiva plafonului de posturi, rezultă că toate cele 54 de unități rămân în sistem, schimbând doar destinația.

Această redistribuire nu demonstrează prin ea însăși o economie salarială la nivelul statului. Un salariu mutat de la IGSU la Academie sau de la CRI la o unitate teritorială rămâne cheltuială publică. Economia poate apărea numai din eliminarea unor costuri administrative sau din creșterea productivității, iar aceste efecte trebuie cuantificate separat.

Mai important, un post nu este echivalent cu o persoană calificată pentru noul post. Un instructor, contabil, gestionar sau angajat administrativ nu poate fi considerat automat apt pentru serviciul operativ de pompieri/salvatori în regim de tură. Sunt necesare calificare, aptitudine medicală și psihologică, pregătire fizică, instruire specifică și, după caz, acordul/condițiile legale ale transferului.

Se recomandă anexarea unei matrice reale pentru cele 54 de unități: denumirea postului actual; ocupat/vacant; statutul persoanei; calificări; aptitudine pentru noul post; destinația propusă; necesitatea recalificării; costul recalificării; locul de muncă; riscul de neocupare. Fără această matrice, există riscul ca pe hârtie să fie create 33 de posturi operative, dar în practică IGSU să trebuiască ulterior să recruteze și să formeze alte persoane.

13. Fundamentarea economică: „randament fiscal pozitiv” trebuie demonstrat, nu doar afirmat

Nota declară că soluția selectată reduce cheltuielile administrative și asigură un randament fiscal pozitiv. Totodată, sunt indicate cheltuieli aferente fuziunii de aproximativ 5,626 milioane lei, dintre care aproximativ 4,776 milioane lei cheltuieli de personal și 850 mii lei bunuri și servicii, acoperite prin redistribuire.

Redistribuirea bugetului nu reprezintă economie. Pentru a demonstra randamentul fiscal trebuie separate cel puțin trei categorii: bugetul transferat între instituții; costul incremental al reformei; economia reală generată de reformă. În forma actuală nu sunt prezentate suficient economiile brute, costurile de tranziție, costurile anuale post-fuziune, costul acreditării, al formatorilor cu plata la oră, al migrației IT, al întreținerii infrastructurii, al eventualelor disponibilizări și al structurilor noi TIC/UAS.

Se recomandă o analiză pe minimum cinci ani, cu scenariu de bază și scenariu după reformă. Pentru comparabilitate, beneficiul net anual trebuie calculat după eliminarea transferurilor interne. O formulă simplificată de control poate fi folosită pentru valoarea actualizată netă: $NPV = -C_0 + \sum [(B_t - C_t)/(1+r)^t]$, unde C_0 reprezintă costurile unice de tranziție, C_t costurile recurente, B_t economiile/beneficiile cuantificabile, iar r rata de actualizare.

Analiza trebuie completată cu sensibilitate la numărul de cursanți, costul utilităților, costul formatorilor, necesarul de investiții la Răzeni și gradul de ocupare al celor 33 de posturi operative. Numai după această etapă sintagma „randament fiscal pozitiv” poate fi susținută ca o concluzie demonstrată.

14. Datele statistice ale CRI trebuie interpretate corect

Nota prezintă numărul de persoane planificate și instruite în perioada 2021–2026. Raportând persoanele instruite la cele planificate, rezultă aproximativ: 62,1% în 2021; 74,3% în 2022; 75,9% în 2023; 80,0% în 2024; 87,1% în 2025; 84,5% în primele șapte luni din 2026. Tendința indică o creștere substanțială a gradului de realizare a planului.

Aceste date nu demonstrează că CRI este, în ansamblu, eficient. Ele nu conțin informații privind costul, calitatea competențelor, încărcarea instructorilor sau performanța în intervenții. Totuși, nici nu susțin singure teza că structura actuală este ineficientă. Pentru o concluzie fundamentată sunt necesari indicatori suplimentari.

Se recomandă prezentarea costului per persoană instruită, costului per oră practică, gradului de utilizare a instructorilor și infrastructurii, ratei de promovare, numărului de cursuri anulate, listei de așteptare, costului deplasărilor, incidentelor produse în instruire, timpului dintre solicitarea IGSU și deschiderea cursului, precum și evaluării post-instruire de către unitățile operative.

15. Analiza alternativelor este insuficientă

Nota compară în esență două variante: menținerea situației actuale și fuziunea într-o entitate unică. Această abordare creează o falsă dihotomie. Între statu-quo și absorbție completă există alternative instituționale relevante care pot obține beneficiile de scară fără pierderea specializării.

Alternativa principală care trebuie analizată este absorbția juridico-administrativă cu menținerea unei subdiviziuni specializate pentru situații de urgență și guvernanta tehnică comună Academia-IGSU. O a doua variantă este centralizarea serviciilor suport și a asigurării calității, cu transfer gradual al proceselor educaționale. O a treia variantă este implementarea în etape, cu un interval pilot și evaluare înainte de transferul complet.

În cazul studiilor superioare pentru IGSU, trebuie examinată și alternativa consorțiului cu o instituție tehnică, în locul reproducerii de la zero în Academie a tuturor disciplinelor și laboratoarelor ingineresti. Analiza alternativelor trebuie să compare costul, termenul, riscul, calitatea și reziliența fiecărei opțiuni.

16. Formarea superioară pentru IGSU: problema este reală, dar fuziunea nu este suficientă

Nota identifică problema specialiștilor trimiși la Facultatea de Pompieri din București și faptul că o parte semnificativă a absolvenților nu revine pentru a activa în SAI. Acesta este un argument serios pentru dezvoltarea capacității naționale de formare, dar lanțul causal trebuie demonstrat complet.

Pentru a decide corect trebuie prezentate cohorte: candidați recrutați, admiși, absolvenți, reveniți, încadrați, rămași după 1, 3 și 5 ani, costul per student și motivele neîncadrării/părăsirii serviciului. Dacă problema principală este remunerarea, cariera sau condițiile de serviciu, simpla mutare a studiilor în Republica Moldova nu va rezolva deficitul.

Un program superior real în domeniul situațiilor de urgență necesită fundament ingineresc: fizica incendiului, termodinamică, transfer termic, hidraulică, mecanica fluidelor, rezistența construcțiilor, instalații, securitate la incendiu, electricitate, substanțe periculoase, modelarea riscului, GIS și laboratoare/poligoane. Se recomandă un studiu de fezabilitate separat pentru programul superior, inclusiv varianta unui consorțiu cu o universitate tehnică.

17. Punctele de comandă de rezervă: funcția de continuitate trebuie protejată

Structura actuală include Serviciul „Punct comandă de rezervă urban” și Serviciul „Punct comandă de rezervă extraurban”, iar proiectul le exclude. În nota de fundamentare sunt dezvoltate argumente pentru noile structuri UAS, TIC și pentru reziliența comunitară, însă nu este prezentată o fundamentare tehnică echivalentă pentru eliminarea capacităților de comandă de rezervă.

Un punct de comandă alternativ este parte a arhitecturii de continuitate a conducerii și nu trebuie evaluat ca o simplă unitate administrativă. Înainte de desființare trebuie demonstrat unde și cum este preluată funcția: locație alternativă, alimentare electrică redundantă, comunicații independente, replicarea sistemelor IT, RTO/RPO, personal, timp de activare, proceduri și rezultatele testelor/exercițiilor de continuitate.

Dacă funcția a fost deja preluată de o infrastructură modernă echivalentă sau superioară, acest lucru trebuie descris în nota de fundamentare. Dacă nu există o asemenea capacitate demonstrată, se recomandă excluderea din proiect a prevederii privind desființarea celor două puncte de comandă și examinarea ei separat, după o analiză de continuitate operațională.

18. Serviciile UAS și TIC: structura trebuie însoțită de resurse și cost de ciclu de viață

Instituirea unui serviciu UAS și a unei subdiviziuni TIC este justificabilă prin evoluția misiunilor IGSU. Totuși, crearea unei poziții în organigramă nu înseamnă automat crearea unei capacități operaționale.

Pentru UAS trebuie definite: numărul și clasele de aeronave, senzori EO/IR, acumulatori, piese de schimb, software, GIS, transmisia și stocarea datelor, securitatea cibernetică, formarea operatorilor, recertificarea, mentenanța, înlocuirea echipamentului și regimul de operare în spațiul aerian. Pentru sistemele TIC trebuie definite nivelurile de disponibilitate și calitate a serviciilor, asigurarea funcționării permanente, 24 de ore din 24, 7 zile din 7, realizarea copiilor de siguranță, procedurile de refacere a sistemelor și datelor după incidente majore, monitorizarea, comunicațiile de rezervă și responsabilitățile în domeniul securității cibernetice.

Este necesar și răspunsul la întrebarea de personal: din ce efectiv sunt constituite noile structuri, câte posturi are fiecare, ce funcții se redistribuie și ce cost anual rezultă. Aceste date trebuie integrate în aceeași analiză a efectivului și în fișa financiară.

19. Impactul asupra sectorului privat și serviciile contra plată

Nota declară impactul asupra sectorului privat ca fiind neaplicabil. Totuși, proiectul modifică nomenclatorul serviciilor contra plată și transferă către noul furnizor instruiți destinați unităților economice, instituțiilor private și agenților economici din domeniul protecției civile și apărării împotriva incendiilor. Există deci un impact direct, chiar dacă obligația juridică a beneficiarilor nu se modifică.

Se schimbă cel puțin prestatorul, circuitul contractual, programarea, locul posibil al instruirii, veniturile colectate și capacitatea de ofertare. Pentru serviciile obligatorii sau necesare desfășurării unor activități reglementate, aceste elemente pot produce costuri și întârzieri pentru întreprinderi.

Se recomandă completarea notei cu numărul anual de beneficiari privați, veniturile generate, costul serviciilor, timpul mediu de așteptare, capacitatea anuală și metodologia de formare a prețului. Formula „pe bază de contract de prestare a serviciilor” trebuie completată prin criterii de tarification transparente și nediscriminatorii.

20. Conflictul de interese instituțional în cazul instruirii contra plată și atestării

În cazul în care aceeași instituție devine furnizorul exclusiv sau dominant al instruirii, încasează contravaloarea serviciului, efectuează evaluarea și conferă sau controlează atestarea profesională, apare un risc structural de conflict de interese. Observația nu presupune existența unei fapte de corupție; ea privește proiectarea unui sistem în care stimulentele trebuie să fie corect separate.

Pentru a limita acest risc se recomandă: separarea funcției de instruire de funcția de atestare; participarea unor membri independenți în comisiile de evaluare; criterii și bareme publice; trasabilitatea probelor practice; mecanism de contestație; separarea veniturilor comerciale de decizia de certificare; audit periodic al ratei de promovare și al conflictelor de interese.

21. Datele cu caracter personal: migrarea evidențelor trebuie proiectată

Absorbția presupune transferul dosarelor de personal, dosarelor cursanților/elevilor, rezultatelor evaluărilor, listelor de specialiști instruiți sau atestați, contractelor, arhivelor și conturilor informatice. Prin urmare, simpla concluzie că nu există impact asupra datelor cu caracter personal este prea categorică.

Se recomandă un plan de migrare: inventarierea bazelor de date și arhivelor; clasificarea datelor; stabilirea operatorului și a bazei juridice după reorganizare; exportul și verificarea completitudinii; importul și reconcilierea; drepturile de acces; jurnalizarea; backup-ul; păstrarea; distrugerea sau arhivarea controlată a copiilor reziduale. Pentru datele sensibile sau privind aptitudinea medicală/psihologică trebuie prevăzute garanții suplimentare.

22. Impactul social și riscul pierderii formatorilor cu experiență

Proiectul reglementează expres posibilitatea disponibilizării personalului în cazul în care transferul nu este posibil. Prin urmare, impactul social trebuie evaluat concret: câte persoane ocupă efectiv cele 54 de unități, câte pot

fi transferate, câte necesită recalificare, câte pot fi afectate de schimbarea localității de muncă și care sunt costurile legale ale încetării raporturilor de muncă/serviciu.

Trebuie acordată atenție instructorilor cu experiență practică rară. Dacă reforma produce plecarea unor specialiști care cunosc procedurile, echipamentele și lecțiile acumulate în intervenții, sistemul poate pierde capital uman greu de înlocuit, chiar dacă pe hârtie numărul total de posturi rămâne neschimbat.

23. Impactul asupra mediului și securitatea tehnică a bazei de instruire

Dacă la Răzeni se concentrează sau se extinde instruirea practică pentru incendii, protecție civilă și salvare, este necesar cel puțin un screening tehnic de mediu și securitate: consum de apă, ape uzate din exerciții, agenți de stingere, fum, combustibili, deșeuri, zgomot, transport, substanțe periculoase, baterii UAS și consum energetic. Concluzia poate fi că impactul este redus, dar ea trebuie să rezulte din analiză.

În plus, baza Răzeni trebuie evaluată din perspectiva capacității reale de a prelua sarcina: suprafețe, capacitate simultană, cazare, apă și rezervă pentru exerciții, canalizare, energie electrică, sursă de rezervă, încălzire, ventilație, protecție la incendiu, rețele IT, poligoane, acces autospeciale, ateliere, depozitare, mentenanță și starea structurală a construcțiilor.

Se recomandă un audit tehnic și financiar al bazei și un plan CAPEX/OPEX pe 5–10 ani. Transferul gratuit al unui imobil nu înseamnă cost zero pentru stat dacă activarea lui la standardul necesar presupune investiții majore și costuri recurente ridicate.

24. Pct. 45² privind participarea elevilor/studentilor/cursanților la activități operative

Proiectul extinde regula potrivit căreia participarea unor beneficiari ai Academiei la activități de menținere/asigurare a ordinii și securității publice și de descoperire a infracțiunilor/contravențiilor poate constitui parte a procesului de formare. Odată cu includerea elevilor și a altor categorii profesional-tehnice, norma trebuie formulată mai restrictiv.

Nu orice elev sau cursant al Academiei poate fi tratat ca participant la activități operative polițienești. Se recomandă limitarea aplicării la persoanele al căror statut juridic, program de formare, nivel de pregătire și competențe permit participarea respectivă, după instruirea obligatorie și numai sub supravegherea personalului competent.

Formulare orientativă: „Participarea este permisă exclusiv beneficiarilor al căror statut juridic și program de formare prevăd activitatea respectivă, după parcurgerea instruirii obligatorii, în limitele competențelor stabilite de lege și sub supravegherea personalului desemnat.”

Actul subsecvent trebuie să clarifice răspunderea, securitatea și sănătatea în muncă, accesul la informații operative, utilizarea mijloacelor speciale, contactul cu persoane reținute și regimul incidentelor produse în timpul activității.

25. Modificările fără legătură cauzală directă cu fuziunea trebuie argumentate separat

Proiectul include și modificarea pragului de la 90 la 60 de zile pentru anumite cursuri de formare profesională, precum și alte modificări de structură IGSU. Aceste intervenții pot fi justificate în sine, dar legătura lor directă cu absorbția CRI nu este evidentă.

Se recomandă ca fiecare asemenea modificare să fie însoțită de problema concretă pe care o rezolvă, efectul urmărit și impactul propriu. Dacă legătura cu reforma nu poate fi demonstrată, modificarea trebuie fie argumentată într-o secțiune distinctă, fie promovată separat. Această separare este importantă și pentru evaluarea ulterioară: statul trebuie să poată distinge efectul fuziunii de efectul UAS, TIC, Varnița, Leușeni sau al altor restructurări.

26. Evaluarea ex-post a reformelor precedente

Nota menționează că reorganizările anterioare ale Academiei au produs economii și consolidare instituțională, dar recunoaște în același timp că acestea nu au soluționat integral problema uniformizării formării subofițerilor. Înainte de o nouă integrare este necesară evaluarea ex-post a reformelor din 2020 și 2024.

Se recomandă prezentarea comparativă a promisiunilor și rezultatelor efective: număr de posturi înainte/după, cost administrativ, cost/cursant, durată de proces, utilizarea spațiilor, număr de programe autorizate/acreditate, cursuri anulate, timp de așteptare și feedback-ul beneficiarilor. Previziunile din notele de fundamentare anterioare nu trebuie folosite ca substitut pentru rezultatele efectiv măsurate.

27. Indicatori de performanță și evaluare la 12, 24 și 36 de luni

Fără indicatori stabiliți înainte de reorganizare, succesul reformei nu va putea fi demonstrat. Se recomandă aprobarea unui set de KPI și publicarea/raportarea lor internă la 12, 24 și 36 de luni.

- cost total per persoană competentă și certificată;
- raport planificat/instruit/absolvit și rata de promovare a probelor practice;
- timpul mediu dintre solicitarea IGSU și deschiderea cursului;
- gradul de utilizare a instructorilor și a infrastructurii;
- numărul de cursuri amânate/anulate și lista de așteptare;
- incidentele de securitate produse în timpul instruirilor;
- proporția instructorilor operaționali validați și recertificați;
- costul și venitul programelor contra plată;
- timpul de implementare în curriculum a unei lecții rezultate dintr-un incident real;
- retenția absolvenților studiilor superioare în SAI la 1, 3 și 5 ani;
- gradul real de ocupare a celor 33 de posturi la Varnița și Leușeni și efectul asupra timpilor de răspuns;
- economia anuală reală comparată cu scenariul fără reformă.

28. Propuneri de completare a textului proiectului

Pentru ca observațiile de mai sus să poată fi utilizate direct în procesul de definitivare a proiectului, se propun următoarele intervenții normative și procedurale:

1. Revizuirea pct. 3 privind patrimoniul astfel încât norma generală să fie corelată cu redistribuirea efectivă a imobilelor și bunurilor către IGSU/subdiviziunile acestuia.
2. Constituirea comisiei de reorganizare și inițierea inventarierii înainte de 1 ianuarie 2027, prin intrarea în vigoare anticipată a dispozițiilor pregătitoare.
3. Introducerea unei clauze exprese privind continuitatea programelor, cursanților/elevilor, rezultatelor evaluărilor și actelor de studii/formare.
4. Instituirea în cadrul Academiei a unei subdiviziuni specializate pentru situații de urgență, cu bază tehnică și guvernanta profesională clară.
5. Aprobarea unui mecanism permanent Academia–IGSU și a unei matrice RACI pentru procesele de instruire, evaluare și actualizare a curriculumului.
6. Sincronizarea transferului atribuțiilor de atestare cu Legea nr. 267/1994 și cu eventualele modificări legislative ulterioare.
7. Separarea funcțională între prestarea instruirii contra plată și atestarea/certificarea cu efect juridic.
8. Refacerea secțiunii privind impactul asupra sectorului public și completarea analizei cu schema AS-IS/TO-BE.
9. Anexarea matricei celor 54 de unități de personal, cu post ocupat/vacant, calificare, destinație și necesar de recalificare.
10. Refacerea fișei financiare pe minimum cinci ani și demonstrarea efectivă a economiei/randamentului fiscal.
11. Analizarea distinctă a alternativelor intermediare, nu doar statu-quo versus absorbție completă.
12. Fundamentarea separată a eliminării punctelor de comandă de rezervă; menținerea lor până la demonstrarea unei capacități alternative echivalente.
13. Fundamentarea Serviciului UAS și a structurii TIC prin efectiv, CAPEX, OPEX și costul ciclului de viață.
14. Completarea analizei privind sectorul privat și serviciile contra plată, inclusiv metodologia transparentă de tarificare.

15. Elaborarea unui plan de migrare a datelor și arhivelor și delimitarea responsabilităților de operator.
16. Efectuarea auditului tehnic și financiar al bazei Răzeni și a planului de investiții/exploatare.
17. Revizuirea pct. 45² pentru limitarea activităților operative la beneficiarii care au statutul, pregătirea și supravegherea necesare.
18. Argumentarea separată sau eliminarea din acest proiect a modificărilor fără legătură cauzală directă cu absorbția CRI.
19. Instituirea evaluării ex-post la 12, 24 și 36 de luni, cu KPI stabiliți înainte de reorganizare.
20. Solicitarea avizului Ministerului Educației și Cercetării și verificarea cerințelor de autorizare/acreditare pentru programele afectate.

29. Formulări normative suplimentare recomandate

Pe lângă formulările propuse mai sus pentru patrimoniu, măsurile pregătitoare, continuitate și pct. 45², se recomandă introducerea unor norme de principiu care să prevină apariția unui vid funcțional.

„Până la finalizarea efectivă a transferului funcțiilor, bunurilor, evidențelor și personalului, activitățile de instruire și celelalte servicii obligatorii se asigură fără întrerupere, potrivit unui plan de continuitate aprobat de Ministerul Afacerilor Interne.”

„Academia «Ștefan cel Mare» și Inspectoratul General pentru Situații de Urgență aprobă, în termenul stabilit de MAI, mecanismul comun de planificare, validare tehnică și evaluare a programelor de instruire în domeniul situațiilor de urgență, cu delimitarea expresă a responsabilităților.”

„Pentru calificările și atestările reglementate prin legi speciale, atribuțiile Academiei se exercită numai în limitele permise de cadrul legislativ în vigoare, fără afectarea competențelor autorității de atestare stabilite prin lege.”

„Ministerul Afacerilor Interne va efectua evaluarea implementării reorganizării la 12, 24 și 36 de luni de la data producerii efectelor, pe baza indicatorilor de performanță aprobați anterior reorganizării.”

30. Concluzie

Direcția strategică a proiectului – consolidarea sistemului de formare al MAI, standardizarea curriculumelor și utilizarea mai eficientă a resurselor – poate fi susținută. Totuși, reforma nu trebuie redusă la transferul unei persoane juridice și la modificarea organigramei. În domeniul situațiilor de urgență, rezultatul final se măsoară în competența reală a personalului, continuitatea conducerii, siguranța intervențiilor și capacitatea sistemului de a răspunde în condiții critice.

Centralizarea este justificată pentru funcțiile comune și administrative. Competența tehnică specializată trebuie păstrată și legată structural de IGSU. Componenta academică și componenta profesional-operatională nu se exclud; ele trebuie proiectate ca două părți complementare ale aceluiași sistem, fiecare cu criteriile sale de competență și răspundere.

În acest sens, se solicită revizuirea proiectului și a notei de fundamentare prin prisma observațiilor de mai sus, cu prioritate pentru: corelarea regimului patrimoniului; continuitatea programelor și serviciilor; sincronizarea cu legislația specială; refacerea analizei impactului public și financiar; cartografierea reală a personalului; separarea instruirii de atestarea cu efect juridic; protejarea continuității conducerii; și instituirea unui mecanism permanent Academia-IGSU.

O asemenea ajustare nu slăbește reforma, ci o face mai robustă juridic, mai justificată economic și mai sigură operațional, reducând riscul ca economiile administrative urmărite să fie obținute cu prețul pierderii unor competențe profesionale sau al apariției unor noi puncte de vulnerabilitate în sistem.

Notă privind experiența relevantă a autorului

Observațiile formulate în prezentul demers, în special cele referitoare la necesitatea păstrării componentei practic-operaționale în pregătirea personalului pentru situații de urgență, la rolul experienței profesionale a

formatorilor și la delimitarea dintre pregătirea academică și cea operațională, se întemeiază inclusiv pe experiența profesională directă a autorului în domenii cu risc tehnologic și operațional.

Subsemnatul am activat în cadrul formațiunii voluntare de prevenire și stingere a incendiilor a CET-1. Ulterior, în sectorul gazelor din Republica Kazahstan, inclusiv în funcții de conducere în cadrul secției de prelucrare a gazelor și condensatului, am exercitat atribuții de conducere și coordonare în situații de avarie, inclusiv în calitate de comandant al statului major pentru lichidarea avariei, participând nemijlocit la acțiuni de stingere a incendiilor, acordarea primului ajutor și salvarea persoanelor.

Experiența respectivă a presupus activitate în condiții în care evaluarea corectă a riscului, disciplina operațională, capacitatea de luare rapidă a deciziilor, coordonarea personalului și cunoașterea practică a procedurilor de intervenție pot avea consecințe directe asupra securității oamenilor și instalațiilor.

Din această perspectivă, pregătirea academică și calificarea științifică reprezintă componente importante ale unui sistem modern de formare profesională, însă, în domeniile de intervenție și protecție civilă, acestea nu pot substitui experiența practică, competența operațională și capacitatea demonstrată de a acționa în condiții reale de risc. Cele două componente trebuie să fie complementare și integrate într-un sistem în care pregătirea teoretică este permanent validată prin cerințele și experiența structurilor operative.

În prezent activez în domeniul ingineriei și auditului energetic, inclusiv în evaluarea instalațiilor și proceselor industriale, a riscurilor tehnice, a regimurilor reale de exploatare și a soluțiilor de eficientizare și modernizare. Această experiență completează perspectiva operațională anterioară și fundamentează abordarea tehnică și sistemică utilizată în analiza prezentului proiect de reorganizare.

Cu respect,

Victor Chipar

Inginer, auditor energetic Clădiri, Industrie, Transport

Data: 13.10.2026, mun. Chișinău

Tel: +373 796 60 189

chiparvictor@gmail.com

Digitally signed by Chipar Victor
Date: 2026.10.13 13:31:47 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



ANEXĂ – Sinteza problemelor și intervențiilor recomandate

Nr.	Problema	Intervenția recomandată	Prioritate
1	Componenta academică poate domina pregătirea practică.	Separarea axei academice de axa operațională; validarea IGSU a formatorilor practici.	Critică
2	Lipsa unei subdiviziuni specializate după absorbție.	Centru/Institut specializat pentru situații de urgență în cadrul Academiei.	Critică
3	Formule vagi de colaborare Academia-IGSU.	Matrice RACI și Consiliu tehnico-profesional permanent.	Ridicată
4	Norma generală privind patrimoniul nu reflectă redistribuirea imobilelor.	Corelarea pct. 3 cu anexele și inventarierea funcțională a bunurilor.	Critică
5	Comodatul poate deveni sursă de blocaje.	Contract detaliat pentru acces, mentenanță, utilități, investiții și securitatea exercițiilor.	Ridicată
6	Comisiile se constituie după intrarea în vigoare.	Măsurile pregătitoare să înceapă la publicare; efectele reorganizării la 01.01.2027.	Critică
7	Lipsește clauza de continuitate pentru programe și cursanți.	Transfer cu păstrarea programului, rezultatelor, finanțării și drepturilor.	Critică
8	Componenta educațională nu este suficient integrată procedural.	Aviz MEC, verificarea cerințelor ANACEC și contrasemnarea, după caz.	Ridicată
9	Risc de necorelare a atestării cu legea specială.	Clauză de sincronizare cu Legea nr. 267/1994 și modificările legislative.	Critică
10	Furnizorul poate ajunge și examinator/atestator unic.	Separarea instruirii de atestarea cu efect juridic; comisie independentă.	Critică
11	Impactul asupra sectorului public este declarat neaplicabil.	Refacerea analizei AS-IS/TO-BE, procese, efectiv, buget, riscuri.	Critică
12	54 de posturi sunt tratate ca și cum ar fi personal transferabil automat.	Matrice post-persoană-calificare-destinație-recalificare.	Critică
13	„Randamentul fiscal pozitiv” nu este demonstrat.	Analiză pe 5 ani, costuri de tranziție, OPEX/CAPEX, NPV și sensibilitate.	Ridicată
14	Statisticile CRI sunt insuficiente pentru concluzia de ineficiență.	Indicatori de cost, capacitate, calitate și performanță operațională.	Medie
15	Alternativele sunt reduse la statu-quo vs. absorbție.	Analizarea modelului hibrid, transfer gradual și consorțiu tehnic.	Ridicată
16	Programul superior IGSU nu este fundamentat inginereste.	Studiu de fezabilitate separat și opțiuni de consorțiu cu universitate tehnică.	Ridicată
17	Punctele de comandă de rezervă sunt eliminate fără demonstrarea înlocuirii.	Menținere până la validarea unei capacități alternative testate.	Critică
18	UAS și TIC sunt descrise fără resurse complete.	Efectiv, dotare, CAPEX, OPEX, mentenanță și cost de ciclu de viață.	Ridicată
19	Impactul asupra sectorului privat este declarat neaplicabil.	Analiza beneficiarilor, timpilor, veniturilor și tarifelor.	Ridicată

Nr.	Problema	Intervenția recomandată	Prioritate
20	Migrarea datelor și arhivelor nu este proiectată.	Plan de migrare, acces, integritate, backup și păstrare.	Ridicată
21	Risc de pierdere a formatorilor cu experiență.	Plan de retenție/transfer și inventarierea competențelor rare.	Ridicată
22	Răzeni poate prelua sarcină fără audit complet.	Audit tehnic și financiar, CAPEX/OPEX 5–10 ani.	Ridicată
23	Pct. 45 ² este prea larg pentru noile categorii de elevi/cursanți.	Limitare după statut, program, competență și supraveghere.	Ridicată
24	Modificări fără legătură directă cu fuziunea.	Argumentare distinctă sau promovare separată.	Medie
25	Lipsește mecanismul de verificare a succesului reformei.	KPI și evaluare ex-post la 12, 24, 36 luni.	Ridicată

Surse documentare și normative utilizate

1. Proiectul Hotărârii Guvernului privind reorganizarea prin fuziune (absorbție) a CRI IGSU de către Academia „Ștefan cel Mare” – versiunea analizată, 2026.
2. Nota de fundamentare la proiect, semnată la 13.10.2026.
3. Tabelul comparativ la proiect – versiunea analizată.
4. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.
5. Hotărârea Guvernului nr. 574/2024 privind Metodologia de analiză a impactului de reglementare.
6. Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, inclusiv regulile de contrasemnare.
7. Legea nr. 267/1994 privind apărarea împotriva incendiilor – versiunea în vigoare disponibilă pe legis.md.
8. Hotărârea Guvernului nr. 222/2024 pentru aprobarea Regulamentului privind educația adulților.
9. Hotărârea Guvernului nr. 789/2024 privind reorganizarea prin absorbție a Centrului de Excelență în Securitatea Frontierei.
10. Proiectul de lege nr. unic 578/MAI/2026 pentru modificarea Legii nr. 267/1994 și a Legii nr. 271/1994.

Notă: formulările normative incluse în prezentul demers sunt orientative și urmăresc să indice mecanismul juridic necesar; redacția finală urmează a fi corelată de autor cu actele normative în vigoare la data aprobării proiectului.