

Notă informativă la proiectul Legii cu privire la serviciile publice

1. Denumirea autorului și a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul Legii cu privire la serviciile publice a fost elaborat de Cancelaria de Stat, în calitate de autoritate responsabilă de asigurarea promovării politicii statului în domeniul modernizării serviciilor publice, conform pct.7 lit.j²) din Regulamentul de organizare și funcționare a Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.657/2009.

La elaborarea proiectului de lege, Cancelaria de Stat a beneficiat de asistența Proiectului UE „Sprijin în procesul de reformare a administrației publice” și de suportul Agenției Servicii Publice și Agenției de Guvernare Electronică, în calitate de instituții publice responsabile de implementarea politicii statului în domeniul prestării și modernizării serviciilor publice.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul de Lege cu privire la serviciile publice reprezintă rezultatul și continuarea logică a procesului de modernizare a serviciilor publice și a fost elaborat în conformitate cu documentele de politici publice strategice:

- acțiunea 5.7.14. din Capitolul V. Finanțele publice din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636/2019;

- Obiectivul specific 1. Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice din Strategia pentru reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.911/2016.

Acesta derivă din angajamentele asumate de Republica Moldova în raport cu instituțiile Uniunii Europene reieșind din Articolul 22 litera (b) din Titlul IV. Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, Capitolul 1. Reforma administrației publice, din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014, care enumeră modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice ca și unul din domeniile de cooperare între țara noastră și UE.

Inițiativa respectivă se întemeiază pe funcția Guvernului de gestionare și prestare a serviciilor publice pentru care este responsabil și pe atribuția Guvernului de asigurare a accesului, prestării, verificării, evaluării calității și de modernizare a serviciilor publice, stabilite în art.5 lit. d) și, respectiv, în art.6 lit. j) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern.

Necesitatea elaborării proiectului de lege a derivat din faptul că, astăzi, serviciile publice joacă un rol cheie în dezvoltarea societății moderne. Nivelul de calitate și eficiență al prestării serviciilor publice au o poziție importantă în asigurarea unității

sociale și teritoriale prin structurarea, ordonarea și uniformizarea modalităților și formelor de prestare a serviciilor publice, indiferent de locația beneficiarului.

Legislația în vigoare care guvernează relațiile sociale în domeniul prestării serviciilor publice este reprezentată de o serie de acte normative de diferite niveluri. Totodată, analiza legislației actuale în acest domeniu a arătat prezența unui anumit grad de fragmentare și dublare a unor norme juridice în domeniul serviciilor publice, lipsă de claritate în definirea noțiunilor de bază aferente acestui domeniu, absența unei abordări unificate a reglementării acestei sfere și absența normelor juridice primare, care ar stipula reguli de comportament ale beneficiarilor și prestatorilor de servicii publice, precum și drepturile și obligațiile acestora. Pentru soluționarea acestor deficiențe, s-a constatat necesitatea elaborării unei legi cadru care ar reglementa relațiile sociale în domeniul prestării serviciilor publice, ținând cont de drepturile și obligațiile participanților la aceste relații și de extinderea constantă a gamei de servicii publice oferite cetățenilor și mediului de afaceri.

Principalele finalități urmărite prin elaborarea proiectului de Lege cu privire la serviciile publice sunt următoarele:

- construirea unui nou model calitativ de administrație publică în prestarea serviciilor publice, care să plaseze respectarea drepturilor și intereselor legale ale beneficiarilor în fruntea intereselor prestatorilor de servicii publice;
- modernizarea activității prestatorilor de servicii publice, astfel încât serviciile să fie prestate într-un sistem unic, prin anularea barierelor instituționale, dezvoltarea legăturilor orizontale și instrumentelor de interacțiune și cooperare între prestatorii de servicii publice de la nivelul central și cel local, pentru organizarea și prestarea eficientă a serviciilor publice cetățenilor și mediului de afaceri și, nu mai puțin important, pentru utilizarea economică a mijloacelor bugetare destinate prestării serviciilor și a bugetelor prestatorilor de servicii, care activează în baza principiilor de autogestiuie;
- crearea unui cadru juridic pentru sistemul de prestare a serviciilor publice, în vederea asigurării accesibilității, calității și eficienței prestării acestora, cu realizarea unui echilibru între satisfacerea nevoilor și intereselor beneficiarilor de servicii publice și a interesului statului și societății prin prestarea serviciilor publice;
- stabilirea cerințelor privind îmbunătățirea accesului la serviciile publice, prin diverse modalități și forme, în vederea eficientizării prestării lor, reducerii sarcinilor administrative inutile și minimalizării costurilor serviciilor atât pentru beneficiari, cât și pentru prestatori.

Prin adoptarea Legii cu privire la serviciile publice, modernizarea acestui domeniu important va deveni una dintre prioritățile de bază ale statului. Viitoarea lege va genera o regândire și transformare a modalității și formei de prestare a serviciilor publice la sediile autorităților/instituțiilor publice și pe suport de hârtie, care, în continuare, se consideră a fi tradiționale, prin modernizarea acestora. Astfel, în conformitate cu noua lege, la înființarea și modernizarea unui serviciu public se va urmări prestarea acestuia, în mod prioritar, în format electronic, inclusiv obținerea rezultatului prestării serviciului în formă nematerială și prestarea serviciilor publice în format electronic în mod implicit (e-service by default), utilizând în acest scop sistemul de guvernare

electronică.

Concomitent, prin consacrarea în lege a principiului omnicanalității (prestarea serviciilor publice de către prestatori prin toate canalele posibile și rezonabile), aplicat în mai multe state membre ale Uniunii Europene și state al Comunității Statelor Independente, se va stabili competența Guvernului de a aproba actele normative pentru organizarea și funcționarea centrelor multifuncționale și centrelor universale de prestare a serviciilor publice (CUPS), care vor presta servicii publice prin aplicarea mecanismului ghișeului unic, precum și pentru alte canale și modalități noi de prestare a serviciilor publice, în scopul îmbunătățirii accesului și creșterii continue a calității acestora.

În procesul de elaborare a proiectului de lege, a fost examinată experiența altor state, în care acest domeniu este reglementat, de asemenea, la nivel de lege. În anii 1990, o serie de state ale UE au adoptat acte speciale care stabilesc cerințe generale și de calitate pentru prestarea serviciilor publice: „Statutul serviciilor” (Carta dei servizi) în Italia, „Statutul serviciilor publice” (La Charte des Services Publics” în Franța, în Marea Britanie acest domeniu fiind reglementat în „Carta cetățeanului” (Citizen’s Charter). În Germania, la 14 noiembrie 2001, Guvernul a adoptat Programul Federație - Online 2005 (BundOnline 2005). Odată cu introducerea acestui Program, Guvernul german s-a angajat să pună la dispoziția cetățenilor toate serviciile guvernamentale federale prin intermediul internetului în timp real până în 2005. Programul a fost conceput pentru a se asigura că cetățenii pot obține servicii publice federale mai ușor, mai rapid și mai ieftin.

La elaborarea proiectului de lege, au fost, de asemenea, examinate:

- dispozițiile Părții VIII. - Servicii publice - din Ordonanța de urgență a Guvernului României nr.57/2019 privind Codul administrativ;
- Legea federală a Federației Ruse nr.210 din 27.07.2010 privind organizarea prestării serviciilor guvernamentale și serviciilor municipale;
- Legea Republicii Kazahstan nr.88/V din 15.04.2013 cu privire la serviciile publice;
- Legea nr.13/2016 privind modalitatea de prestare a serviciilor publice în Republica Albania.

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 Uniunii Europene.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Art.72 alin.(3) lit. r) din Constituția Republicii Moldova, stabilește că, prin lege organică se reglementează și „alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice”. De asemenea, o normă similară se regăsește și în art.10 alin.(3) lit. v) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Pornind de la faptul că, legile în vigoare care conțin norme primare aferente sau conexe domeniului modernizării serviciilor publice sunt legi organice (Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Legea

nr.436/2006 privind administrația publică locală, Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018), se consideră oportun și necesar de a propune Parlamentului ca și Legea cu privire la serviciile publice să fie adoptată ca o lege organică pentru a acorda acesteia o forță juridică egală cu legile enunțate.

Proiectul de lege este structurat în opt capitole:

I. Dispoziții generale - cuprinde prevederi care determină scopul și obiectul legii, domeniul de aplicare, definește noțiuni și principii de bază ale prestării serviciilor publice, orientând întreaga reglementare;

II. Politica de stat în domeniul serviciilor publice - reglementează aspecte ce țin de atribuțiile în domeniul prestării și modernizării serviciilor publice ale Guvernului, Cancelariei de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului, autorităților executive ale autorităților administrației publice locale;

III. Cerințe pentru prestarea serviciilor publice - conține norme juridice care reglementează înființarea și desființarea, înregistrarea de stat a serviciilor publice, cerințe generale pentru elaborarea și aprobarea regulamentelor administrative de prestare a serviciilor publice și privind conținutul acestora, cerințe pentru interacțiunea cu beneficiarul serviciului public în procesul prestării serviciilor publice, precum și cerințe privind interacțiunea interinstituțională în procesul prestării serviciilor publice;

IV. Modul de prestare a serviciilor publice - reglementează, la nivelul normelor primare, modalitățile și formele de prestare a serviciilor publice, suspendarea și refuzul prestării serviciului public, prestarea serviciilor publice proactive și cerințele privind perceperea de la beneficiar a plății pentru prestarea serviciilor publice;

V. Drepturile și obligațiile prestatorilor și beneficiarilor serviciilor publice;

VI. Monitorizarea calității și exercitarea controlului asupra modului de prestare a serviciilor publice - reglementează inclusiv principiile și competența în acest domeniu;

VII. Răspunderea pentru încălcarea legislației privind prestarea serviciilor publice;

VIII. Dispoziții finale și tranzitorii - cuprinde momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ, reglementări privind obligația Guvernului de a executa actul normativ și de a adopta actele normative guvernamentale pentru punerea în aplicare a legii.

Dintre **elementele inovative ale proiectului** putem evidenția, în mod special, următoarele:

- definirea principiilor de bază de prestare a serviciilor publice, în special a principiilor „*prestării serviciului public în format electronic în mod implicit* (e-service by default)” și a „omnicanalității”;
- reglementarea conceptului de „*eveniment de viață*” (denumirea generică a unui grup de servicii publice asociate unui fapt de importanță deosebită pentru o persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, stabilindu-se obligația prestatorilor de servicii publice de a colabora și coordona activitățile lor administrative pentru prestarea calitativă și eficientă a serviciilor publice conexe, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor serviciilor publice;
- reglementarea conceptului de „*centru universal de prestare a serviciilor*”

publice” (denumirea abreviată – CUPS), ca și un canal de prestare a serviciilor publice electronice, prin mecanismul ghișeului unic;

- introducerea termenului de „*regulament administrativ de prestare a serviciului public*”, ca și act normativ care reglementează organizarea și procedura administrativă de prestare a unui serviciu public și conține fișa serviciului public - utilizarea în acest termen a cuvântului „administrativ” s-a considerat a fi oportună pentru a consacra termenul respectiv și a deosebi aceste acte normative de celelalte cunoscute sub denumirea generică de „regulamente”;

- stabilirea obligativității înregistrării tuturor serviciilor publice în Registrul de stat al serviciilor publice, care urmează a fi instituit de Guvern;

- asigurarea cerințelor uniforme pentru interacțiunea prestatorilor cu beneficiarii serviciilor publice și a prestatorilor cu autoritățile/instituțiile publice în procesul de prestare a serviciilor publice;

- stabilirea obligativității și competenței de monitorizare a calității și exercitării controlului asupra modului de prestare a serviciilor publice.

5. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea prevederilor proiectului de Lege cu privire la serviciile publice nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare de la bugetul de stat sau din alte surse.

Activitățile de executare a proiectului de lege se rezumă la costurile generale administrative legate de elaborarea și promovarea cadrului normativ subsecvent legii respective, care vor fi acoperite în limitele bugetelor autorităților/instituțiilor publice responsabile.

În ceea ce privește dezvoltarea și instituirea Registrului de stat al serviciilor publice și a Portalului unic al serviciilor publice, precizăm că activitățile respective sunt deja în proces de realizare și sunt acoperite din mijloacele bugetului de stat și mijloacele Proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale” (MGSP), implementat de Agenția de Guvernare Electronică.

Proiectul nu reglementează activitatea de întreprinzător, nu conține reglementări cu impact asupra bugetului public național sau a unor componente din cadrul acestuia și nu prevede reorganizări și reforme structurale sau instituționale ale autorităților ori ale instituțiilor publice – prin urmare, *proiectul nu cade sub incidența Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019.*

Prin implementarea proiectului se preconizează responsabilizarea instituțională și accelerarea procesului de modernizare a serviciilor publice. Astfel, impactul indirect al implementării legii va comporta, în primul rând, beneficii de natură administrativă și socială, prin asigurarea regândirii și reformării proceselor de prestare a serviciilor publice, accesibile cetățenilor Republicii Moldova, inclusiv persoanelor social-vulnerabile.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

La elaborarea proiectului de lege s-au respectat principiile oportunității, stabilității și predictibilității normelor juridice. Acesta se integrează organic în cadrul instituțional, normativ și metodologic existent, aferent domeniului serviciilor publice, fiind corelat cu prevederile legilor cu care se află în conexiune:

- Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern (*art.4 lit. n), art.5 lit. d), art.6 lit. j), art.46 alin.(2) lit. b)*);
- Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate;
- Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală;
- Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă;
- Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018;
- Legea nr.982/2000 privind accesul la informație;
- Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător;
- Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;
- Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală;
- Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 (*art.43 alin.(2) și (3)*) și Legea taxei de stat nr.1216/1992.

În acest context, nu au fost constatate eventuale conflicte ale prevederilor proiectului de lege cu normele legale în vigoare, iar adoptarea și intrarea în vigoare a viitoarei legi nu va necesita modificarea sau abrogarea unor legi.

La elaborarea proiectului au fost luate în considerare inclusiv actele normative guvernamentale aferente domeniului serviciilor publice, deși acestea au o forță juridică inferioară unei legi, în special:

- Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat (*pct.7 lit.j2) și o)*);
- Hotărârea Guvernului nr.716/2015 cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice;
- Hotărârea Guvernului nr.314/2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice;
- Hotărârea Guvernului nr.760/2010 cu privire la Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică”;
- Hotărârea Guvernului nr.354/2020 cu privire la unele măsuri de implementare a proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”;
- Structura-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.595/2017;
- Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a evenimentelor de viață asociate acestora;
- Ordinul SGG nr.598-A din 10.08.2020 privind aprobarea unor metodologii în domeniul modernizării serviciilor publice.

În această ordine de idei, menționăm că, viitoarea lege va oferi o forță juridică superioară normelor juridice ce se regăsesc actualmente în actele normative ale Guvernului aferente domeniului serviciilor publice.

Totodată, la elaborarea proiectului s-a ținut cont și de inițiativele Cancelariei de Stat, care se află în curs de promovare sau de fundamentare și elaborare, cu suportul Agenției de Guvernare Electronică, și anume proiecte de hotărâri ale Guvernului:

- pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Registrul de stat al serviciilor publice” și a Regulamentului privind utilizarea și administrarea acestuia;
- cu privire la pilotarea Centrelor universale de prestări servicii publice (CUPS);
- privind aprobarea Conceptului și Regulamentului de funcționare a Serviciului Guvernamental Unic de Suport Clienți (SSC);
- cu privire la serviciul guvernamental de plăți electronice (MPay).

De menționat că, în scopul executării legii, în termen de 6 luni de la data publicării acesteia, Guvernul urmează să aducă actele sale normative în concordanță cu legea și să adopte actele normative necesare executării legii, care să prevadă aprobarea:

- Conceptului tehnic și Regulamentului privind modul de ținere a Registrului unic al serviciilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul unic al serviciilor publice”, care va fi instituit pe baza Nomenclatorului;
- Conceptului și Regulamentului privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea Portalului unic al serviciilor publice;
- Conceptului și Regulamentului de funcționare a Serviciului guvernamental unic de suport clienți;
- Metodologiei-cadru de calculare a tarifelor pentru prestarea serviciilor publice contra plată.

În termen de 18 luni de la data publicării legii, Guvernul va trebui să asigure:

- adoptarea actelor normative pentru transferul funcțiilor de prestare a serviciilor publice de la aparatele centrale ale ministerelor la structurile organizaționale din sfera de competență a acestora;
- revizuirea listei serviciilor publice prestate de prestatorii de servicii publice din sfera sa de competență, în scopul aducerii în concordanță cu noua lege;
- adoptarea regulamentelor administrative de prestare a serviciilor publice pentru care este responsabil.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat (<https://cancelaria.gov.md/>), secțiunea – „Transparența decizională”, a fost asigurată plasarea:

- anunțului privind inițiativa de elaborare a proiectului;
- proiectului, împreună cu nota informativă.

Proiectul urmează a fi supus expertizei juridice și expertizei anticorupție și nu cade sub incidența altor expertize necesare de a fi efectuate în condițiile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.