

# STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

2016-2020

## I. INTRODUCERE

1. În iunie 2014, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA)<sup>1</sup>. Prin semnarea acestor documente, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene.

2. Cu toate acestea, reforma administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, este una dintre restanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2015. Administrația publică este în ingrata situație când funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri. Implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios.

3. În același timp, reforma administrației publice este o pre-condiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului, Acordul de Asociere RM-UE, Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020", Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Ori, continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare.

4. Mai mult, la acest moment modernizarea și europenizarea este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie. Modernizarea unei țări nu este posibilă însă fără modernizarea graduală și constantă, la toate nivelurile, a tuturor componentelor politice și sociale ale statului. Este un proces care trebuie să aibă loc atât pe verticală, cât și pe orizontală. Astfel, reforma sistemului administrației publice este un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele Uniunii Europene, care va transforma Republica Moldova într-un partener de încredere al Uniunii Europene.

5. Ghidându-se de acest deziderat, Guvernul creează premisele pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice. Astfel, un prim pas în acest sens a fost crearea Consiliului național pentru reforma administrației publice, care de altfel este și o recomandare a partenerilor de dezvoltare. Consiliul este o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local.

6. În același context, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova în cadrul inițiativei SIGMA, care este o radiografie completă a administrației publice prin prisma principiilor de bună guvernare la nivelul UE.

---

<sup>1</sup> Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere în Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

7. Prezenta Strategie a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA<sup>2</sup> și concluziilor Consiliului Uniunii Europene din februarie 2016<sup>3</sup>, aplicând lecțiile învățate în urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013<sup>4</sup>, urmând recomandările partenerilor de dezvoltare formulate în notele informative din martie 2015<sup>5</sup>, angajamentele Guvernului, asumate prin Programul său de activitate, și bunele practici la nivelul statelor UE.

8. Strategia de reformare a administrației pentru perioada 2016-2020 prezintă viziunea Guvernului și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice de la toate nivelurile, facilitând perceperea și angajarea tuturor actorilor importanți.

## II. CONTEXTUL GENERAL AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

9. Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare.

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

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

12. În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acestora cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

---

<sup>2</sup> [http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma\\_raport.pdf](http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_raport.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-moldova-conclusions/>

<sup>4</sup> [http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_cpar\\_final\\_23.04.14\\_0.pdf](http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_cpar_final_23.04.14_0.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book>

13. Totodată, unul din elementele intersectoriale și novatorii ale reformei generale și profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă și financiară reprezintă unul din cele mai importante și efective instrumente în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirii calității serviciilor publice, luptei cu corupția și reformă a justiției. Reforma administrației publice, bazată pe descentralizarea puterii, urmează să asigure o definiție și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, între administrația publică și sectorul privat.

14. În comparație cu ciclul de reformare anterior, Strategia de reformă a administrației publice este:

- *Axată mai mult pe cetățean* - reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților;
- *Mai comprehensivă* - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale;
- *Mai coordonată* - procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

15. Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel încât să fie atins principalul obiectiv economic și politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene.

16. Scopul Strategiei de reformă a administrației publice este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" și Acordul de Asociere RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritate, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătând, în același timp, managementul defectuos și corupția.

17. Prin urmare, Strategia identifică prioritățile pentru principalele sisteme de management general, care vor permite Guvernului să monitorizeze și să coordoneze la nivel central schimbările necesare, astfel încât să asigure consecvența acestora și consolidarea reciprocă a efectelor acestor schimbări.

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

**19.** Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: (i) modul în care autoritățile generează produsele lor specifice

(politici publice, servicii publice), (ii) organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător și (iii) modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice). Ținând cont de această abordare, reforma propusă de Strategie se axează pe următoarele componente ale administrației publice:

- **Responsabilitatea administrativă** – raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparență decizională; responsabilitate instituțională;
- **Elaborarea politicilor publice** - planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;
- **Modernizarea serviciilor publice** - satisfacția clienților și managementul calității; re-ingineria proceselor și crearea ghișeele unice; e-guvernarea;
- **Managementul finanțelor publice** - prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; planificarea și executarea bugetului; achizițiile publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;
- **Managementul resurselor umane** - fișa de post; clasificarea și gradarea; recrutarea și selectarea; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane.

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

### III. PRINCIPIILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

21. Ținând cont de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația publică aplicând standardele și regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării Strategiei de reformă a administrației publice reflectă principiile bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării<sup>6</sup> și prin Ghidul privind calitatea administrației publice<sup>7</sup>, ambele documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru guvernare la nivel local<sup>8</sup>, recomandate de Consiliul Europei:

- **Legalitate.** Buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept. Autoritățile publice centrale și locale respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sunt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sunt puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice,

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp)

reglementările vor stabili clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acesteia.

- **Descentralizarea, autonomie locală și subsidiaritate**, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.
- **Integritate**. În afara reglementărilor legale, administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încât să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica, integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inerent în acest sens. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar persoanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare există măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție.
- **Participare, imparțialitate și incluziune**. Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție la implementare. Administrația publică aplică tratament egal tuturor cetățenilor și mediului de afaceri, ceea ce implică respect față de toți, corectitudine și echitate, obiectivitate în procesul de luare a deciziilor, precum și evitarea discriminării. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sunt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.
- **Deschidere și transparență**. Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale.
- **Profesionalism**. Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernarea sunt permanent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sunt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Metode și proceduri practice sunt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune.
- **Centrarea pe cetățean**. Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice este oferită corect și la timp, serviciile publice sunt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sunt soluționate într-un interval de timp rezonabil.
- **Eficiență și eficacitate**. Administrația publică administrează procesele, politicile, strategiile, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități, cetățeni și mediul de afaceri, în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate. Sistemele de management al performanței evaluează

și sporesc eficiența și eficacitatea serviciului public. Activități de audit sunt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța.

- **Viziune și durabilitate.** Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sunt luate în considerare în politicile curente. Deciziile tind să internalizeze toate costurile și să nu transfere problemele și tensiunile, fie de mediu, structurale, financiare, economice sau sociale, spre generațiile viitoare.
- **Responsabilitate.** Rolul fiecărei instituții, organ colegial și actor în procesul de elaborare a politicilor publice este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau. Toate deciziile sunt expuse și explicate. Există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor.

#### IV. VIZIUNEA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

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

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

#### V. COMPONENTELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

25. În continuare, vor fi analizate componentele administrației publice care vor fi supuse reformei: (i) responsabilitate administrativă, (ii) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (iii) modernizarea serviciilor publice; (iv) managementul finanțelor publice; (v) serviciul public și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă va fi descrisă situația actuală, vor

fi reflectate problemele, în baza cărora vor fi formulate obiectivele și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora.

### 5.1. Responsabilitatea administrativă

---

*Responsabilitatea administrativă se manifestă în două dimensiuni – verticală și orizontală. În dimensiunea verticală, responsabilitatea administrativă reprezintă relația dintre nivelele inferioare ale administrației cu cele superioare ale administrației sau politice (Parlament)<sup>9</sup>. Pe dimensiunea sa orizontală, responsabilitatea administrativă leagă administratorul individual și administrația publică ca un întreg cu (i) cetățeanul, ca subiect sau utilizator al serviciului public și cu (ii) organele externe de supraveghere și control, create în acest scop, de tipul instituțiilor de audit, instituția ombudsmanului, instituții de control etc. Totodată, schimbările calitative majore de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale pot avea loc doar în contextul unei reforme principiale și profunde a întregului sistem administrativ, bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale.*

---

#### **Descrierea situației actuale**

26. Realizarea principiilor bunei guvernări pe care se axează Strategia de reformă a administrației publice, dar și atingerea scopului fundamental al acesteia, nu este posibilă fără asigurarea unui nivel de responsabilizare a administrației publice. Administrația publică este considerată responsabilă dacă respectă concomitent următoarele principii<sup>10</sup>:

- a) Guvernul a efectuat un diagnostic, a revizuit, a reorganizat și a eficientizat instituțiile administrației publice. Astfel, cadrul de organizare a administrației publice este unul rațional, cu desemnarea clară a responsabilităților pentru fiecare dintre instituțiile publice relevante. Aceste responsabilități țin în special de planificarea, raportarea și justificarea acțiunilor sale către Parlament, Guvern, autoritățile administrative și publicului<sup>11</sup>.
- b) Cadrul de reglementare existent garantează accesul la informația despre performanța autorităților și instituțiilor publice, dar și despre cum acestea în activitatea lor servesc cetățenilor și mediului de afaceri. Nu mai puțin importante sunt mecanismele de monitorizare și implementare a legilor cu privire la transparență (transparența în procesul bugetar și transparența cadrului decizional), dar și existența instrumentelor de informare și implicare a societății civile, sectorului asociativ și altor actori interesați în procesul de elaborare și aprobare a deciziilor și actelor normative.
- c) Dialogul instituționalizat între administrația publică centrală și administrația publică locală și implicarea tuturor actorilor interesați de la etapele inițiale de conceptualizare/elaborare a deciziilor guvernamentale asigură o mai bună legătură cu realitățile din teritoriu, o calitate mai mare a actelor adoptate și condiții adecvate pentru implementarea lor efectivă.

---

<sup>9</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

<sup>11</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Methodology.pdf>



- d) Funcțiile administrative în statul de drept asigură dreptul persoanei la un tratament corect și eficient de către administrația care i-a încălcat aceste drepturi. Oricare ar fi acesta, o compensare sau corectare a faptului trebuie să fie garantată.
- e) Statul oferă suportul necondiționat organismelor de supraveghere și control (Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Centrul Național Anticorupție) în îndeplinirea mai eficientă a funcțiilor. Acest lucru presupune posibilitatea și capacitatea Parlamentului de a supraveghea activitatea Guvernului, începând de la etapa de elaborare a politicilor, dar și executarea angajamentelor bugetare pentru realizarea acestor politici, pentru monitorizarea legăturii dintre performanța Guvernului și obiectivelor declarate de către acesta.

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

28. Responsabilitatea și transparența sunt două elemente importante ale bunei guvernări. Transparența este o forță puternică, care, aplicată în mod consecvent, contribuie eficient la combaterea corupției, îmbunătățirea guvernanței și promovarea responsabilității. Este dificilă separarea responsabilității de transparență, întrucât ambele procese utilizează activități comune, dintre care cea mai importantă este raportarea publică. Conceptul de responsabilitate se referă la cadrul legal și de raportare, structura organizatorică, strategia, procedurile și acțiunile care asigură legalitatea mandatului instituției și cea mai bună funcționare în serviciul public. Noțiunea de transparență se referă la raportarea în timp util a informațiilor publice fiabile, clare și relevante cu privire la statutul, mandatul, strategia, activitățile, managementul financiar, operațiunile și performanțele instituționale.

29. Deși premise favorabile responsabilizării administrative au apărut odată cu adoptarea în anul 2000 a Legii privind accesul la informație<sup>12</sup> și apoi a Legii privind transparența în procesul decizional<sup>13</sup>, problema transparenței în sectorul public rămâne una majoră. Tradițional, autoritățile și-au concentrat eforturile pe asigurarea unui minim de transparență în procesul decizional. Asigurarea accesului la informație continuă să fie considerată de autorități activitate redundantă, iar lipsa mecanismelor de responsabilizare nu motivează sau nu constrâng managerii instituțiilor administrației publice să acorde atenție suficientă performanței acestora.<sup>14</sup>

30. Semnarea Memorandumului de aderare la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă și a Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru anii 2012-2013, cu actualizarea anuală a acestuia, prin care Guvernul se angajează să promoveze transparența, combaterea corupției, creșterea integrității funcționarilor publici, utilizarea mai eficientă a resurselor și a

---

<sup>12</sup> Legea nr.982–XIV din 11.05.2000. Aceasta creează cadrul legal pentru facilitarea informării, consultării și participării cetățenești, având drept scop crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale; eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

<sup>13</sup> Legea nr.239-XVI din 13.11.2008. Aceasta stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.

<sup>14</sup> <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1217-itb-2015&category=180>



noilor tehnologii pentru a îmbunătăți actul de guvernare și dialogul cu cetățenii, a dus la o serie de schimbări pozitive ce țin de deschiderea datelor primare ale instituțiilor publice (date.gov.md), crearea serviciilor electronice și a mecanismelor de interacțiune cu cetățenii (particip.gov.md). Prevederile Hotărârii Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice<sup>15</sup>, au reprezentat un pas în plus în asigurarea transparenței decizionale și monitorizării activității instituțiilor publice. Însă, această lege nu asigură acoperirea precondițiilor de responsabilitate administrativă decât fragmentar.

31. Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere dintre țara noastră și Statele Uniunii Europene, în special prevederile Articolului 22 (reformarea administrației publice la nivel central și local), Articolele 47 - 51 (gestiunea finanțelor publice, control intern, sisteme bugetare și mecanisme anticorupție) setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, dar în special pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale.

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

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

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

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

### ***Problemele identificate***

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

---

<sup>15</sup> Hotărârea Guvernului nr.188 din 03.04.2012.

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

38. Cadrul de reglementare actual referitor la organizarea administrației publice este unul fragmentat și inconsistent. Deși există un cadru general de evaluare a performanțelor la nivel central, acesta nu este complet funcțional.<sup>16</sup>

39. O serie de legi care reglementează anumite sectoare ale economiei naționale atribuie funcții administrative de bază întreprinderilor de stat, care nu sunt subiect al legilor care reglementează administrația de stat.

40. Legislația cu privire la accesul la informație este una incompletă, care nu descrie foarte clar natura informației pe care ministerele și agențiile trebuie să o publice, iar responsabilitatea pentru implementarea acesteia nu a fost atribuită. Acest fapt a dus la nerespectarea prevederilor de bază ale legii de cel puțin 50% din instituțiile publice, care nu publică date despre executarea bugetelor, rapoartele de activitate, inițiativele de elaborare a politicilor. Astfel, cadrul legal actual justifică lipsa de inițiative pro-active la acest capitol, în special lipsa de interes a instituțiilor să publice informații despre activitatea sa.<sup>17</sup>

41. Deși a fost supusă reformării majore în anii 2014-2015, instituția Avocatului Poporului încă nu este complet funcțională. În aprilie 2014, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), prin care Centrul pentru Drepturile Omului este reorganizat în Oficiul Avocatului Poporului și este redus numărul ombudsmanilor de la 4 – la 2. Cu toate acestea, extinderea mandatului nu a fost urmată de consolidarea financiară, iar parametrii și starea tehnică a clădirii în care este amplasată instituția nu permite angajarea colaboratorilor, crearea condițiilor de muncă adecvate și adaptarea rezonabilă a clădirii pentru persoanele cu nevoi speciale.<sup>18</sup>

42. Interesul Parlamentului față de activitatea Curții de Conturi, principala instituție de audit din stat, este scăzut, pe parcursul ultimilor 5 ani fiind audiate doar 3 rapoarte în plenul Parlamentului și altele 3 în cadrul comisiilor parlamentare. Îmbunătățirea puterii de supraveghere a Parlamentului ar contribui la o îmbunătățirea politicilor și serviciilor produse de Guvern.

43. Nu există un mecanism clar care ar stabili măsura și condițiile de despăgubire cauzate de erorile administrative. Prevederile existente<sup>19</sup> se axează pe evaluarea performanțelor individuale și colective<sup>20</sup> în cadrul autorităților publice, nu însă pe aspectele ce țin de responsabilitatea pentru prejudiciile cauzate de către autoritatea publică în exercitarea funcțiilor sale. Bunele practici<sup>21</sup> recomandă instituirea mecanismelor administrative clare, care ar permite

<sup>16</sup> Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova, December 2015.

<sup>17</sup> <http://www.e-democracy.md/files/guvernare-democratie-16-ro.pdf>

<sup>18</sup> [http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom\\_raport\\_upr\\_0.pdf](http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom_raport_upr_0.pdf)

<sup>19</sup> <http://lex.justice.md/md/346610/>

<sup>20</sup> Una din provocările Regulamentului existent este înseși formularea conceptului de performanță a administrației publice. În acest regulament performanța este înțeleasă ca producerea unui set de acte care ar asigura buna funcționare a instituției. În același timp, o serie de prevederi ce țin de performanța serviciilor publice, asigurarea transparenței, planificarea bugetară și strategică, nu sunt suficient de bine argumentate și descrise.

<sup>21</sup> Public Administration,, Urmila Sharma, S.K. Sharma, 2002.

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

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

45. Fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării în Republica Moldova creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. Prima consecință negativă este că marea majoritate a autorităților administrației locale nu furnizează servicii publice, având în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii, inclusiv, comunale. Structura administrativ-teritorială existentă și lipsa formelor alternative de organizare și prestare a serviciilor publice – care nu permite furnizarea unor servicii locale și comunale de baza către persoane și firme – duce la depopularea țării. O altă consecință este că baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul orașelor sau satelor sunt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ care ar putea furniza serviciile publice. Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primarii sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă, etc.

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

### ***Obiectivul general***

Consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD.<sup>22</sup>

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

---

<sup>22</sup> <http://www.sigmaxweb.org/about/#d.en.269129>

Obiectiv Specific 1 (OS1). Raționalizarea structurii Guvernului în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică

Etapa I (2016-2018)

- 1) Optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice în baza următoarelor criterii:
  - Păstrarea funcțiilor de elaborare a politicilor doar la nivelul ministerelor;
  - Gruparea funcțiilor de același fel pentru a obține economii de scară și pentru a maximiza sinergia proceselor;
  - Excluderea ambiguității, dublării sau suprapunerii funcțiilor;
  - Separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor;
  - Exceptând cazurile când exercitarea funcțiilor este în interes public, desființarea delegarea sau privatizarea acestora și redistribuirea resurselor către alte funcții mai importante;
  - Preluarea funcțiilor improprii de la entitățile economice proprietate a statului (elaborarea politicilor, reglementare și control, prestarea serviciilor administrative).
- 2) Stabilirea mecanismului de revizuire periodică și coerentă a eficienței și eficacității structurii administrative, a necesităților și a costurilor de administrare, pentru adaptarea instituțională a structurii administrației publice la prioritățile Guvernului.
- 3) Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea costurilor și necesităților la crearea noilor autorități și instituții publice.

OS2. Crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale

- 1) Revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL.
- 2) Elaborarea și implementarea politicilor sectoriale în domenii pasibile descentralizării;
- 3) Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul APC și APL în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen.

OS3. Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice

- 1) Elaborarea conceptului și foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială<sup>23</sup>.
- 2) Consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială (2019).
- 3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea inter-municipală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele APL către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc. (2016-2017)

OS4. Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietare a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, dar și despre cum acestea în activitatea sa servesc interesului cetățenilor și mediului de afaceri

#### Etapa I (2016-2018)

- 1) Definitivarea și promovarea codului de procedură administrativă, cu promovarea unor norme clare de reglementare a relațiilor dintre ministere și organisme de raportare clare și coerente, și delegarea responsabilităților pentru coordonarea și controlul organismelor de raportare, inclusiv a sistemelor de management al performanței.
- 2) Pregătirea modificărilor și completărilor la Legea privind accesul la informație, inclusiv determinarea instituției responsabile de monitorizarea implementării acesteia, identificarea principalelor probleme și necesități, promovarea unei atitudini proactive privind transparența activității acestora, asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale ale acestora, și publicarea registrelor de date actualizate la zi.
- 3) Stabilirea răspunderii conducătorilor autorităților și instituțiilor publice care nu se conformează prevederilor legale de deschidere a datelor guvernamentale deschise documentelor și informațiilor deținute de autoritățile și instituțiile respective pentru reutilizare de către persoane fizice sau juridice.

---

<sup>23</sup> <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/746-studiu-analitic-privind-structura-administrativ-teritorial%C4%83-optimal%C4%83-pentru-republica-moldova&category=180>

## Etapa II (2019-2020)

- 1) Promovarea proiectului de lege privind răspunderea ministerială, care să includă aspecte legate de răspunderea colectivă ministerială în fața Parlamentului și responsabilitatea politică individuală ce se va extinde asupra controlului performanței autorităților și instituțiilor din subordinea ministerelor.
- 2) Evaluarea în mod comprehensiv și relevant a performanței entităților economice proprietate a statului și includerea acestora în cadrul general de responsabilizare a sectorului public pentru funcțiile publice pe care acestea le îndeplinesc și pentru banii publici și resursele publice date în gestiune acestora.
- 3) Introducerea unui mecanism de monitorizare a cazurilor judiciare care rezultă în răspunderea publică, prin identificarea, contabilizarea scriptică ale acestora, determinarea cauzei din care a survenit răspunderea publică în urma deciziei judecătorești și a valorii financiare ale acesteia.

### **Indicatori de monitorizare**

<b>Obiectiv</b>	<b>Indicator</b>	<b>Anul de referință</b>	<b>Valoarea de referință</b>	<b>Ținta, anul 2020</b>
OS1	Măsura în care structura generală a ministerelor și a altor organe centrale din subordinea Guvernului este rațională și coerentă	2015	3	6
OS2	Nomenclator de delegare a competențelor către APL aprobat	2015	-	Nomenclator aprobat
	Documente de politici sectoriale în domeniul pasibile descentralizării aprobate			
	Instruiri ale personalului la nivelul APC și APL în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen			
OS3	Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv prin eliminarea structurilor raionale) elaborată			
	Consultări organizate cu membrii comunităților locale asupra opțiunilor de consolidare administrativă			
OS4	Ponderea solicitărilor de informații publice respinse într-un anumit an de către autoritățile publice	2015	-	20% din solicitările parvenite, sunt respinse.
	Ponderea solicitărilor de informații publice respinse într-un anumit an de către autoritatea de supraveghere	2015	-	20% din solicitări sunt respinse, cu fundamentarea deciziei

			instituției.
Ponderea cererilor de informații publice prin instanțele de judecată	2015	-	10% din informații sunt obținute prin instanța de judecată
Ponderea autorităților publice care respectă menținerea site-uri web, în conformitate cu cerințele de reglementare	2014	50%	100% instituții publică informația conform cadrului legal
Ponderea autorităților publice care mențin un registru de documente și baze de date			
Măsura în care dreptul de a avea acces la informațiile de interes public este adoptată în legislație și aplicată în practică			
Ponderea recomandărilor instituțiilor de supraveghere instituțiilor publice, puse în aplicare în ultimii doi ani			
Ponderea plângerilor care rezultă în plata compensației.			
Măsura în care autoritățile publice își asumă obligații și măsuri reparatorii și de garantare			

## 5.2. Elaborarea și coordonarea politicilor publice

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

### **Descrierea situației actuale**

47. În scopul optimizării procesului de planificare strategică la nivelul întregului Guvern, în anul 2008 a fost creat Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică. Misiunea acestuia este asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, în care sunt corelate în cea mai eficientă manieră prioritățile naționale, stabilite în principalele documente strategice ale Guvernului, cu politicile elaborate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe.<sup>24</sup> Mai exact, Comitetul, conform regulamentului său, poate interveni în elaborarea și monitorizarea

<sup>24</sup> Hotărârea Guvernului nr. 838 din 9 iulie 2008 "Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică"



implementării Programului de activitate al Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare și a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Comitetul este un organ consultativ, condus de Prim-ministru, care include 7 membri ai Guvernului. În mediu, anual sunt organizate în jur de 10 ședințe ale comitetului, însă în anul 2015 au fost organizate doar două ședințe.

48. La nivelul autorităților administrative centrale din cadrul Guvernului, Cancelaria de Stat este autoritatea responsabilă de crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile administrative centrale. Funcțiile acesteia au fost definite în conformitate cu recomandările UE/SIGMA privind rolul "Centrului Guvernului"<sup>25</sup>. La nivelul Cancelariei de Stat, este creată Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale, a cărei misiune constă în asigurarea elaborării și aprobării de către Guvern a politicilor publice de calitate, respectiv, asigurarea implementării, monitorizării și evaluării acestora de către autoritățile administrative centrale.

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

50. Planificarea pe termen mediu la nivel național este reglementată de Legea cu privire la Guvern<sup>26</sup>, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, Hotărârea Guvernului cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Documentele de planificare la nivel național ale Guvernului includ Programul de activitate al Guvernului, Strategia Națională de Dezvoltare, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

51. Planificarea pe termen scurt la nivelul Guvernului se efectuează prin intermediul planului de acțiuni al Guvernului, care se elaborează anual în baza Programului de activitate al Guvernului. Procesul de coordonare a elaborării și monitorizării planului de acțiuni al Guvernului este gestionat de către Cancelaria de Stat. Totodată, în urma semnării Acordului de Asociere RM-UE în iunie 2014, a fost elaborat și aprobat Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2016<sup>27</sup>, procesul fiind gestionat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Multe din acțiunile propuse de autorități

---

<sup>25</sup> Conform SIGMA, "Centrul Guvernului" este un termen generic care se referă la o structură administrativă ce deservește Prim-ministrul și Guvernul, ca organ colectiv de luare a deciziilor. Centrul Guvernului realizează următoarele opt funcții/sarcini: pregătirea ședințelor Guvernului; coordonarea conformității legale; elaborarea Planului de acțiuni al Guvernului (prioritizare, planificare strategică și ajustarea la buget); coordonarea conținutului documentelor de politici (calitatea politicilor) și înlăturarea divergențelor; comunicarea cu mass-media; monitorizarea performanței Guvernului; coordonarea activității cu alte autorități publice (Președinție, Parlament); coordonarea priorităților strategice orizontale (integrarea europeană, reforma administrației publice etc.). Numele dat "Centrului Guvernului" variază de la țară la țară - Secretariatul General, Oficiul/Aparatul Guvernului, Secretariatul Guvernului, Cancelarie de Stat, Oficiul Cabinetului ș.a.  
([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2004\)2](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2004)2)).

<sup>26</sup> Legea cu privire la Guvern, nr.64 din 31 mai 1990.

<sup>27</sup> Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014.

în ambele planuri de acțiuni coincid, întrucât documentele de referință – Programul de activitate al Guvernului și Acordul de Asociere RM-UE – conțin obiective similare.

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

53. Conform concluziilor SIGMA, în Republica Moldova funcțiile prescrise Centrului Guvernului sunt realizate de patru instituții:

- a. **Cancelaria de Stat** – pregătește ședințele Guvernului; asigură legalitatea documentelor; coordonează procesul de elaborare a planului de acțiuni al Guvernului și a documentelor de politici sectoriale;
- b. **Ministerul Finanțelor** – coordonează procesul de elaborare a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și bugetului de stat; avizează propunerile de politici din partea ministerelor din punct de vedere al sustenabilității bugetului;
- c. **Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene** – coordonează activitățile relevante procesului de integrare europeană;
- d. **Centrul de Armonizare a Legislației** (subordonat Ministerului Justiției) – asigură compatibilitatea legislației naționale cu *aquis communautaire*.

54. Principalele acte normative care reglementează funcționalitatea Centrului Guvernului sunt: Constituția, Legea cu privire la Guvern, Legea privind administrația publică de specialitate<sup>28</sup>, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități administrative centrale și locale<sup>29</sup>, Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova<sup>30</sup>, hotărârile Guvernului pentru aprobarea regulamentelor instituțiilor menționate. Prin urmare, în linii generale, rolul și responsabilitățile instituțiilor de la "Centrul Guvernului" este stabilit. Cu toate acestea, procedurile detaliate de planificare a activității Guvernului și de monitorizare a performanțelor acestuia sunt insuficient descrise.

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

### ***Problemele identificate.***

56. Deși există cadru normativ care descrie responsabilitățile și procesul de elaborare a politicilor în autoritățile administrative centrale, o provocare rămâne a fi respectarea acestora, atât la nivelul Cancelariei de Stat, cât și la nivelul ministerelor, pentru a respecta structura

---

<sup>28</sup> Legea nr.98 din 04.05.2012.

<sup>29</sup> Legea nr.317 din 18.07.2003.

<sup>30</sup> Hotărârea Guvernului nr.34 din 17.01.2001.

documentelor și procedurile existente în politici publice și propuneri legislative de o calitate înaltă. Astfel, nu este asigurată o revizuire/validare a conținutului politicilor la nivelul Centrului Guvernului, iar sistemul național de planificare strategică nu este pe deplin dezvoltat. Chiar dacă există cerințe unificate față de documentele de politici, în procesul de formulare a strategiilor sectoriale acestea nu se respectă, estimarea costurilor lipsește fiind indicat faptul că politica va fi implementată în limita alocărilor bugetare și, prin urmare, nu este asigurată alinierea acestora la Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Sistemul de monitorizare care ar trebui să furnizeze informații privind rezultatul activității Guvernului nu este pe deplin funcțional. Calitatea procesului de elaborare a politicilor în baza evidențelor nu este coerentă, deoarece analizele sunt încă slabe.

57. Nu există metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe privind documentele de planificare, cu excepția metodologiei privind elaborarea CBTM. Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici se referă doar la categoriile documentelor de politici (concepții, strategie, program și plan de acțiuni) și listează elementele obligatorii ale diferitor documente de politici (obiective, termene limită, responsabili, indicatori de performanță, costuri estimate și proceduri de raportare și monitorizare). Cu toate acestea, cerințele sunt foarte generale, lipsesc metodologii specifice instituționalizate pentru unele componente ale ciclului de politici. La nivelul Ministerului Finanțelor există metodologia care prezintă principiile de bază privind estimarea costurilor, conceptele despre natura și comportamentul costurilor, precum și unele aspecte practice privind estimarea costurilor și modul în care trebuie abordate incertitudinile și informația de suport pentru estimarea costurilor<sup>31</sup>, însă acestea în mare măsură nu sunt respectate de autoritățile publice în procesul de elaborare a politicilor publice. Totodată, nu este suficient de clară legătura și ierarhia între diferite tipuri de documente de politici.

58. Nu există cerințe detaliate obligatorii privind planificarea anuală, astfel documentele au diferite structuri, detalieri ale acțiunilor și perioade timp.

59. Sistemul de planificare pe termen mediu a procesului de integrare europeană este într-o fază rudimentară, cu acțiuni aliniate la Acordul de Asociere RM-UE, însă fără costuri și fără termene corespunzătoare. Restanțele în implementarea acțiunilor asociate procesului de integrare europeană sunt semnificative.<sup>32</sup> Existența a două procese paralele de planificare la nivel de Guvern – planul de acțiuni a Guvernului și planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, gestionate și monitorizate concomitent de către două instituții distincte, creează confuzii la nivelul autorităților privind importanța acestora în procesul de planificare și prioritizare sectorială, precum și irosește resursele autorităților administrative prin dublarea funcțiilor de planificare, elaborare și monitorizare a propunerilor de politici.

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

---

<sup>31</sup> Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr.209 din 24.12.2015 (publicat în MO nr.370-376 din 31.12.2015), capitolul XII.

<sup>32</sup> SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.26.

deoarece activitățile acestora în domeniul politicilor informate deseori sunt împiedicate de lipsa finanțării și accesului.

61. Urmare a creșterii fluxului angajaților subdiviziunii din cadrul Cancelariei de Stat responsabile de coordonarea politicilor și planificare strategică (de la 20% în 2013, 21% în 2014 și 35% în 2015)<sup>33</sup>, este greu de asigurat expertiza și memoria instituțională a Centrului Guvernului, care are misiunea importantă de a asigura coerența procesului de planificare strategică și cel de elaborare și monitorizare a politicilor. Majoritatea funcționarilor care activează în cadrul Direcției coordonarea politicilor și planificare strategică au o experiență de mai puțin de 2 ani în cadrul Cancelariei de Stat, iar Direcția nu beneficiază de asistența tehnică. În ministere, capacitatea unităților de politici este neomogenă, iar dezvoltarea acestora este încetinită de sarcini de rutină care nu țin de competența lor.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OS1. Consolidarea poziției Cancelariei de Stat ca principala instituție a "Centrului Guvernului", astfel încât aceasta să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Elaborarea și aprobarea regulilor de procedură clare, care vor fi utilizate în procesul decizional pentru:
  - a. a asigura coordonarea sistemului de elaborare a politicilor utilizând proceduri unificate, scrise și alinate întru evitarea dublărilor funcționale;
  - b. a determina clar toate instituțiile care îndeplinesc funcții caracteristice "Centrului Guvernului", rolul, responsabilitățile și coordonarea acestora.
  - c. a asigura că elaborarea și planificarea priorităților strategice ale Guvernului și planurilor de acțiuni, la fel ca și monitorizarea acestora, sunt încorporare sistematic în sistemul general de planificare.
- 2) Consolidarea procesului de planificare în domeniul integrării europene prin încorporarea acestuia la sistemul general de planificare, inclusiv la procesul bugetar.
- 3) Clarificarea și delimitarea rolurilor și a responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis communautaire.

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Reformatarea Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică pentru a fi transformat într-o platformă ce reunește autoritățile care sunt implicate în realizarea funcțiilor prescrise "Centrului Guvernului", pentru a asigura că poziția Guvernului

---

<sup>33</sup> SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.16.

privind diferite aspecte ale procesului de elaborare a politicilor este consolidată și comunicată inițiatorilor propunerilor de politici publice într-un mod coerent.

OS2. Procesul de planificare a politicilor, în special a celor relevante procesului de integrare europeană, este armonizat cu cadrul bugetar pe termen mediu, fiind aliniat la procesul bugetar și la resursele disponibile ale Guvernului

#### Etapa I (2016-2018)

- 1) Elaborarea de către Guvern a metodologiilor detaliate cu privire la elaborarea documentelor de planificare, care vor conține:
  - a. Cadrul temporal cu privire la elaborarea, revizuirea și aprobarea documentelor de politici;
  - b. Procedurile pentru asigurarea coerenței și armonizarea acestor documente, în special la nivelul priorităților Guvernului și armonizarea cu CBTM;
  - c. Metodologii detaliate pentru a asigura formularea în documentele de politici a obiectivelor măsurabile și a indicatorilor de performanță cu valori de referință și ținte;
  - d. Proceduri de monitorizare care vor reflecta informații cu privire la atingerea obiectivelor și indicatorilor de performanță;
  - e. Metode detaliate de estimare a costurilor în documentele de planificare.
- 2) Asigurarea de către Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor, că cerințele privind elaborarea și conținutul documentelor de politici (inclusiv integrarea în CBTM) sunt respectate.
- 3) Organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul politicilor publice.
- 4) Consolidarea planificării și raportării la nivel de Guvern și la nivel instituțional, pentru a asigura funcționalitatea deplină a sistemului de evaluare a performanțelor organizaționale.

#### Etapa II (2019-2020)

- 1) Consolidarea activităților de planificare a procesului de integrare europeană pe termen mediu, ajustând acțiunile la capacitățile administrative și constrângerile financiare, în scopul reducerii restanțelor.
- 2) Dezvoltarea capacităților personalului în domeniul planificării strategice, cu un accent deosebit pe estimarea costurilor și monitorizarea implementării, pentru a consolida capacitățile autorităților de a evalua costurile politicilor.

OS3. Deciziile Guvernului sunt transparente, conforme cerințelor legale, coerente și accesibile publicului.

#### Etapa I (2016-2018)

- 1) Asigurarea unei coordonări mai bune între instituțiile ”Centrului Guvernului” pentru o mai bună pregătire a proiectelor către ședințele Guvernului.
- 2) Analiza cauzelor, identificarea soluțiilor și, în caz de necesitate, organizarea instruirilor pentru a reduce numărul proiectelor restituite autorităților pentru îmbunătățire.

Etapa II (2019-2020)

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

OS4. Formularea politicilor în baza evidențelor, respectând cadrul legal și într-o manieră inclusivă duce la atingerea obiectivelor setate

Etapa I (2016-2018)

- 1) Formularea reglementărilor interne privind elaborarea politicilor în cadrul tuturor ministerelor, cu descrierea în detaliu a procedurilor interne de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative.
- 2) Clarificarea rolului instituțiilor care sunt implicate în realizarea funcțiilor prescrise ”Centrului Guvernului” – Cancelarie de Stat, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Centrul de Armonizare a Legislației – cu privire la planificarea, monitorizarea și revizuirea proiectelor ce prevăd armonizarea legislației pentru a evita dublările.
- 3) Dezvoltarea cadrului legal secundar pentru asigurarea respectării cerințelor față de consultările publice, inclusiv publicarea rezultatelor proceselor de consultare.

Etapa II (2019-2020)

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

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Funcțiile indispensabile ”Centrului Guvernului”, care sunt realizate de instituțiile acestuia			
	Funcțiile relevante procesului de integrare europeană sunt îndeplinite de către instituții			

OS2	Estimarea și includerea costurilor în strategiile sectoriale <sup>34</sup>			
	Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor din documentele de planificare la nivel național			
	Restanțele anuale în implementarea strategiilor sectoriale			
	Raportul între costul total estimat în strategiile sectoriale și limitele de cheltuieli totale pe sectoare din CBTM			
	Restanțele în implementarea anuală a angajamentelor privind integrarea europeană			
OS3	Rata proiectelor propuse în termen în cadrul ședințelor Guvernului			
	Transparența procesului decizional al Guvernului			
	Măsura în care există mecanisme de planificare dintre Guvern și Parlament			
	Numărul de repoarte privind implementarea legilor discutate în Parlament			
OS4	Măsura în care activitatea ministerelor este orientată spre elaborarea politicilor			
	Măsura în care procesul de elaborare a politicilor utilizează instrumentele analitice			
	Măsura în care consultările publice sunt organizate în procesul de elaborare a politicilor și a proiectelor de acte normative			
	Restanțele în armonizarea legislației			
	Numărul directivelor transpuse anual			
	Numărul proiectelor restituite Guvernului de către Parlament			

### 5.3. Modernizarea serviciilor publice

*Modernizarea serviciilor publice are drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrației de stat de a asigura o bună administrare, prin garantarea oricărei persoane dreptului de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea autorităților publice atât centrale, cât și locale, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punct de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora în dependență de interesele cetățenilor și mediului de afaceri.*

#### **Descrierea situației actuale**

<sup>34</sup> Au fost examinate ultimele cinci strategii aprobate la moment.



62. Reforma administrației publice din perioada 2005-2013 a fost axată preponderent pe procesul decizional, fiind acordată o atenție insuficientă funcțiilor de punere în aplicare a politicilor, majoritatea dintre care țin de acordarea serviciilor publice de calitate (administrative și materiale) cetățenilor și mediului de afaceri. Acest subiect important a fost preluat de inițiativele sectoriale, în special cele ce țin de optimizarea și eficientizarea procedurilor de emiteră a actelor permissive, care au drept scop reducerea sarcinii administrative asupra sectorului privat prin crearea ghișeelor unice la nivelul unor autorități publice, precum și prin organizarea și funcționarea birourilor comune de informații și servicii, reprezentând un prim pas spre dezvoltarea centrelor universale de prestare a serviciilor publice către populație, prin oferirea posibilității recepționării cererilor solicitanților prin intermediul acestor birouri.<sup>35</sup>

63. În anul 2010, Guvernul a creat, în subordinea Cancelariei de Stat, Centrul de Guvernare Electronică, care și-a început activitatea ca instituție responsabilă de implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)<sup>36</sup> și a planurilor de acțiuni anuale, în colaborare cu subdiviziunile pentru e-Transformare din cadrul autorităților publice. Guvernul și-a stabilit obiectivul de digitizare a serviciilor publice prestate de autoritățile administrației publice centrale până în anul 2020.

64. Printre realizările înregistrate în această perioadă este crearea portalului guvernamental unic al serviciilor publice ([www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)) ca platformă unică (proprietate a statului) pe care se regăsesc informațiile despre serviciile publice prestate în mod tradițional și serviciile publice electronice ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale, inclusiv ale structurilor subordonate acestora<sup>37</sup>. Guvernul a stabilit și modul de administrare a conținutului acestui portal în corespundere cu rolul și nivelul de acces acordat utilizatorilor, precum și modul de integrare în portal a serviciilor publice electronice<sup>38</sup>. La situația din aprilie 2016, portalul conține informații despre 511 servicii și permite accesul online la 129 e-servicii.

65. De asemenea, au fost introduse elemente ce țin de managementul satisfacției clienților, cu primele studii și sisteme de examinare a reclamațiilor. În baza acestor experiențe inițiale, a fost elaborat un studiu cu scopul de a identifica o abordare comprehensivă pentru procesul de acordare a serviciilor. Ulterior, a fost elaborat Ghidul metodologic privind reingineria serviciilor publice și plasat pe pagina web oficială a Cancelariei de stat pentru aplicare de către prestatorii de servicii publice administrative<sup>39</sup>.

66. Începând cu anul 2014, Guvernul a valorificat aceste experiențe explorând o abordare mai sistematică de modernizare a serviciilor publice prin aprobarea Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016.<sup>40</sup>

67. Pentru asigurarea unei coordonări generale mai eficiente a activităților autorităților administrației publice în procesul de modernizare a serviciilor publice, în competența Consiliului național pentru reforma administrației publice a fost atribuită examinarea priorităților strategice

---

<sup>35</sup> Hotărârea Guvernului nr.661 din 30.07.2013.

<sup>36</sup> Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011.

<sup>37</sup> Hotărârea Guvernului nr.330 din 28.05.2012.

<sup>38</sup> Hotărârea Guvernului nr.657 din 5.09.2012.

<sup>39</sup> <http://cancelaria.gov.md/ro/content/ghid-metodologic-privind-reingineria-serviciilor-publice>

<sup>40</sup> Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

în domeniul reformării serviciilor publice și examinarea listei serviciilor publice care urmează a fi supuse procesului de reinginerie și digitizare<sup>41</sup>.

### ***Problemele identificate***

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

69. A doua grupă de probleme se referă la lipsa unei viziuni strategice privind *implementarea procesului de modernizare a serviciilor publice din perspectiva administrației de stat*, care să acopere probleme ce țin de calitatea elaborării politicilor în domeniu, prin stabilirea cu claritate a scopurilor, principiilor și instrumentelor politicilor, corectitudinea activităților și măsurilor planificate și succesivitatea acestora, coerența cu alte inițiative ale Guvernului, în primul rând cu politica de e-Transformare a Guvernării, asigurarea resurselor financiare necesare, stabilirea unor mecanisme eficiente de coordonare și management al procesului de modernizare, conștientizarea esenței și complexității acestui proces de către funcționarii publici atât la nivel de conducători, cât și la nivel de specialiști.

70. Generalizând problemele existente din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice, se evidențiază următoarele probleme:

- 1) *Informația incompletă plasată pe paginile web ale instituțiilor publice.* Aceste fapte nu corespund principiilor bunei guvernări de deschidere, transparență și responsabilitate a administrației publice, descrise și în pct.25 din Sub-capitolul 5.1. Responsabilizarea administrativă din prezenta Strategie. În majoritatea cazurilor pentru a beneficia de serviciul necesar, beneficiarii sunt nevoiți să viziteze în persoană instituțiile prestatoare de servicii.
- 2) *Abordarea instituțională îngustă și izolarea instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice.* Beneficiarul continuă să îndeplinească rolul de curier, asigurând schimbul de documente între instituțiile publice. Interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date de stat și celor departamentale funcționează numai în cazuri izolate, antrenând cheltuieli semnificative de timp și costuri economice suplimentare pentru cetățeni și mediul de afaceri.
- 3) *Lipsa procedurilor sistematice și a practicilor de evaluare a poverii administrative.* Deseori, cadrul de reglementare, care stabilește procedurile administrative de prestare a serviciilor publice, prevede cerințe, la care s-ar putea renunța fără riscuri suplimentare, însă evaluarea sistematică și identificarea

---

<sup>41</sup> Hotărârea Guvernului nr.716 din 12 octombrie 2015.

procedurilor și proceselor excesive existente se efectuează doar în cazuri distincte, în special cu suportul unor proiecte internaționale de asistență tehnică.

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

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

- 1) *Absența cadrului normativ de reglementare a serviciilor publice la nivelul normelor primare.* În legislație nu există definiția clară a serviciilor publice și diversității de servicii publice. Conceptul general de serviciu public este utilizat ca un sinonim pentru serviciile publice administrative, servicii în folos public (materiale) etc., fapt ce duce la confuzie și la planificarea neclară a obiectivelor pentru modernizare. Mai mult, nu sunt definite noțiuni cum ar fi deținătorul serviciului public și prestatorul serviciului public, front-office și back-office, noțiuni dezvoltate conform practicilor pozitive europene și internaționale, procesele de prestare a serviciului etc., care, la moment, se utilizează în mod intuitiv, fapt ce complică și tergiversează procesul de modernizare a serviciilor publice.
- 2) *Izolarea instituțională.* Autoritățile, instituțiile publice, întreprinderile de stat - responsabile de prestarea serviciilor publice - consideră serviciile în limitele competenței proprii, dar nu din perspectiva beneficiarilor, pentru care barierele instituționale ale administrației publice creează o povară administrativă suplimentară. O privire la gama de servicii din punctul de vedere al beneficiarilor, analiza orizontală și inițiativele de modernizare ale grupelor de servicii după principiul de „situații de viață”, în conformitate cu practicile pozitive europene și internaționale, se realizează doar în cazuri izolate cu ajutorul proiectelor internaționale de asistență tehnică.
- 3) *Capacitatea funcțională redusă în cadrul Cancelariei de Stat pentru a dirija și coordona eficient procesul de modernizare a serviciilor publice.* Fără o gestionare eficientă a acestui proces este greu de contat constant pe consultanți pentru analiza serviciilor existente și luarea deciziei asupra necesității acestora; stabilirea priorităților de modernizare (necesară din cauza existenței numărului mare de servicii administrative și materiale); determinarea diferitor autorități să colaboreze în acordarea serviciilor complexe, precum și pentru dezvoltarea capacităților și promovarea schimbării în cultura administrativă.
- 4) *Infrastructura de e-Guvernare existentă nu este asimilată și reutilizată suficient de autoritățile publice – prestatoare de servicii publice.* Beneficiile utilizării și reutilizării platformelor și serviciilor electronice guvernamentale deja disponibile asupra reducerii sarcinii (poverii) administrative atât pentru prestatorii, cât și pentru solicitanții/beneficiarii serviciilor publice, deocamdată, nu este valorificată deplin.

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

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

74. Lipsesc o abordare unică privind implementarea modelului de „ghișeu unic” în prestarea serviciilor publice. În pofida utilizării pe larg a denumirii de „ghișeu unic”, în realitate există abordări dintre cele mai diverse ale implementării modelului de „ghișeu unic” în acordarea serviciilor. Există cazuri când implementarea „ghișeului unic” se exprimă prin organizarea concomitentă a unei serii de „ghișee unice” în aceeași instituție și implică vizitarea acestui ghișeu unic de către beneficiari de mai multe ori, ceea ce de fapt subminează scopul propriu-zis al acestui principiu. Principiul de „ghișeu unic” este înțeles, deocamdată, doar ca un mecanism de eficientizare a activității de întreprinzător, în sensul în care este reglementat în Legea nr.161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Exemple ale unor ghișee unice implementate până în prezent în activitatea autorităților publice sunt foarte puține. Astfel, există în continuare problema în ceea ce privește definirea, aplicarea principiului respectiv pentru întregul sistem de servicii publice, precum și instituirea ghișeelor unice în procedura de prestare și a altor servicii publice, nu doar a serviciilor ce țin de eliberarea actelor permissive.

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

- 1) posibilitatea de a obține un rezultat integral al serviciului într-un singur loc (instituție);
- 2) posibilitatea de a obține informații depline cu privire la un serviciu în regim on-line.<sup>42</sup>

76. Cu toate că eforturile concertate ale Guvernului și prestatorilor de servicii publice în domeniul digitalizării serviciilor publice au avut rezultate pozitive și pentru unele servicii gradul de satisfacție de serviciile electronice a atins un nivel înalt<sup>43</sup>, informațiile disponibile sugerează că gradul de asimilare a e-serviciilor este încă relativ mic, acestea fiind mai populare în rândul cetățenilor înstăriți, cu studii, din regiunile urbane.

<sup>42</sup> Pct.19 din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

<sup>43</sup> Centrul de Guvernare Electronică (2015), “Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-transformării guvernării în Republica Moldova”, Chișinău.

77. Lipsesc principiile uniforme și transparente pentru stabilirea tarifelor pentru serviciile prestate contra plată. Prețurile la servicii sunt percepute de majoritatea cetățenilor ca fiind arbitrare sau nerezonabile. Absența acestor principii și modalității de stabilire a tarifelor la serviciile prestate contra plată duc la tendința de majorare a tarifelor, serviciile prestate contra plată fiind percepute de majoritatea consumatorilor serviciilor publice ca fiind arbitrare sau nerezonabile și, în primul rând, ca o sursă de venituri suplimentare pentru instituțiile publice la poziția mijloace bugetare speciale. Pe de altă parte, cadrul legislativ dezordonat și neclaritatea tuturor elementelor serviciilor face dificil calculul prețului de cost al serviciilor și evaluarea obiectivă a tarifelor propuse<sup>44</sup>.

78. Legislația în vigoare abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează modul de funcționare a autorităților administrației publice și instituțiilor publice, inclusiv în procesul de prestare de către acestea a serviciilor publice cetățenilor și persoanelor juridice, emiterea de acte administrative cu caracter normativ sau individual, mecanisme de rezolvare a petițiilor, de soluționare a cererilor privind accesul la informație, de asigurare a transparenței activității autorităților publice în fața societății civile. Această multitudinea de reglementări prevede o serie de proceduri speciale și neuniforme, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari – atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni. Astfel, Guvernul trebuie să reînnoiască angajamentul față de un set cuprinzător de principii ale „bunei administrări” sub forma unei legi cuprinzătoare privind procedurile administrative generale.<sup>45</sup> Această lege urmează să reglementeze într-o formă unitară și sistemică procedurile administrative existente, inclusiv cele aferente prestării serviciilor publice, astfel încât să fie înlăturate carențele generale de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate a legislației pentru cetățeni.

### ***Obiectivul general***

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

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OSI. Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, conform bunelor practici europene și internaționale în domeniu, inclusiv a legii privind serviciile publice, metodologiei privind reingineria

---

<sup>44</sup> Pct.33 subpct.5) și pct.35 subpct.5) din Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.

<sup>45</sup> SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.89.

proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice și digitizarea acestora, precum și metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, precum și a unei legi (cod) de procedură administrativă.

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

OS2. Creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea centrelor universale de prestare a serviciilor publice

Etapa I (2016-2018)

- 1) Creșterea continuă a numărului serviciilor publice supuse reingineriei și digitizării, reutilizând infrastructura guvernamentală existentă (platformele guvernamentale și serviciile electronice instituite de Guvern).
- 2) Pilotarea centrelor universale de prestare a serviciilor publice, prin extinderea soluțiilor de ghișeu unic în desfășurarea activității de întreprinzător pentru toate serviciile publice administrative atribuite în responsabilitatea autorităților administrației publice centrale și locale.

Etapa II (2019-2020)

- 1) Instituirea centrelor universale de prestare a serviciilor publice.

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Subdiviziunea responsabilă de coordonarea generală a activităților administrației publice în domeniul modernizării serviciilor publice creată în cadrul Cancelariei de Stat și suplinită cu personal	2016	1	Serviciul modernizarea serviciilor publice funcțional
	Gradul în care actele normative aferente domeniului modernizării serviciilor publice sunt dezvoltate și aplicate	2018	5	50% de acte sunt adoptate și aplicate
	Pondere cumulativă a funcționarilor publici care au fost instruiți pe parcursul anului din totalul de funcționari publici implicați în prestarea serviciilor publice	2018		100% din numărul funcționarilor publici implicați în prestarea serviciilor publice instruiți
OS2	Analiza și eliminarea tuturor	2017		100% din servicii

serviciilor publice ineficiente și depășite de timp			identificate ca ineficiente și depășite de timp eliminate
Ponderele serviciilor publice supuse reingineriei din totalul serviciilor publice existente la inițierea implementării strategiei	2018		50% din cele mai importante/solicitate servicii reinginerite
Ponderele serviciilor publice supuse digitizării, reutilizând infrastructura guvernamentală instituită, din totalul serviciilor publice reinginerite,	2018		50% din servicii supuse reingineriei digitizate
Numărul serviciilor acordate prin intermediul ghișeelor unice	2019		50% din cele mai importante/solicitate servicii sunt accesibile prin intermediul ghișeelor unice
Numărul centrelor universale de prestare a serviciilor publice lansate și funcționale	2020		Centre universale de prestare a serviciilor publice funcționale în toate municipiile și 50% din orașe – reședință de raion.

#### 5.4. Managementul finanțelor publice

*Sistemul de Management al Finanțelor Publice reprezintă procesul prin care se asigură că gestionarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență.*

##### **Descrierea situației actuale.**

79. Sistemul de Management al Finanțelor Publice (MFP) este o parte inerentă a sectorului public, fiind astfel prezent la nivelul fiecărei autorități și instituții publice. Complexitatea acestui sistem în scopul gestionării finanțelor publice și responsabilizării administrative corespunzătoare este redată de următoarea divizare a responsabilităților între instituții:

- **Parlamentul** adoptă cadrul legislativ în domeniu, adoptă anual limitele macrobugetare pe termen mediu, actualizează politica bugetar fiscală, adoptă și modifică legile bugetare anuale și în final examinează rapoartele de executare semianuale și anuale ale bugetului. Rapoartele anuale, după procesul de examinare, sunt aprobate de către Parlament.<sup>46</sup>
- **Curtea de Conturi** este responsabilă de funcția de audit extern.<sup>47</sup>
- **Guvernul** exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, cu elementele sale atributive decizionale.

<sup>46</sup> Legea nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale.

<sup>47</sup> Legea Curții de Conturi nr.261 din 05.12.2008.



- **Ministerul Finanțelor**, prin intermediul subdiviziunilor sale și instituțiilor subordonate, asigură realizarea funcțiilor Managementului Finanțelor Publice: coordonare generală a procesului bugetar, elaborarea și coordonarea politicii bugetar fiscale, elaborarea și coordonarea procesului de planificare bugetară pe termen mediu (CBTM), gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național, administrarea bugetul de stat și monitorizarea executării celorlalte bugete componente ale bugetului public național. De asemenea, gestionează alte procese sau sisteme cum ar fi sistemul trezorerial (Trezoreria de Stat), sistemul de administrare fiscală (Inspectoratul Fiscal Principal de Stat), sistemul de achiziții publice (Agenția de Achiziții Publice), sistemul de administrare vamală (Serviciul Vamal), sistemul de Control Financiar Public Intern și funcția de inspecție financiară (Inspecția Financiară).
- **Casa Națională de Asigurări Sociale** este responsabilă de gestionarea bugetului de asigurări sociale.
- **Compania Națională de Asigurări în Medicină** este responsabilă de fondurile asigurării obligatorii în medicină.
- **Autoritățile publice centrale** sunt responsabile de planificarea bugetară în baza documentelor de politici pe fiecare domeniu de activitate și elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pe termen mediu în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, de elaborarea bugetelor anuale, executarea și raportarea conform legislației.
- **Autoritățile publice locale** elaborează, aprobă și administrează bugetele locale cu respectarea principiilor și regulilor stabilite în legislație.
- **Instituțiile bugetare** gestionează resursele bugetare disponibile în conformitate cu legislația.

80. Conform Legii finanțelor publice și responsabilității fiscale, bugetul public național este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale. Ultimele, la rândul lor, sunt divizate în bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău. Legea privind finanțele publice locale<sup>48</sup> a fost actualizată în noiembrie 2013<sup>49</sup>, fiind introdus un nou sistem al finanțelor publice locale, în conformitate cu obiectivul specific II de la componenta "Descentralizare financiară" din cadrul Strategiei naționale de descentralizare<sup>50</sup>, și anume perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

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

<sup>48</sup> Legea nr.397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale.

<sup>49</sup> Legea nr.267 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

<sup>50</sup> Legea nr.68 din 5.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 .

82. Pe parcursul ultimilor ani, sistemul de MFP este într-un proces intens de reformare la toate nivelele. În acest sens, a fost elaborată și aprobată Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, care se află în proces de implementare.<sup>51</sup>

83. Totodată, a fost aprobată Legea privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale<sup>52</sup>, care conține prevederi importante menite să asigure consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a procesului bugetar, precum și eficientizarea gestionării resurselor bugetare și sporirea transparenței în procesul bugetar. Aplicarea regulilor politicii bugetar-fiscale și adoptarea de către Parlament a limitelor macrobugetare pe termen mediu, implementarea noii clasificării bugetare și a noului plan de conturi, consolidarea bugetării pe programe și stabilirea noilor reguli pentru gestionarea veniturilor colectate de instituțiile bugetare, delimitarea clară a responsabilităților în procesul bugetar și sporirea rolului autorităților publice centrale - sunt doar câteva din cele mai importante reforme prevăzute de noua lege organică în domeniul finanțelor publice.

84. Sistemul de Control Financiar Public Intern (CFPI), de asemenea, este supus unui proces de reformare. Astfel, a fost adoptată Legea privind controlul financiar public intern<sup>53</sup> și a fost aprobat de către Guvern Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017<sup>54</sup>. Totodată, au fost aprobate de către ministrul finanțelor Standardele naționale atât pentru managementul financiar și control (MFC), cât și pentru auditul intern.

85. De asemenea, întru aducerea cadrului regulator în domeniul achizițiilor publice în conformitate cu legislația UE, a fost aprobată o nouă lege privind achizițiile publice<sup>55</sup>, care intră în vigoare de la 1 mai 2016.

86. În afară de actele normative despre care s-a menționat mai sus, domeniul Managementului Finanțelor Publice mai este reglementat și de următoarele acte:

- a) Legea nr.419 din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat;
- b) Legea contabilității nr.113 din 27.04.2007;
- c) Legile bugetare anuale;
- d) Hotărârea Guvernului nr.82 din 24.01.2006 "Privind elaborarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget";
- e) Ordinul ministrului finanțelor nr.208 din 24.12.2015 "Privind Clasificația Bugetară";
- f) Ordinul ministrului finanțelor nr.209 din 24.12.2015 "Privind aprobarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului";
- g) Codul Fiscal;
- h) Codul Vamal;
- i) Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008.

---

<sup>51</sup> Hotărârea Guvernului nr.573 din 06.08.2013 "Privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020".

<sup>52</sup> Legea nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale..

<sup>53</sup> Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern.

<sup>54</sup> Hotărârea Guvernului nr.1041 din 20.12.2013 "Cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017".

<sup>55</sup> Legea nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice.

87. La capitolul Managementul Finanțelor Publice, conform ultimelor procese de evaluare, administrația publică centrală se situează la un nivel stabil. Atât exercițiul de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare în perioada 2012-2014 (PEFA)<sup>56</sup>, cât și evaluarea SIGMA din martie 2016 au calificat dezvoltarea la acest capitol drept una stabilă și avansată. Indicatorii de evaluare prezintă în majoritatea cazurilor valori crescute, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-1 - PI-3, la capitolul ”credibilitatea bugetului”, sau stabile, cum ar fi în cazul indicatorilor PI-13- PI-28, la capitolul ”ciclul bugetar”.

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

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

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

91. Cu toate acestea, la indicatorul risipei cheltuielilor guvernamentale, analizat în cadrul Raportului Competitivității Globale 2014-2015, elaborat de către Forumul Economic Mondial, Moldova este clasată pe locul 102 din 144.<sup>57</sup>

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

93. În același timp, capacitatea administrativă a autorităților publice locale este serios afectată de lipsa unor mijloace și resurse umane, logistice, patrimoniale și financiare consistente pentru a asigura servicii publice locale calitative. Resursele financiare insuficiente și dimensiunea redusă a localităților afectează negativ capacitatea administrativă a APL de a-și îndeplini rolul în furnizarea de servicii.

### ***Problemele identificate.***

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

<sup>56</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more\\_info/pefa\\_assessment\\_2012-2014.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf)

<sup>57</sup> Raportul Competitivității Globale, pag. 413, Forumul Economic Mondial

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

96. În procesul de utilizare a resurselor publice, Guvernul trebuie să decidă care sunt prioritățile, prin intermediul unui ciclu bugetar regulat de planificare, aprobare și implementare. Maximizarea eficacității și eficienței cheltuielilor publice rezidă de fapt în asigurarea unei valori maxime în urma acestor decizii de cheltuieli, aplicarea procedurilor de control și evitarea pierderilor, erorilor, fraudei și corupției.<sup>58</sup>

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

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

- a) Calendarul și modul de aprobare a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu nu este respectat, în special pentru anii 2013 și 2014 acesta nu a fost finalizat în termenii stabiliți și aprobat de către Guvern. Documentul a fost discutat și aprobat doar în cadrul Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică și plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor. Iar în anul 2015, CBTM nu a fost aprobat nici în cadrul Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică, ci doar la nivelul Ministerului Finanțelor. În lipsa unui document aprobat de Guvern privind planificarea bugetară pe termen mediu, scade credibilitatea întregului exercițiu. Prin urmare, se diminuează importanța priorităților stabilite și responsabilitatea privind angajamentele luate.
- b) Nu toate sectoarele au acoperire cu strategii de cheltuieli în cadrul CBTM, ceea ce presupune o legătură slabă cu obiectivele strategice ale unor documente de politici. Deși prin implementarea planificării bugetare pe termen mediu și bugetării pe programe se tinde obținerea unei corelări mai bune a alocării resurselor cu obiectivele de politici naționale și sectoriale, legătura între elementele de bază (obiective, indicatori de performanță) din documentele de politici cu cele din CBTM și bugetele anuale rămâne a fi în continuare a

---

<sup>58</sup> ”Quality of Public Administration. A toolbox for practitioners,, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit E.1, 2015.

provocare. Este esențial ca toate documentele de politici, activitățile cărora au fost considerate a fi prioritare și planificate pentru finanțare să fie reflectate în cadrul politicilor sectoriale de cheltuieli pentru monitorizarea și evaluarea ulterioară a indicatorilor de performanță. În caz contrar, dispare certitudinea finanțării priorităților asumate și există riscul ca unii indicatori să nu fie monitorizați sau evaluați, fapt ce poate diminua realizarea obiectivelor planificate. Corelarea între documentele de politici, CBTM și bugetele anuale este determinată și de gradul insuficient de conlucrare între subdiviziunile responsabile de politici și cele responsabile de buget.

- c) Importanța sistemului de Management Financiar și Control (MFC) nu este perceput corespunzător de către conducătorii instituțiilor, prin urmare există carențe în implementarea elementelor acestuia. Implementarea MFC la nivel organizațional nu este structurată uniform și rămâne în urma dezvoltării cadrului operațional. Responsabilitatea primordială pentru dezvoltarea MFC este pe seama managerilor de nivel înalt ai fiecărei instituții, împreună cu alți conducători ai subdiviziunilor din subordine. În realitate însă, unitățile de Audit Intern ajută la dezvoltarea MFC prin intermediul instruirilor personalului, suportului la locul de muncă și recomandărilor privind perfecționarea procedurilor de control. Cu toate că sistemul de control financiar public intern are mai mult conotații financiare și este în vizorul personalului din domeniul financiar-contabil al instituțiilor, acest sistem oferă o asigurare suplimentară managementului că procedurile de control intern instituite, atât la nivel financiar, cât și la nivel operațional, vor duce la realizarea obiectivelor stabilite. Această asigurare este valabilă și pentru mediul extern al instituției și, respectiv, al administrației publice în ansamblu, indiferent de tipul acestora: Guvern, Curtea de Conturi, Parlament, parteneri de dezvoltare, etc.
- d) Nu există o procedură unificată corespunzător etapelor de implementare a MFC. Instituțiilor nu li se cere să aprobe propriile regulamente sau planuri de dezvoltare a sistemului de MFC. Manualul MFC propune, dar nu solicită existența coordonatorilor, grupurilor de lucru sau planurilor de acțiuni separate pentru consolidarea sistemelor curente de MFC. În același timp, este încurajată integrarea acțiunilor de dezvoltare a MFC în planurile operaționale curente ale instituției.
- e) Mecanismul existent de supraveghere a implementării sistemului MFC la nivelul administrației publice nu are capacitățile necesare de decizie și influență. Rapoartele elaborate de către Unitatea Centrală de Armonizare a MFC sunt prezentate Guvernului și aprobate fără un proces de evaluare și analiză. În aceste rapoarte nu sunt incluse secțiuni cu privire la concluzii și recomandări, dar nu este urmărită de către Guvern implementarea și impactul acestora.
- f) Lipsește conceptul de delegare la nivel de structură ierarhică pentru instituțiile subordonate. Unul dintre principiile care stau la baza MFC este răspunderea managerială. Aceasta prevede delegarea răspunderii manageriale în cadrul ierarhic al unei instituții. La moment nici Legea privind controlul financiar public intern și nici Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nu conțin astfel de prevederi.

- g) Sistemul de audit intern, din aceleași motive înregistrează deficiențe în implementare. La etapa actuală, din 57 instituții ce cad sub incidența obligativității instituirii funcțiilor de audit intern, doar 45 au creat astfel de unități. Chiar dacă numărul total de auditori este în creștere (de la 108 la 125 în 2014), majoritatea unităților de audit intern sunt formate din 1-2 angajați, care în mare măsură se concentrează pe auditul de conformitate, decât pe celelalte tipuri de audit – auditul de sistem, auditul performanței sau auditul tehnologiilor informaționale. Mai mult, unitățile de audit intern nu sunt percepute ca instrumente de evaluare și asigurare ex-post a implementării și funcționalității procedurilor de control intern întru atingerea obiectivelor, dar ca instrumente de creare sau validare a acestora, fiind implicate direct în elaborarea acestora sau aplicarea lor.
- h) Autoritățile efectuează operațiuni de achiziții publice prin intermediul unor unități desemnate pe plan intern sau grupuri de lucru, care sunt compuse din cel puțin cinci persoane și care își desfășoară ciclul complet al achizițiilor publice, de la planificare până la încheierea contractului. Deși legislația stabilește o serie de criterii pentru a asigura buna desfășurare a procedurilor de achiziții publice, prezența unor experți în proces nu este întotdeauna garantată, iar uneori aceștia chiar sunt excluși în mod explicit din componența grupurilor de lucru. Neimplicarea experților în achizițiile publice explică în mare parte de ce grupurile de lucru nu sunt în măsură să pregătească documentație de licitație adecvată sau să stabilească în mod corect calificarea și criteriile de evaluare, ceea ce în cele din urmă duce la anularea ofertelor<sup>59</sup>.

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

- a) Descentralizarea financiară nu este încă finalizată. Deși prin modificările operate la Legea privind finanțele publice locale și Codul Fiscal a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, fiind revizuit și modificat sistemul impozitelor partajate, din 3 blocuri de activități preconizate, au rămas nerealizate activitățile la capitolul (i) consolidarea bazei de generare a veniturilor locale și (ii) eficientizarea managementului financiar.
- b) Sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența foarte negativ responsabilitatea autorităților APL de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietate APL, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale.
- c) Legea privind descentralizarea administrativă a Republicii Moldova<sup>60</sup> definește capacitatea administrativă ca raportul dintre cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale APL. Conform Legii, o autoritate publică locală este

---

<sup>59</sup> b. Pag. 115

<sup>60</sup> Legea nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrative.

considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. La moment, se constată că mai mult de 80% din APL nu întrunesc aceste condiții.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OS1. Bugetul Public Național este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen mediu și procedurile prescrise sunt pe deplin respectate.*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Definitivarea cadrului procedural la nivelul autorităților administrației publice centrale privind planificarea resurselor bugetare și corelarea acestora cu documentele de politici aprobate.
- 2) Instituirea unui mecanism de dezvoltare continuă a capacităților personalului ce activează în domeniul managementului finanțelor publice.

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 1) Revizuirea funcțiilor și atribuțiilor subdiviziunilor din cadrul autorităților publice centrale în vederea asigurării unei conlucrări eficiente în procesul bugetar și pentru a asigura corelarea între documentele de politici cu CBTM și bugetul anual;
- 2) Consolidarea procesului bugetar, bazat pe reguli și principii unice în gestionarea bugetului, în corespundere cu cerințele și practicile europene.

*OS2. Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și împuternicirile, iar aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general*

#### *Etapa I (2016-2018)*

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

#### *Etapa II (2019-2020)*

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

*OS3. Fiecare organizație publică implementează managementul financiar și controlul și auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile organizației.*

#### *Etapa I (2016-2018)*

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

#### Etapa II (2019-2020)

- 1) Înțelegerea clară a sistemului de management financiar și control și aplicarea corespunzătoare în conformitate cu cadrul normativ existent.
- 2) Asigurarea activității unităților de audit intern în corespundere cu standardele naționale și internaționale de audit intern.
- 3) Consolidarea capacităților unităților de audit intern care ar permite efectuarea misiunilor de audit de sistem, de performanță și auditul tehnologiilor informaționale.

OS4. Reglementările privind achizițiile publice corespund acquis-ului, sunt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii, și sunt aplicate în mod efectiv.

#### Etapa I (2016-2018)

- 1) Modificarea articolului 75 al Legii privind achizițiile publice.
- 2) Consolidarea capacităților Ministerului Finanțelor în elaborarea politicilor și cadrului legal în domeniul achizițiilor publice.

#### Etapa II (2019-2020)

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

#### OS5. Consolidarea bazei de venituri proprii ale APL

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

OS6. Delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale (UAT), inclusiv pe domenii (public și privat). Asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului.

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



### Indicatori de monitorizare

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	CBTM aprobat de guvern	2015	-	1
	Numărul total de strategii sectoriale în CBTM	2014	17	21
	Indicele de rezistență a CBTM <sup>61</sup>	2014	3	5
	Legile bugetare anuale aprobate în termenul stabilit	2015	-	3
	Numărul autorităților publice centrale care au aprobat regulamente cu privire la organizarea internă a procesului bugetar			
OS2	Cadrul operațional pentru MFC este complet, existent și aplicat	2015	2	4
	Guvernul a studiat și analizat aplicabilitatea principiile delegării	2016	0	1
OS3	Ponderele instituțiilor care întrunesc condițiile minime de unități de personal în subdiviziunile de audit intern	2015	79%	100%
	Ponderele auditorilor interni ce posedă certificate naționale sau internaționale de activitate	2015	32%	100%
	Ponderele medii a auditelor de sistem, performanță și TI față de celelalte activități de audit	2015	0	60%
OS4	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului legal pentru achiziții publice	2015	3	5
	Nivelul de dezvoltare și implementare a cadrului de politici pentru achiziții publice	2015	1	5
	Profesionalizarea personalului în domeniul procurărilor			
OS5	Surse noi de venituri proprii ale APL și autonomia de decizie asupra lor			
	Instruiri organizate pentru APL în domeniul planificării bugetare bazată pe programe de performanță			
OS6	Instrumente juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT aprobate			
	Standarde de evidență a proprietății publice			

<sup>61</sup> Indicele se referă la calitatea CBTM prin următoarele criterii (Directoratul General pentru Afaceri Economice și Financiare, "Principiile administrației publice", SIGMA):

- existența unui cadru național pe termen mediu;
- corelarea între țintele bugetare multianuale și pregătirea bugetului anual;
- implicarea parlamentelor naționale în pregătirea planurilor bugetare pe termen mediu;
- existența mecanismelor de coordonare între nivelele guvernului înainte de fixarea țintelor bugetare pe termen mediu pentru toate nivelele guvernamentale.

## 5.5. Serviciul public și managementul resurselor umane

---

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

---

### **Descrierea situației actuale.**

100.Reformele care au scopul să creeze un serviciu public modern au fost, în mare parte, implementate după adoptarea Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Cancelaria de Stat asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane; ghidează autoritățile publice și monitorizează procesul de implementare a unor proceduri de personal în autoritățile publice. Către sfârșitul anului 2013 a fost finalizată crearea unor instrumente de gestionare a resurselor umane, și anume SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” și Portalul guvernamental al funcțiilor publice vacante. Cancelaria de Stat, de asemenea, coordonează rețeaua de practicieni în resurse umane (subdiviziunile resurse umane), responsabili de implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice.

101.Această lege se aplică doar pentru 17145 funcționari publici din administrația publică centrală și locală din totalul de 42764 persoane angajate în autoritățile publice la 1 ianuarie 2015, ceea ce a reprezentat 11% din totalul angajaților în sectorul public în anul 2014.<sup>62</sup>

102.Prin Clasificatorul unic al funcțiilor publice<sup>63</sup> s-a reușit structurarea autorităților publice și clasificarea funcțiilor publice. Pentru toate funcțiile publice au fost elaborate fișe de post; în scopul facilitării încadrării noilor funcționari publici în activitate, se practică perioada de probă (6 luni), cu instruirea obligatorie a debutanților (80 ore); se realizează evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (anual) și activități de dezvoltare profesională a acestora. Au fost înregistrate progrese semnificative în domeniul angajării în funcția publică în bază de merit (prin concurs și promovare). În anul 2013 au intrat în vigoare prevederile legale (Legea 98/2012, Legea 158/2008) privind funcția de „secretar de stat” în ministere ca funcție publică de conducere de nivel superior.

103.A fost asigurată transparența sistemului de salarizare (Legea 48/2012), care a fost aplicat tuturor funcționarilor publici (cu excepția unor categorii de funcționari publici cu statut special). Normele legale prevăd salarizarea în bază de performanță pentru a atrage și reține cei mai performanți funcționari. Cu toate acestea, anumite elemente stimulatorii ale acestui sistem încă nu au fost puse în aplicare, influențând negativ asupra motivării funcționarilor.

104.Pentru stabilirea salariului de funcție al funcționarului public în raport cu sarcinile și atribuțiile funcției ocupate, sistemul de salarizare al funcționarilor publici include 23 grade de

---

<sup>62</sup> Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Cancelaria de Stat, 2015.

<sup>63</sup> Aprobat prin Legea nr.155 din 21.07.2011.

salarizare, inclusiv gradele 1-20 pentru funcționarii publici de conducere și de execuție a câte 9 trepte de salarizare fiecare și gradele 21-23 pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior a câte 5 trepte de salarizare. Odată cu intrarea în vigoare a Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici<sup>64</sup> 2012, funcționarilor publici de conducere și de execuție le-au fost acordate treptele de salarizare I-VII, salariul acestora încadrându-se în diapazonul 2200-8580 lei, iar funcționarilor publici de conducere de nivel superior – treptele I-III, salariul acestora încadrându-se în diapazonul 7000-8970 lei. Astfel, salariul mediu lunar la nivel central în 2014 a fost același ca și în 2013, 5290 lei pentru funcționari publici la nivel de execuție și de conducere și 9255 lei pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, care sunt doar 36. În martie 2015, pentru prima dată a avut loc avansarea în trepte de salarizare.

105. Se acordă o anumită atenție motivării nefinanciare a funcționarilor publici, astfel în 2012 a fost instituită sărbătoarea profesională „Ziua funcționarului public”, se acordă diplome ale Guvernului, distincții de stat celor mai performanți funcționari. Autoritățile publice au început să elaboreze și să implementeze programe de motivare nefinanciară a personalului.

### ***Problemele identificate.***

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

107. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este stabilit de legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, însă aceasta nu funcționează bine în practică, așa cum unele elemente de remunerare nu au fost puse în aplicare. Elementele variabile de salarizare constituie 30%, lăsând mult loc pentru deciziile manageriale.

108. În termeni reali, nivelurile salariilor pentru majoritatea funcționarilor publice, în special debutanți, sunt foarte mici.

109. În pofida introducerii remunerării în bază de performanță și a altor stimulente, recrutarea și menținerea personalului calificat rămâne a fi încă o provocare, în special din cauza nivelului redus de salarizare, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivelul administrației publice locale.

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

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

112. Volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor de serviciu.

---

<sup>64</sup> Legea nr.48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

113. Legislația în domeniul APL stabilește un set larg de competențe și responsabilități primăriilor, realizarea cărora necesită instituții dezvoltate, bine structurate și specializate funcțional. Circa 769 (85%) dintre autoritățile locale din Republica Moldova au maximum 6 funcționari publici locali (24% au mai puțin de 4 funcționari), dintre care: primarul, secretarul, perceptorul, inginerul cadastral, contabilul. Această structură a personalului nu permite un management public eficient și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate. Reformele de modernizare a serviciilor publice, derulate pe segmentul administrație publică locală, în special prin prisma utilizării tehnologiilor informaționale și valorificării fondurilor disponibile pentru guvernarea locală, impun necesitatea identificării posibilităților de a încadra în activitatea primăriilor specialiști calificați.

### ***Obiective specifice și acțiuni prioritare***

*OSI. Scopul serviciului public este clar definit și aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ și cadrul instituțional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist*

#### *Etapa I (2016-2018)*

- 1) Pregătirea propunerilor de modificare a legislației în scopul:
    - a. Asigurării că toate angajările și promovările sunt realizate în bază de merit.
    - b. Protejării funcționarilor public împotriva concedierilor nejustificate.
    - c. Îmbunătățirii sistemului de salarizare.
    - d. Anularea numărului obligatoriu minim de zile pentru instruirea funcționarilor publice.
  - 2) Analiza prevederilor legale cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au statut de funcționar public ori sunt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate sau responsabilitate publică în interesul general al statului.
  - 3) Accelerarea procesului de colectare a datelor pentru registrul funcțiilor publice și funcționarilor publici.
- 1) Asigurarea unui management eficient al resurselor umane:
    - a. Consolidarea poziției Cancelariei de Stat de unitate națională de management a resurselor umane în administrația publică prin extinderea competențelor legale și majorarea numărului de personal responsabil.
    - b. Consolidarea managementului la nivel de autoritate publică

#### *Etapa II (2019-2020)*

- 2) Elaborarea propunerilor pentru modificarea legislației cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au statut de funcționar public ori sunt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate sau responsabilitate publică în interesul general al statului.
- 3) Extinderea scopului registrului funcționarilor publici, prin includerea noilor funcționalități, și asigurarea interoperabilității cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce privește salarizarea funcționarilor publici.

- 4) Delimitarea clară a competențelor instituțiilor implicate în managementul resurselor umane în administrația publică.

OS2. Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management a resurselor umane.

Etapa I (2016-2018)

- 1) Fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat, în primul rând prin accelerarea procesului de angajare a acestora.
- 2) Pregătirea modificărilor legislației pentru consolidarea rolului poziției de secretar de stat, prin atribuirea responsabilității generale de management al autorității, inclusiv de management al resurselor umane.
- 3) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit.
- 4) Perfecționarea sistemului de motivare financiară și non-financiară.
- 5) Întreprinderea măsurilor necesare pentru a spori obiectivitatea evaluării performanțelor.
- 6) Promovarea și asigurarea integrității funcționarilor publici.

Etapa II (2019-2020)

- 1) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit prin introducerea sistemului centralizat.
- 2) Dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire.

**Indicatori de monitorizare**

Obiectiv	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință	Ținta, anul 2020
OS1	Măsura în care scopul serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică			
	Măsura în care cadrul legal și de politici pentru asigurarea unui serviciu public profesional și coerent este stabilit și implementat			
	Măsura în care aranjamentele instituționale fac posibilă aplicarea coerentă a practicilor de management al resurselor umane în serviciul public			
OS2	Măsura în care angajările în serviciul public se efectuează în bază de merit			
	Măsura în care prevenită influență politică asupra angajărilor și disponibilizărilor la nivelul poziției de management superior din serviciul public			
	Măsura în care sistemul de salarizare al funcționarilor publici este corectă și transparentă			

	Fluctuația anuală a funcționarilor publicii în administrația publică, inclusiv centrală și locală			
	Procentul pozițiilor vacante suplinite prin concurs la nivelul administrației publice, inclusiv centrale și locale			

## VI. ETAPELE DE IMPLEMENTARE

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

- **Prima etapă** - *perioada 2016-2018*, se va axa pe consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere a reformei la nivel local în toată plenitudinea sa. Obiectivul pe termen scurt este consolidarea și promovarea reformării sistemelor cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernare, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central în realizarea reformei administrativ-teritoriale, programată pentru anul 2018. La finele acestei etape va fi efectuată evaluarea intermediară a Strategiei, rezultatele căreia vor reconfigura obiectivele și acțiunile acesteia pentru a doua etapă.
- **A doua etapă** – *perioada 2019-2020*, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă a administrației publice, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială.

## VII. CADRUL DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE

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

116. Monitorizarea Strategiei va avea loc la două nivele corelate. În primul rând, instituțiile/subdiviziunile responsabile de coordonarea componentelor reformei vor valorifica propriile sisteme de monitorizare, colectare și analiză a datelor de implementare și raportare privind performanțele înregistrate în baza planurilor aprobate. În al doilea rând, Cancelaria de Stat va examina rapoartele de monitorizare și va asigura coordonarea și monitorizarea evoluțiilor în realizarea Strategiei. Platforma utilizată pentru executarea acestui exercițiu la nivelul Cancelariei de Stat va fi consiliul sectorial pentru reforma administrației publice, condus de către Secretarul general al Guvernului.

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

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

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

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

PROIECT