Baseline Measurement Report:

The Principles of Public Administration

MOLDOVA

December 2015

Authorised for publication by Karen Hill, Head of the SIGMA Programme

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. It should not be reported as representing the official views of the EU, the OECD or its member countries, or of beneficiaries participating in the SIGMA Programme. The opinions expressed and arguments employed are those of the author(s).

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

CONȚINUT

LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR 2

PREZENTARE GENERALĂ 4

CADRUL STRATEGIC AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 7

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 7

2. Analiză 8

ELABORAREA ȘI COORDONAREA DE POLITICI 20

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 20

2. Analiză 21

SERVICIUL PUBLIC ȘI MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE 44

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 44

2. Analiză 46

RESPONSABILITATEA 66

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 66

2. Analiză 67

PRESTAREA SERVICIILOR 79

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 79

2. Analiză 80

MANAGEMENTUL FINANȚELOR PUBLICE 91

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015 91

2. Analiză 93

LISTA ABREVIERILOR ŞI ACRONIMELOR

AA/ZLSAC	Acordul de Asociere care include Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător
AAP	Agenția Achiziții Publice
AI	audit intern
AIR	Analiza impactului de reglementare
APC	administrația publică centrală
APL	administrația publică locală
ASC	Agenţia de Soluţionare a Contestaţiilor
CAL	Centrul de Armonizare a Legislaţiei
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
CC	Curtea de Conturi
CE	Comisia Europeană
CFPI	controlul financiar public intern
CG	Centrul Guvernului
CIPS	Comitetul interministerial pentru planificare strategică
CNP	Consiliul Național pentru Participare
COSO	Comitetul Organizațiilor de Sponsorizare
CUT	Cont unic de trezorerie
DAMF	Direcția de armonizare din cadrul Ministerului Finanțelor
DGCPAERAPC	Direcția generală Coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale
FMI	Fondul Monetar Internațional
IE	Integrare europeană
IPA	Instrument de Asistență Pre-aderare
ISA	Instituția Supremă de Audit
ISSAI	Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit
IT	tehnologia informației
ÎS	întreprindere de stat
LAI	Legea privind accesul la informație
LAP	Legea privind achizițiile publice
LAPCS	Legea privind administraţia publică centrală de specialitate
LBS	Legea bugetului de stat
LCA	Legea contenciosului administrativ
LSP	Legea serviciului public
LSSFP	Legea privind sistemul de salarizare a funcţionarilor publici

MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MCF	Managementul și controlul financiar
ME	Ministerul Economiei
MF	Ministerul Finanțelor
MFP	Managementul finanțelor publice
MJ	Ministerul Justiției
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PAAG	Planul anual de activitate al Guvernului
PIB	produsul intern brut
PlAG	Planul de acțiuni al Guvernului
PNAAA	Planul Național de Acțiuni pentru punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova
PNAL	Planul național de armonizare a legislației
PPP	Parteneriate publice-private
PrAG	Programul de activitate al Guvernului
RAP	Reforma administrației publice
RAPC	Reforma Administrației Publice Centrale
RP	Regulament de procedură
RPFP	Reforma Politicii Finanțelor Publice
SIMC	Sistemul integrat de management al cazurilor
SIMRU	Sistemul informatic de management al resurselor umane
SNCI	Standardele naționale de control intern
UCA	Unitatea centrală de armonizare
UE	Uniunea Europeană

PREZENTARE GENERALĂ

În 2014 SIGMA, în cooperare cu Comisia Europeană (CE), a elaborat Principiile Administrației Publice[1]. Principiile acoperă șase domenii: cadrul strategic al reformei administrației publice (RAP), elaborarea și coordonarea de politici, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea, prestarea serviciilor și managementul finanțelor publice (MFP), inclusiv achizițiile publice și auditul extern. Acestea definesc ceea ce presupune o bună guvernare în practică și prezintă principalele cerințe care trebuie urmate de state pe parcursul procesului de integrare în UE. Principiile dispun și de un cadru de monitorizare care permite o analiză periodică a progreselor înregistrate în aplicarea Principiilor și stabilirea unor criterii de țară.

Principiile Administrației Publice au fost elaborate în contextul "Strategiei de extindere și principalele provocări 2014-2015", adoptată de CE în octombrie 2014. Principiile și cadrul lor de analiză au fost utilizate de către SIGMA în țările UE implicate în procesul de aderare din Balcanii de Vest și Turcia, în prima jumătate a anului 2015, pentru a pregăti rapoarte cuprinzătoare de analiză și evaluare a progresului RAP în aceste țări[2].

La 27 iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (AA / ZLSAC). Prin semnarea Acordului de Asociere, Moldova s-a angajat să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și normele Uniunii Europene.

În 2015 CE și Guvernul Republicii Moldova a solicitat SIGMA să efectueze o evaluare a reformei administrației publice în Republica Moldova, utilizând cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice.

Acest Raport de țară stabilește valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și oferă o analiză privind situația țării în raport cu Principiile. Acesta vizează perioada ianuarie 2014 până în decembrie 2015. Raportul de analiză este completat de anexa metodologică, care definește indicatorii incluși în cadrul de monitorizare.

Situația actuală generală în Republica Moldova

AA/ZLSAC semnat de Republica Moldova și UE oferă un cadru pentru integrarea graduală a Republicii Moldova în UE. Printre alte activități, Moldova s-a angajat să continue reformele administrației publice pentru dezvoltarea, consolidarea și creșterea stabilității și eficienței instituțiilor democratice și a statului de drept, pentru a se asigura respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pentru a asigura eficiența în lupta împotriva corupției și pentru a contribui la consolidarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesional. AA/ZLSAC și protocoalele și anexele sale conturează mai multe reforme detaliate pe care Moldova trebuie să le îndeplinească pentru a respecta standardele UE.

Pentru a îndeplini obligația în conformitate cu AA / ZLSAC și a implementa cu succes reformele necesare, Moldova are nevoie de o administrație publică capabilă și funcțională. Unele elemente esențiale ale reformei administrației publice bune sunt deja în vigoare în Moldova, dar persistă mai

[1] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE, Paris.

[2] SIGMA (2015), *Rapoarte a măsurărilor de referință*, Publicația OCDE, Paris.

multe provocări serioase, în special în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor și legilor care au fost deja adoptate.

Guvernul Republicii Moldova recunoaște RAP drept prioritate în documentele de politici la nivel central, deși nu într-un mod coerent. Guvernul se axează pe îmbunătățirea prestării de servicii și MFP. Cadrul politicilor este fragmentat, deoarece agenda RAP este pusă în aplicare prin intermediul a șapte documente sectoriale de planificare în domeniul prestării de servicii, de e-guvernare, MFP, reforma de reglementare și de dezvoltare a societății civile. Strategia cuprinzătoare RAP a expirat în 2013, iar un nou document de planificare RAP nu a fost încă elaborat. Cadrul legal pentru elaborarea și coordonarea de politici, cât și pentru integrarea europeană, este în vigoare, dar este fragmentat.

1 Cadrul strategic al reformei administrației publice

CADRUL STRATEGIC AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Guvernul Republicii Moldova[3] recunoaște RAP drept prioritate în documentele de politici la nivel central, deși nu într-un mod coerent. Guvernul se axează pe îmbunătățirea prestării de servicii și MFP. Cadrul politicilor este fragmentat, deoarece agenda RAP este pusă în aplicare prin intermediul a șapte documente sectoriale de planificare în domeniul prestării de servicii, de e-guvernare, MFP, reforma de reglementare și de dezvoltare a societății civile. Strategia cuprinzătoare RAP a expirat în 2013, iar un nou document de planificare RAP nu a fost încă elaborat. Sustenabilitatea financiară a RAP nu este asigurată, deoarece costurile reformelor nu sunt calculate.

Punerea în aplicare a documentelor de planificare sectoriale care acoperă agenda RAP este monitorizată. Cu toate acestea, procesele fragmentate nu asigură furnizarea de informații cuprinzătoare și de analiză a progreselor înregistrate în domeniile RAP. Cerințele de raportare și responsabilitate nu sunt îndeplinite întotdeauna în practică: rapoartele anuale au fost pregătite pentru cinci din cele șapte strategii[4], dar numai trei din șapte rapoarte au fost prezentate pentru discuții și / sau adoptare autorităților de coordonare prevăzute în strategiile respective[5].

Managementul RAP și cadrul de coordonare la nivel politic a fost recent stabilit, dar nu a fost aplicat. O singură instituție principală este responsabilă pentru coordonarea RAP; cu toate acestea, funcțiile sale sunt definite în sens foarte larg și nu a fost desemnată în mod oficial în calitate de secretariat pentru organismele de coordonare RAP. Personalul instituției responsabile de coordonarea RAP nu beneficiază de cursuri de formare periodice legate de RAP, și durabilitatea capacității de coordonare RAP nu este asigurată datorită fluctuației înalte a personalului.

1.2. Principalele evoluții

Noul Program de activitate al Guvernului adoptat pentru 2015-2018[6] stabilește buna guvernare și MFP ca priorități. Planul de acțiuni al Guvernului 2015-2016[7], adoptat în septembrie 2015, prevede, de asemenea, o serie de măsuri în domeniul bunei guvernări și MFP. Cu toate acestea, continuarea punerii în aplicare a acestor măsuri este în discuție din cauza instabilității politice actuale.

În octombrie 2015, Guvernul a adoptat o decizie privind înființarea Consiliului Național pentru RAP[8]. Mandatul Consiliului RAP este de a coordona punerea în aplicare a agendei RAP la nivel politic; cu toate acestea, Consiliul nu este încă funcțional.

---

3 Analiza se referă la situația din Republica Moldova la sfârșitul anului 2015: misiunea SIGMA de documentare în Republica Moldova a avut loc în noiembrie 2015, iar raportul a fost elaborat în decembrie 2015.

4 Rapoartele anuale consolidate au fost pregătite pentru Strategia reformei cadrului de reglementare, Strategia Moldova digitală 2020, Strategia de dezvoltare în domeniul managementului finanțelor publice, Strategia de Dezvoltare a Societății Civile și Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern (CFPI).

5 Raportul referitor la Programul de dezvoltare a CFPI a fost prezentat la ședința de Guvern; Raportul privind strategia MFP a fost prezentat Parlamentului, Delegației Uniunii Europene și Curții de Conturi a Republicii Moldova; Raportul privind Strategia de Dezvoltare a Societății Civile a fost prezentat Parlamentului.

6 Guvernul Republicii Moldova (2015), Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2015-2018, Guvernul Republicii Moldova.

7 Hotărîrea Nr. 680 cu privire la aprobarea Planului de acţiuni al Guvernului pentru anii 2015-2016, 30 septembrie 2015.

8 Hotărîrea Nr. 716. cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice, 12 octombrie 2015.

2. ANALIZĂ

Această analiză se referă la cele cinci Principii pentru cadrul strategic din domeniul RAP, grupate în două cerințe esențiale[9]. Sub fiecare cerință cheie, valorile de referință sunt prevăzute pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor. Principiile vizează o analiză a planificării centrale a Guvernului, precum și documente specifice de planificare a RAP, inclusiv raportul acestora cu documentele de planificare financiară ale Guvernului. Principiile examinează, de asemenea, înființarea și organizarea mecanismelor de gestionare și de coordonare RAP atât la nivel politic cât și administrativ.

2.1. Cerința - cheie: Conducerea reformei administrației publice este stabilită și cadrul strategic oferă o bază pentru implementarea activităților prioritizate și consecvente ale reformei în corespundere cu circumstanțele financiare ale Guvernului.

Valori de referință

Cadrul de conducere și strategic al RAP este examinat prin intermediul a opt indicatori diferiți care au ca scop descrierea abordării generale a țării de definire a obiectivelor și acțiunilor de reformă, a exhaustivității domeniului de aplicare a RAP, raporturile cu planificarea financiară și rata de implementare. De asemenea, este evaluată și raportarea RAP și sistemul de monitorizare. Doi din cei opt indicatori sunt calitativi, în timp ce restul sunt de natură cantitativă, pe baza analizei datelor și a documentelor furnizate de instituții.

În Republica Moldova, RAP este recunoscută în mod oficial ca fiind o prioritate, cu toate că prioritizarea nu este pe deplin coerentă cu documentele de planificare centrală. Există șapte documente de planificare sectorială legate de RAP[10], care acoperă în mod substanțial doar doi piloni RAP din cinci - prestarea de servicii și MFP. Monitorizarea și raportarea obiectivelor RAP se realizează prin canale separate, ceea ce înseamnă că o analiză sistematică a progresului nu este asigurată. Nu este asigurată nici durabilitatea financiară a reformelor, deoarece costurile de implementare RAP nu sunt prevăzute în documentele de planificare.

	Principiul Nr.	Indicator	Anul de referință	Valoare de referință
Calitativ	1	Măsura în care este realizat scopul documentelor de planificare centrală a RAP.	2014	1
	2	Măsura de implementare a unui sistem comprehensiv de raportare și monitorizare RAP.	2015	1
Cantitativ	1	Proporția documentelor de planificare centrală care expun obiectivele și prioritățile RAP în mod uniform și coerent.	2015	60%
	1	Cota activităților de dezvoltare și reformelor administrației publice în numărul total de activități în documentele de planificare RAP	2015	85%

9 SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE, Paris, pp. 8-17.

10 Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016; Strategia reformei de reglementare; Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (E-Transformare); Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020"; Strategia de dezvoltare a societăţii civile; Strategia MFP; Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern (CFPI).

	2	Restanța anuală vizând implementarea activităților și reformelor de dezvoltare a administrației publice [11].	2014	44%
	2	Procentajul obiectivelor RAP realizate	2014	17%
	3	Cota măsurilor RAP pentru care s-au stabilit resursele și costurile.	2015	11%
	3	Proporția între finanțarea RAP planificată de Instrumentul de Asistență Pre-aderare (IPA) în programul sectorial IPA și documentele naționale de planificare	2015	0%

Analiza principiilor

Principiul 1: Guvernul a elaborat și aprobat o agendă efectivă a reformei administrației publice, care abordează provocările - cheie.

Documentele de planificare centrale ale Guvernului Republicii Moldova - Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018[12], Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020"[13], Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM) 2015-2017[14], Planul național de acțiune revizuit pentru punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova pentru 2014 -2016[15] și Planul anual de activitate a Guvernului 2015-2016 - recunosc necesitatea RAP. Cu toate acestea, punctul central al agendei RAP nu este pe deplin coerent în cadrul documentelor enumerate. Prestarea de servicii și MFP sunt incluse în majoritatea documentelor de planificare centrală. Elaborarea și coordonarea de politici, responsabilitatea și serviciul public sunt prezentate în Programul de activitate al Guvernului și Planul de activitate al Guvernului, precum și în Acordul de Asociere UE-Moldova. Prioritățile RAP în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" și CBTM 2015-2017 sunt limitate doar la prestarea de servicii și MFP. Responsabilitatea nu este acoperită în mod substanțial în oricare dintre documentele de planificare centrală. Din aceste motive, raportul documentelor de planificare centrale în care sunt prevăzute obiectivele și prioritățile RAP în mod uniform și coerent este de 60%.

Nu există nici un document cuprinzător de planificare RAP. Strategia centrală RAP anterioară a expirat în 2013 și un nou document de planificare RAP nu a mai fost adoptat de atunci. În prezent, agenda RAP este planificată și pusă în aplicare prin intermediul a șapte documente de planificare sectoriale, care stabilesc obiective și indicatori în domeniile RAP selectate: Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016[16]; Strategia Reformei Cadrului de Reglementare 2013-2020[17]; Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (E-Transformare)[18]; Strategia Națională de

[11] Indicatorul evaluează rata de implementare a activităților de dezvoltare ale administrației publice și a reformelor în cursul anului respectiv.

[12] Guvernul Republicii Moldova (2015), Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2015-2018, Guvernul Republicii Moldova.

[13] Legea Nr. 166 privind Strategia naţională de dezvoltare „Moldova 2020”: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei, 11 iulie 2012.

[14] Decizia nr.2505-06 a Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică privind CBTM 2015-2017, 15 iulie 2014

[15] Hotărîrea Guvernului Nr. 713 cu privire la aprobarea Planului naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova –Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, 15 octombrie 2015.

[16] Hotărîrea Guvernului Nr. 122 cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, 18 februarie 2014.

[17] Hotărîrea Guvernului Nr. 1021 cu privire la aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activităţii de întreprinzător pentru anii 2013-2020, 16 decembrie 2013.

[18] Hotărîrea Guvernului Nr. 710 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), 20 septembrie 2011.

Dezvoltare a Societății Informaționale "Moldova Digitală 2020"[19]; Strategia pentru Dezvoltarea Societății Civile 2012-2015[20]; Strategia de dezvoltare a Managementului Financiar Public (MFP) pentru 2013-2020[21]; și Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern (CFPI)pentru 2014-2017[22]. Toate documentele dispun de planuri de acțiune corespunzătoare, care includ peste 700 de activități cu instituțiile responsabile și termeni de punere în aplicare. În total, 85% din activități pot fi considerate drept activități de dezvoltare sau de reforme, în timp ce restul sunt orientate asupra procesului sau sunt de natură foarte generală.

În timp ce toate cele șapte documente de planificare sectorială furnizează o analiză, un set de obiective, indicatori și activități specifice, unele domenii-cheie RAP nu sunt prevăzute în nici un document de planificare: cadrul strategic pentru managementul și coordonarea RAP; elaborarea și coordonarea de politici (cu excepția reformei cadrului de reglementare și participarea societății la procesul de luare a deciziilor); serviciul public și responsabilitatea. Toate cele șapte documente de planificare sectorială se referă doar la trei piloni RAP - elaborarea și coordonarea de politici (numai aspectul reformei de reglementare), prestarea de servicii și MFP. Mai mult decât atât, strategiile sectoriale nu oferă nici o informație cu privire la modul în care acestea corelează chiar și în cazul în care există mai multe documente de planificare pentru un singur pilon RAP, de exemplu, două documente de planificare pentru MFP și trei documente pentru prestarea de servicii. Prin urmare, valoarea indicatorului în măsura în care domeniul de aplicare a documentelor de planificare RAP este complet este 1.

În timp ce angajamentul Guvernului de a urmări obiectivele RAP este stabilit în documentele-cheie de planificare centrală, aceasta nu are loc într-un mod coerent. Cadrul strategic pentru RAP este fragmentat și nu se referă la majoritatea domeniilor de reformă.

Principiul 2: Reforma administrației publice este implementată în modul corespunzător; țintele reformei sunt fixate și monitorizate în mod regulat.

În lipsa unui document cuprinzător de planificare RAP, punerea în aplicare a obiectivelor legate de RAP este monitorizată prin cele șapte documente de planificare sectorială. Fiecare document definește propriul set de obiective, dar nu există nici o practică unitară în utilizarea unor indicatori de performanță. Strategia MFP și Programul CFPI nu identifică indicatorii de impact sau indicatori privind realizările pentru a monitoriza implementarea obiectivelor la nivel de strategie. Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei MFP 2013-2020 pentru 2015[23] și Planului de acțiune al Programului CFPI 2014-2017[24] identifică indicatorii care corelează în mod direct cu activitățile și sunt utilizați pentru monitorizarea anuală și raportare. Țintele pentru indicatori sunt stabilite în patru din cele șapte documente de planificare sectorială și doar trei dintre acești indicatori corelează cu realizarea obiectivelor.

---

19 Hotărîrea Guvernului Nr. 857 cu privire la Strategia naţională de dezvoltare a societăţii informaţionale “Moldova Digitală 2020”, 31 octombrie 2013.

20 Legea Nr. 205 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societăţii civile pentru perioada 2012–2015, 28 septembrie 2012.

21 Hotărîrea Guvernului Nr. 573 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanţelor publice 2013-2020, 6 august 2013.

22 Hotărîrea Guvernului Nr.1041 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017, 20 decembrie 2013.

23 Ordinul Ministerului Finanțelor Nr. 32 cu privire la aprobarea Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei MFP 2013-2020 pentru 2015, 12 martie 2015.

24 Hotărîrea Guvernului Nr. 1041 cu privire la aprobarea anexelor Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017, 20 decembrie 2013.

Figura 1. Utilizarea indicatorilor de performanță în documentele de planificare sectoriale

Nr	Documentul	Indicatorii	Țintele	Corelarea cu obiective
1.	Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016	DA	DA	DA
2.	Strategia E-Transformare	DA	DA	NU
3.	Strategia reformei cadrului de reglementare	DA	DA	DA
4.	Strategia naţională de dezvoltare a societăţii informaţionale "Moldova Digitală 2020"	DA	DA	NU
5.	Strategia de dezvoltare a societăţii civile	DA	NU	DA
6.	Strategia MFP	NU	NU	NU
7.	Programul CFPI	NU	NU	NU

Sursele: Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016; Strategia reformei cadrului de reglementare; Strategia naţională de dezvoltare a societăţii informaţionale "Moldova Digitală 2020"; Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare); Strategiei de dezvoltare a societăţii civile; Strategia de dezvoltare a managementului finanţelor publice și Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern.

Fiecare document de planificare sectorială definește modalitățile de bază de monitorizare și raportare[25]. Cu toate acestea, cerințele de monitorizare și raportare nu întotdeauna sunt urmate în practică. În pofida priorității Guvernului de a moderniza serviciile publice, rapoartele anuale consolidate pentru 2014 nu au fost elaborate pentru implementarea Programului de reformare a serviciilor publice 2014-2016 și a Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (E-Transformare). Rapoartele anuale privind Strategia "Moldova Digitală 2020" și Strategia de dezvoltare a societății civile pentru anul 2014 oferă doar informații succinte referitor la activități. De asemenea, se prevede că punerea în aplicare și monitorizarea Programului de reformare a serviciilor publice[26], a Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (E Transformare) [27] și a Strategiei Naționale de Dezvoltare a Societății Informaționale "Moldova Digitală 2020"[28], urmează să fie efectuată de către Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare (Consiliul E -Transformare)[29]. Cu toate acestea, nu au fost furnizate dovezi de către administrație precum că Consiliul E – Transformare s-a întrunit în 2015 pentru a discuta progresele înregistrate privind aceste trei documente de planificare.

Cancelaria de Stat nu a efectuat nici o analiză pentru a stabili dacă au fost realizate obiectivele de politică legate de RAP sau obiectivele de reformă stabilite în aceste documente. Rapoartele anuale furnizează în principal, informații cu privire la implementarea activităților. Din acest motiv, valoarea indicatorului privind procentajul obiectivelor RAP îndeplinite se stabileste pe baza analizei activităților implementate, mai degrabă decât evaluarea analitică a realizării obiectivelor. În baza rapoartelor

[25] Toate documentele includ o secțiune separată, care determină frecvența de raportare și instituțiile responsabile.

[26] Hotărîrea Guvernului Nr. 122 cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, 18 februarie 2014, p. 16.

[27] Hotărîrea Guvernului Nr. 710 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), 20 septembrie 2011, pp. 32-33.

[28] Hotărîrea Guvernului Nr. 857 cu privire la Strategia naţională de dezvoltare a societăţii informaţionale "Moldova Digitală 2020", 31 octombrie 2013, pp. 22-23.

[29] Hotărîrea Guvernului Nr. 222 cu privire la crearea Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare, 1 aprilie 2011.

anuale ale Strategiei reformei cadrului de reglementare, Strategiei MFP și a Programului CFPI, procentul obiectivelor RAP îndeplinite este stabilit la 17%, iar restanțele activităților de dezvoltare și a reformelor administrației publice în 2014, este fixat la 44%.

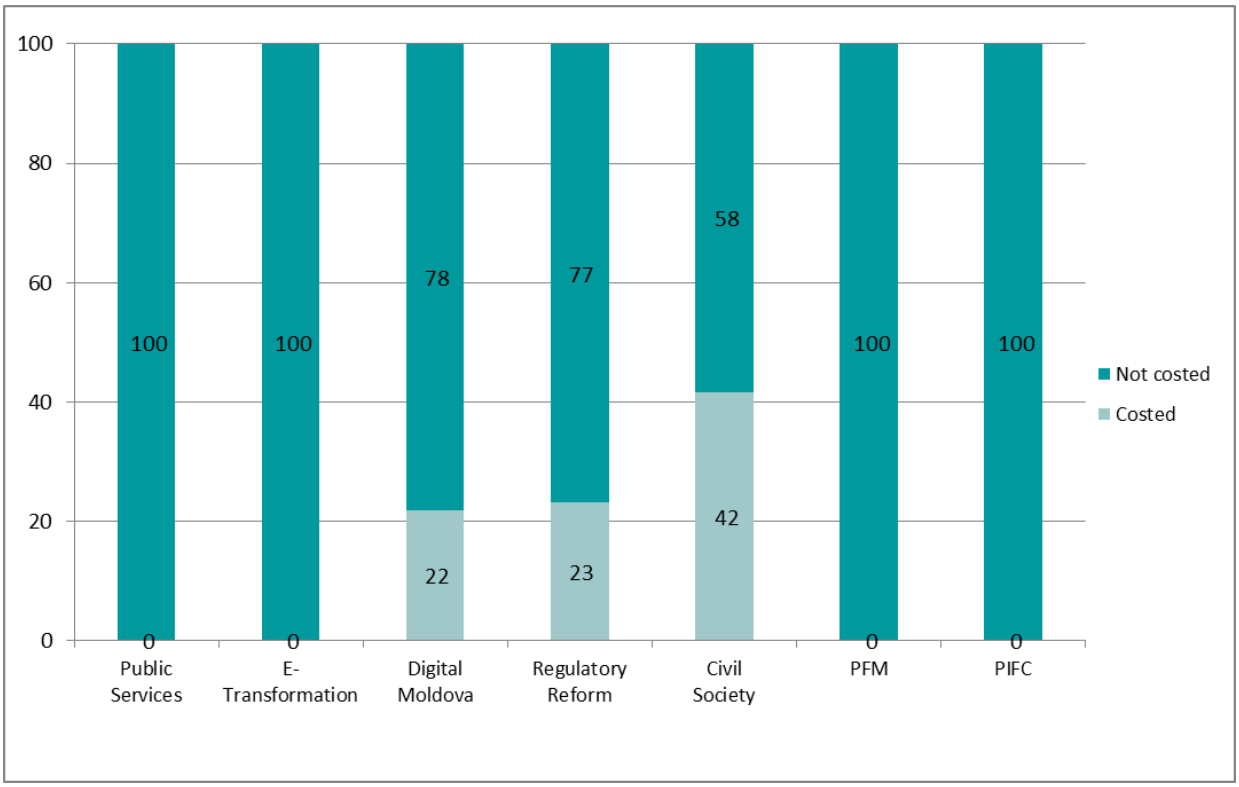
Principalele lacune în cadrul de monitorizare și de raportare reprezintă lipsa unei imagini de ansamblu cuprinzătoare cu privire la implementarea obiectivelor RAP și concentrarea asupra punerii în aplicare a activităților în locul rezultatelor reformei și a impactului. Prin urmare, valoarea indicatorului privind cadrul de monitorizare și raportare este 1.

Implementarea agendei RAP este lipsită de o imagine de ansamblu cuprinzătoare, nu are loc monitorizarea și raportarea privind mai multe domenii RAP. Informațiile și datele privind RAP nu sunt furnizate în mod regulat factorilor de decizie. Rapoartele disponibile se concentrează asupra punerii în aplicare a activităților, mai degrabă decât pe analiza realizării obiectivelor și țintelor de reformă.

Principiul 3: Durabilitatea financiară a reformei administrației publice este asigurată.

Documentele de planificare sectorială legate de agenda RAP furnizează informații foarte limitate cu privire la resursele financiare necesare pentru implementarea activităților. Eforturile de a estima costurile strategiilor se atestă doar în trei din cele șapte strategii - Strategia pentru Dezvoltarea Societății Civile, Strategia de dezvoltare a Societății Informaționale "Moldova Digitală 2020" și Strategia Reformei Cadrului de Reglementare, cu toate acestea, în ultimele două cazuri, mai puțin de o treime din activități sunt bugetate. Strategia de Dezvoltare a Societății Civile are o pondere de 42% din activitățile bugetate. Prin urmare, valoarea indicatorului pentru ponderea activităților prevăzute cu resurse corespunzătoare și bugetate corelate cu măsurile RAP în documentele de planificare este stabilită la 11%.

Figura 2. Ponderea activităților bugetate în documentele de planificare RAP (%)



Sursele: Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016; Strategia reformei cadrului de reglementare; Strategia naţională de dezvoltare a societăţii informaţionale “Moldova Digitală 2020”; Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare); Strategiei de dezvoltare a societăţii civile; Strategia de dezvoltare a managementului finanţelor publice și Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern.

CBTM 2015-2017[30] scoate în evidență două priorități legate de RAP - prestarea de servicii și MFP - cu toate acestea, nu oferă nici o indicație privind cantitatea aproximativă a resurselor disponibile pentru implementarea acestor priorități pe termen mediu. Tendințele de finanțare în CBTM sunt defalcate conform celor șapte sectoare largi care nu identifică resursele financiare pentru domeniile RAP, cum ar fi reforma prestării de servicii, serviciul public sau MFP. Finanțarea în bugetul anual este indicat pe bază de instituție concretă, ceea ce face imposibilă distincția între activitățile legate de RAP și alte activități mandatate. Prin urmare, nici documentele de planificare RAP, nici CBTM sau bugetele anuale nu furnizează informații cu privire la resursele necesare pentru implementarea reformelor administrației publice de la bugetul național sau a donatorilor internaționali. Acordul de finanțare a UE "Suport pentru reformele politicii finanțelor publice în Republica Moldova"[31], prevede finațarea cu 37 de milioane de EURO, dar lipsesc estimările privind costurile financiare în documentele naționale de planificare. Prin urmare, valoarea indicatorului care măsoară raportul dintre instrumentul RAP planificat pentru asistența pre-aderare (IPA) finanțat în cadrul programului sectorial IPA și documentele naționale de planificare este 0%.

Sustenabilitatea financiară a RAP nu este asigurată. Sunt estimări financiare limitate a activităților legate de RAP pentru a determina sursele de finanțare și resursele financiare necesare, iar aceasta nu se aplică în mod consecvent. Nu există dovezi care să indice că resursele necesare vor fi alocate domeniilor RAP pe termen mediu, deoarece CBTM nu prevede alocări planificate pentru obiectivele RAP.

Recomandări – cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) De îndată ce este format noul Guvern, Cancelaria de Stat trebuie să inițieze pregătirea unei noi strategii cuprinzătoare RAP și o reevaluare a altor documente de planificare sectoriale legate de RAP. Scopul reexaminării va consta în simplificarea tuturor documentelor de planificare în domeniul RAP prin:
    a. stabilirea legăturilor corespunzătoare între documente aferente RAP; sau
    b. comasarea unora dintre documente, luându-se în considerare valabilitatea acestora și pilonii noii strategii RAP. De exemplu, Programul de reformare a serviciilor publice expiră în 2016 și va trebui luată o decizie dacă se va pregăti sau nu un document nou, sau integrarea acesteia în noua strategie RAP sau fuzionarea cu Strategia E-transformare sau cu alte strategii.
2) Cancelaria de Stat trebuie să se asigure că noua strategie RAP include:
    a. Obiective RAP susținute cu indicatori de performanță măsurabili, inclusiv valori și ținte de referință;
    b. o secțiune cu modalități clare de gestionare, coordonare, monitorizare, raportare și evaluare;
    c. o secțiune privind link-urile (referințe) la documentele de planificare sectoriale legate de RAP;
    d. un plan de acțiune cu termene de implementare, instituții responsabile și cheltuieli.
3) Cancelaria de Stat trebuie să se asigure că instituțiile responsabile de documentele de planificare sectoriale legate de RAP (Ministerul Economiei [ME], Ministerul Finanțelor [MF], Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Centrul de Guvernare electronică, Cancelaria de Stat) respectă cerințele de raportare și de monitorizare definite în Hotărârea Guvernului nr. 33 privind

[30] Decizia nr.2505-06 a Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică privind CBTM 2015-2017, 15 iulie 2014.

[31] Condițiile speciale ENV2014 / 033-684 ale Acordului de finanțare a reformei sectorului, Suport pentru reforma politicii finanțelor publice în Moldova (RPFP).

regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, precum și în documentele de planificare aferente RAP. În plus, Cancelaria de Stat trebuie să se asigure că Consiliului pentru RAP i se furnizează informații în timp util și de calitate pentru a îndeplini monitorizarea periodică a implementării componentelor RAP[32]. Acțiunile întreprinse de către Cancelaria de Stat ar putea fi o combinație de analize de conformitate cu cerințele de monitorizare de către instituții, controlarea rapoartelor, modificarea cerințelor minime, formare și / sau orientare.

4) Ministerul Finanțelor, împreună cu Cancelaria de Stat, trebuie să se asigure că prioritățile RAP sunt reflectate în CBTM și că resursele financiare pe termen mediu sunt planificate și pot fi determinate în mod clar din CBTM.

2.2. Cerința - cheie: Managementul reformei administrației publice facilitează ghidarea și dirijarea reformelor, determină responsabilitatea pentru implementare și asigură administrarea profesionistă necesară pentru implementarea reformei.

Valori de referință

Funcționarea mecanismelor de management și coordonare a reformei administrației publice este examinată prin intermediul a cinci indicatori, dintre care unul este calitativ. Aceștea furnizează informații cu privire la funcționarea mecanismelor și abordează și capacitatea unității de conducere RAP de a sprijini funcționarea acestor mecanisme.

În Moldova, recent a fost stabilit managementul RAP și mecanismul de coordonare la nivel politic. Totuși, din cauza instabilității politice, acesta nu a fost funcțional în practică. Există o singură instituție de conducere responsabilă de gestionarea agendei RAP; cu toate acestea, funcțiile de coordonare RAP a acestei instituții nu sunt clar definite. Același lucru este valabil și pentru responsabilitățile instituțiilor implicate. În general, agenda RAP este gestionată într-un mod fragmentat de către mai multe instituții responsabile de numeroase documente de planificare sectoriale.

[32] Hotărîrea Nr. 716. cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice, 12 octombrie 2015.

	Principiul Nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	5	În ce măsură este stabilită responsabilitatea pentru funcțiile RAP.	2015	2
Cantitativ	4	Frecvența discuțiilor politice cu privire la RAP.	2015	2[33]
	4	Rata de implementare a deciziilor luate la forumurile de coordonare a RAP la nivel politic și administrativ.	2015	33%
	5	Fluctuația anuală a cadrelor în unitatea de conducere RAP.	2015	35%
	5	Proporția colaboratorilor din unitatea de conducere RAP care au participat la cel puțin două instruiri cu privire la RAP pe parcursul ultimului an.	2015	18%

Analiza principiilor

Principiul 4: Reforma administrației publice dispune de structuri robuste și operaționale de coordonare atât la nivel politic, cât și administrativ pentru a direcționa și gestiona procesul de proiectare și implementare a reformei.

Sunt patru forumuri principale de luare a deciziilor la nivel politic care discută agenda RAP: ședințele de Guvern, Consiliul Național pentru RAP[34] recent instituit, Comitetul interministerial pentru planificare strategică[35], și Comisia guvernamentală pentru integrare europeană[36]. În 2015, progresele înregistrate în pregătirea documentului strategic RAP au fost discutate la Comisia guvernamentală pentru integrare europeană. În plus, un raport anual privind implementarea Programului CFPI a fost prezentat Guvernului, deși nu a fost adoptat sau dezbătut în mod oficial. Consiliul Național pentru RAP creat recent, la moment încă nu s-a întrunit pentru a discuta chestiunile RAP.

În plus față de aceste forumuri la nivel politic, implementarea documentelor de planificare sectoriale aferente agendei RAP se presupune a fi discutate de către organisme la nivel sectorial, și anume Consiliul economic[37], Consiliul CFPI[38], și Consiliul E - Transformare. Cu toate acestea, nu există nici o înregistrare a faptului că aceste organisme s-au convocat în 2014 sau 2015 pentru a discuta progresele înregistrate în domeniile legate de RAP. Prin urmare, indicatorul pentru frecvența discuțiilor politice legate de RAP în 2015 este stabilit la 2. Numărul redus de discuții de către organele de luare a deciziilor la nivel politic poate fi explicat parțial prin alegerile generale care au avut loc în noiembrie 2014, și prin formarea a două guverne în perioada februarie-iulie 2015. Acest fapt a avut un impact negativ nu

33 Această valoare indică numărul total al discuțiilor legate de RAP desfășurate în perioada 2015. Este un indicator cantitativ, nu calitativ și, prin urmare, nu ar trebui considerat ca un indicator pentru grilă.

34 Hotărîrea Nr. 716. cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice, 12 octombrie 2015.

35 Hotărîrea Guvernului Nr. 838 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică, 9 iulie 2008. Articolul 4 stipulează că "Comitetul va coordona şi va monitoriza activitatea Guvernului şi a comitetelor guvernamentale ale acestuia în elaborarea şi implementarea ….. procesului de modernizare a administrației publice centrale …. "

36 Hotărîrea Guvernului Nr. 679 privind aprobarea componenţei nominale a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova, 13 noiembrie 2009.

37 Hotărîrea Guvernului Nr. 1004 privind crearea Consiliului Economic, 28 decembrie 2012.

38 Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 114 privind aprobarea Regulamentului de funcţionare a Consiliului controlului financiar public intern, 10 decembrie 2012.

numai asupra discuțiilor la nivel politic, ci și asupra pregătirii noului document de planificare pentru RAP.

Unul dintre mandatele Consiliului RAP nou creat este de a "coordona și monitoriza activitățile organismelor consultative (comitete, comisii) stabilite pentru punerea în aplicare a anumitor componente ale reformei administrației publice"[39]. Cu toate acestea, nu există nici un mecanism care să asigure coordonarea și monitorizarea activităților acestor organisme.

La nivel tehnic, coordonarea agendei RAP nu este clar descrisă sau detaliată. Consiliul RAP, pentru a facilita activitatea sa, are dreptul de a stabili organisme de lucru sau cu caracter consultativ (cum ar fi un comitet, comisie sau un grup de lucru) pentru componentele RAP, cu secretariatele respective[40]. Cu toate acestea, nu există dispoziții oficiale care să prevadă stabilirea sau numirea secretariatului tehnic pentru Consiliul însuși. Cancelaria de Stat are un mandat definit în sens larg de coordonare și monitorizare a activităților RAP, dar nu sunt specificate în detaliu funcțiile și responsabilitățile sale în raport cu Consiliul RAP[41]. Secretarul Consiliului RAP este secretarul general adjunct al Guvernului[42].

La nivel tehnic, subcomitetul pentru cooperare economică și în alte sectoare UE-Moldova[43] s-a întrunit în 2015 pentru a discuta MFP și RAP.

Este necesar de remarcat faptul că în 2015 au fost luate trei decizii legate de RAP[44] de către forumurile de nivel politic și administrativ, dintre care doar una a fost implementată, justificând astfel o valoare de 33% pentru indicatorul privind rata de execuție a deciziilor luate de forumurile politice și administrative de coordonare RAP.

În general, nu există structuri de coordonare RAP robuste și funcționale. Consiliul pentru RAP recent stabilit nu este operațional și este supus riscului din cauza instabilității politice. Funcționarea și responsabilitățile Cancelariei de Stat în calitate de secretariat tehnic al Consiliului RAP nu sunt prezentate în mod corespunzător și nici nu sunt atribuite în mod clar.

Principiul 5: O instituție lider își asumă responsabilitatea și deține capacitatea de a gestiona procesul reformei; instituțiile implicate dețin responsabilități clare și capacități reale de implementare a reformei.

Unității de conducere, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, îi revine responsabilitatea "de a asigura coordonarea și monitorizarea activităților în cadrul reformei administrației publice centrale"[45]. În conformitate cu prevederile Regulamentului Secretarului General[46], Direcția Generală Coordonarea

---

39 Hotărîrea Guvernului Nr. 716 cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice, 12 octombrie 2015, articolul 6.

40 Ibidem, articolul 20.

41 Hotărîrea Guvernului Nr. 657 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Cancelariei de Stat, 6 noiembrie 2009, articolul 7f.

42 Hotărîrea Nr. 716. cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice, 12 octombrie 2015, articolul 10.

43 Decizia nr. 1/2014 a Consiliului de Asociere UE-Republica Moldova de adoptare a Regulamentului său de procedură și cele ale Comitetului de asociere și a Subcomitetelor [2015/671], 16 decembrie 2014.

44 Concluzia Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană: "Instituțiile în cauză depun eforturi pentru a redresa situația și a soluționa aspectele menționate de UE în ceea ce privește armonizarea legislației în conformitate cu anexele AA și implementarea efectivă a Acordului, în special: aprobarea Foii de parcurs privind reforma administrației publice". Concluziile subcomitetului UE-Moldova pentru cooperare economică și în alte sectoare: "Cancelaria de Stat propune ca această strategie să fie aprobată de către Parlament, deoarece implică administrația locală" și că "trebuie să fie creat un comitet de reformă a administrației publice, pentru a aduce acest subiect în atenția primului-ministru și a Cabinetului Guvernului în următorii cinci ani".

45 Hotărîrea Guvernului Nr. 657 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Cancelariei de Stat, 6 noiembrie 2009, articolul 7f.

46 Secretarul General al Guvernului, Regulamentul Nr. 505 privind organizarea și funcționarea Direcției generale coordonarea politicilor, asistenţei externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat, 2013.

politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale (DGCPAERAPC) are mandatul de a coordona punerea în aplicare a RAP. Regulamentul definește, de asemenea, funcțiile de bază ale DGCPAERAPC în raport cu RAP. Printre acestea se numără elaborarea legislației privind modernizarea și gestionarea eficientă a sistemului administrației publice centrale; elaborarea și monitorizarea punerii în aplicare a politicii de îmbunătățire a serviciilor publice; furnizarea expertizei de specialitate autorităților administrative din administrația centrală cu privire la implementarea măsurilor de reformă; elaborarea legislației în domeniul serviciului public și civil; coordonarea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici; și alte funcții în domeniul serviciului public[47]. Cu toate acestea, responsabilitatea de gestionare a procesului RAP nu este atribuită nici unei dintre direcțiile DGCEACPAR, nici nu este distribuită între direcții și nici la nivel de funcționar public individual[48]. În consecință, responsabilitatea și răspunderea pentru coordonarea și gestionarea RAP este stabilită numai la nivelul întregii Direcției Generale. Mai mult decât atât, directorul DGCPAERAPC este responsabil în fața Secretarului General al Guvernului, care este membru al Consiliului pentru RAP, dar nu este secretarul Consiliului pentru RAP cu care echipa la nivel tehnic trebuie să lucreze[49].

Funcțiile și responsabilitățile celorlalte instituții implicate și relațiile lor cu Cancelaria de Stat nu sunt definite. Instituțiile responsabile de documentele de planificare sectoriale[50] au stabilit mecanisme separate de responsabilitate, care nu susțin un singur cadru de responsabilitate sau un schimb de informații cu privire la progresele înregistrate în agenda RAP. Unitatea de conducere și alte instituții implicate nu dispun de mecanisme formale pentru a face schimb de informații cu privire la aspectele legate de RAP, iar structurile de coordonare existente nu funcționează în practică. Din aceste motive, responsabilitatea și mecanismul de orientare al RAP este fragmentat, iar responsabilitățile instituțiilor implicate sunt neclare. Prin urmare, valoarea indicatorului privind responsabilitatea asupra funcțiilor RAP este 2.

Din cadrul DGCPAERAPC fac parte 35 de membri ai personalului. În 2015, doar 18% dintre membrii ai personalului au participat la cel puțin două sesiuni de instruire pe subiecte conexe RAP[51]. În plus, este dificil de asigurat sustenabilitatea competențelor de coordonare RAP din cadrul Direcției Generale deoarece rata de fluctuație a personalului a crescut de la 20% în 2013, până la 21% în 2014 și 35% în 2015. În același timp, numărul de angajați din cadrul DGCPAERAPC a crescut de la 30 în 2013, la 34 în 2014 și a rămas constant în 2015.

DGCPAERAPC a Cancelariei de Stat are un mandat general de a coordona RAP, cu toate acestea, funcțiile și responsabilitatea pentru RAP nu sunt alocate suplimentar direcțiilor respective sau funcționarilor publici. Funcționarii Direcției Generale nu sunt supuși instruirii periodice legate de RAP. Responsabilitățile instituțiilor implicate nu sunt stabilite în mod clar și agenda RAP este coordonată prin intermediul unor mecanisme separate.

Recomandări – cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Cancelaria de Stat să elaboreze, iar Guvernul Republicii Moldova să adopte, un regulament privind crearea unui grup de lucru inter-ministerial la nivel administrativ pentru a asigura

---

47 Ibid.

48 În conformitate cu informațiile furnizate de către Cancelaria de Stat, doi funcționari publici - șeful Direcției Centrale RAP și consultantul principal al aceleiași Direcții - au funcții atribuite în mod oficial legate de coordonarea RAP; totuși, aceste funcții nu sunt realizate în practică.

49 Secretarul și membrul Consiliului pentru RAP este Secretarul General adjunct al Guvernului.

50 Aceasta se referă la următoarele documente strategice: Programul de reformare a serviciilor publice, Strategia E-Transformare, Strategia Reformei Cadrului de Reglementare, Strategia Națională de Dezvoltare a Societății Informaționale "Moldova digitală 2020", Strategia pentru Dezvoltarea Societății Civile, Strategia MFP și Programul CFPI.

51 În plus, participarea la cursuri de formare privind RAP este distribuită inegal între personalul diferitelor direcții ale DGCPAERAPC. În cadrul Direcției Centrale RAP, două treimi din totalul personalului au participat la cel puțin două astfel de cursuri în 2015, în timp ce nici un alt personal al Direcției Generale nu a participat la cel puțin două cursuri de formare legate de RAP.

coordonarea implementării activităților conexe RAP, pentru a examina și discuta progresele înregistrate în domeniile RAP, pentru a face schimb de informații între instituțiile responsabile de documente de planificare sectoriale în domeniul RAP, și pentru a oferi recomandări pentru planificarea viitoare a agendei RAP. Grupul de lucru a ar facilita o mai bună coordonare a RAP dat fiind faptul că sunt mai multe documente de planificare sectoriale conexe RAP.

2) Cancelaria de Stat, în cooperare cu ME, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, MF și Centrul de Guvernare electronică, să reexamineze mandatele și regulile de procedură ale organismelor respective de coordonare[52] în vederea eficientizării activității acestora cu Consiliul RAP nou creat.

3) Cancelaria de Stat să reexamineze decizia Guvernului privind înființarea Consiliului Național pentru RAP:

   a. Actualizarea componenței Consiliului pentru RAP (adică să reexamineze ca Secretarul Consiliului pentru RAP să se alinieze la nivelurile de responsabilitate din cadrul Cancelariei de Stat și să se actualizeze numirile cu caracter personal);

   b. Prevederea desemnării DGCPAERAPC în calitate de Secretariat Tehnic al Consiliului pentru RAP.

4) Pentru a asigura responsabilitatea și răspunderea asupra RAP, Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat urmează să clarifice, să detalieze și să extindă funcțiile, sarcinile și responsabilitățile DGCPAERAPC în calitate de unitate de conducere și Secretariat al Consiliului RAP în ceea ce privește pregătirea, coordonarea și monitorizarea agendei RAP și a documentelor de planificare. Responsabilitățile pentru coordonarea și conducerea generală a agendei RAP să fie atribuite în mod clar unei direcții sau repartizate între direcții și funcționari publici din cadrul DGCPAERAPC. Aceste clarificări trebuie incluse în Regulamentul Guvernului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat și în Ordinul Secretarului General al Guvernului privind organizarea și funcționarea DGCPAERAPC.

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) În scopul consolidării și susținerii capacității de coordonare RAP, Cancelaria de Stat trebuie să intreprinda măsurile necesare pentru a menține membrii personalului și a evita creșterea ratei de fluctuație a personalului din DGCPAERAPC.

[52] Aceste organisme includ Consiliul E-Transformare, Consiliul Economic și Consiliul CFPI.

2

Elaborarea și coordonarea de politici

ELABORAREA ȘI COORDONAREA DE POLITICI

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Cadrul juridic pentru elaborarea și coordonarea de politici și pentru integrarea europeană (IE) este în vigoare, dar este fragmentat. Legile - cheie și deciziile guvernului, stabilesc, în general, proceduri clare atât pentru funcționarea centrului de guvernare (CG) cât și pentru elaborarea de politici în ministerele de resort. Cu toate acestea, mai sunt unele provocări legate de implementarea acestora, atât la nivelul CG cât și în ministere, pentru a transforma deciziile structurilor și procedurilor în politici de înaltă calitate și propuneri legislative.

Nu este asigurată pe deplin coordonarea conținutului de politici și sistemul de planificare centralizată nu este pe deplin elaborat. Strategiile sectoriale nu sunt formulate în baza unor reguli uniforme, estimarea costurilor reformelor se limitează la indicarea resursele necesare suplimentare și este asigurată alinierea cu Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM). Nu este pe deplin în vigoare sistemul de monitorizare privind furnizarea informațiilor periodice cu privire la activitatea Guvernului. Calitatea elaborării politicilor bazate pe dovezi printr-o evaluare a impactului nu este pe deplin consecventă, deoarece analiza este încă slabă. Cu toate acestea, este lăudabilă transparența guvernului în ceea ce privește activitatea sa cotidiană, precum și sistemul de consultare publică.

1.2. Principalele evoluții

Bazat pe Programul de activitate al Guvernului (PrAG) pentru 2015-2018[53], un nou Plan de acțiuni al Guvernului (PlAG) pentru 2015-2016[54] a fost adoptat în septembrie 2015. Totuși, Guvernul a fost demis de Parlament la 29 octombrie 2015.

După semnarea Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova[55], în iunie 2014, primul Plan Național de Acțiuni pentru punerea în aplicare a Acordului de Asociere RM –UE în perioada 2014-2016 (PNAAA) a intrat în vigoare în octombrie 2014[56]. Primul Raport preliminar privind punerea în aplicare a Acordului de Asociere RM - UE pentru perioada 1 septembrie 2014 - 1 septembrie 2015 a fost adoptat și un PNAAA revizuit a intrat în vigoare[57] în octombrie 2015.

53 Guvernul Republicii Moldova, Programul de activitate al Guvernului 2015-2018.

54 Hotărîrea Guvernului Nr. 680 cu privire la aprobarea PlAG 2015-2016, 30 septembrie 2015.

55 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 260, Vol. 57, 30 august 2014.

56 Hotărîrea Guvernului Nr. 808, 7 octombrie 2014.

57 Hotărîrea Guvernului Nr. 713, 15 octombrie 2015.

2. ANALIZĂ

Analiza acoperă cele 12 Principii ale domeniului elaborării și coordonării politicilor, grupate în patru cerințe - cheie[58]. Pentru fiecare cerință - cheie sunt furnizate valorile de referință pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor. Principiile acoperă întreg ciclul politic și se referă la funcționarea CG; planificarea politicilor, coordonarea și monitorizarea; luarea deciziilor de către Guvern; și elaborarea politicii și legislației. Principiile vizează și dispozițiile necesare pentru IE pe tot parcursul ciclului de politici.

2.1. Cerința - cheie: Instituțiile din centrul guvernului realizează toate funcțiile critice pentru un sistem de elaborare a politicilor bine-organizat, consistent și competent.

Valori de referință

Funcționarea CG este examinată prin intermediul a doi indicatori calitativi. Unul se referă la toate cele nouă funcții critice, astfel cum sunt definite în Principiile administrației publice, în timp ce celălalt este un indicator specific pentru a analiza modul în care funcțiile –cheie de IE sunt puse în aplicare de către administrație. Acești indicatori calitativi analizează stabilirea funcțiilor și modul în care aceștea se implementează.

În Republica Moldova sunt stabilite toate funcțiile critice CG. Valoarea de mai jos pentru acest indicator reflectă implementarea parțială. Luând în considerare etapa în care se află țara în procesul de IE în calitate de țară din cadrul Parteneriatul Estic (nu se află în procesul negocierilor de aderare), valoarea ilustrează faptul că funcțiile de IE sunt stabilite, însă există în continuare provocări legate de implementarea în transpunerea *acquis-ului comunitar* și planificarea acestuia.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	1	Proporția funcțiilor critice CG care sunt realizate de instituții.	2015	4
	2	Funcțiile IE sunt realizate de instituții.	2015	3

Analiza principiilor

Principiul 1: Instituțiile din centrul guvernului realizează toate funcțiile critice pentru un sistem de elaborare a politicilor bine-organizat, consistent și competent.

Instituțiile din centrul guvernului realizează următoarele funcții:

- Cancelaria de Stat coordonează pregătirea sesiunilor Guvernului; asigură conformitatea legală[59]; coordonează pregătirea și aprobarea priorităților strategice și programul de activitate ale Guvernului, coordonează conținutul propunerilor de politici; coordonează activitățile de comunicare ale Guvernului; monitorizează performanța Guvernului și gestionează relațiile între Guvern și alte părți ale Statului (Președinte, Parlament);

[58] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice* , Publicația OCDE , Paris, pp. 18-40.

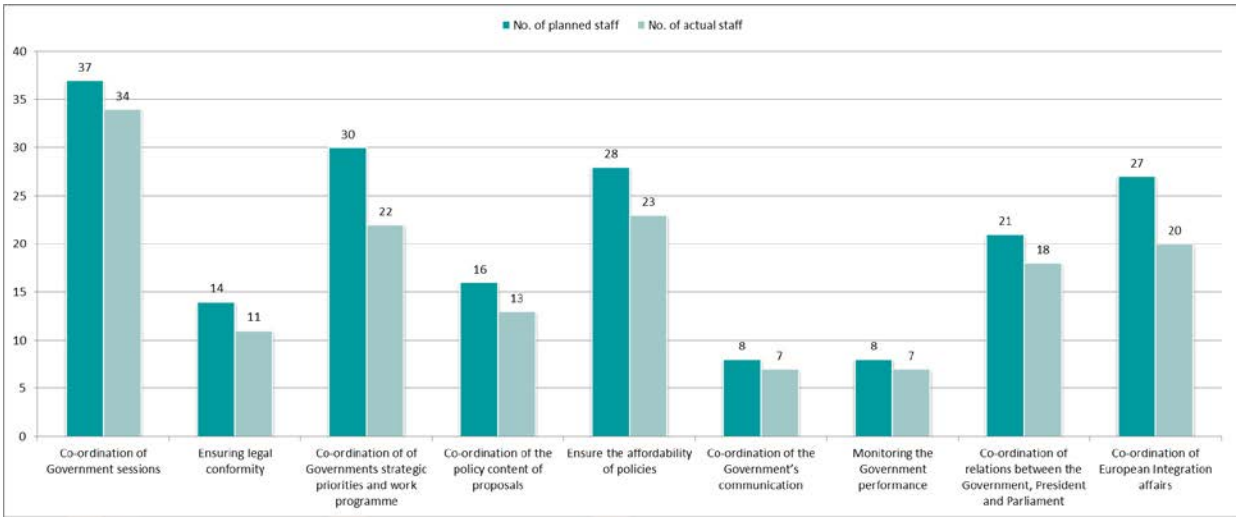
[59] Această funcție este partajată cu Ministerul Justiției (MJ), deoarece acesta trebuie să ofere o analiză juridică a tuturor proiectelor de legi precum și să verifice toate actele normative (legislația terțiară) ale autorităților publice. Cancelaria de Stat examinează toate actele legislative ale Guvernului, precum și toate elementele din perspectiva tehnicii legislative.

- Ministerul Finanțelor (MF), elaborează CBTM și bugetul anual, și oferă avize privind sustenabilitatea fiscală a propunerilor de politici ale ministerelor;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), coordonează activitățile de IE;
- Centrul de Armonizare a Legislației (CAL) în cadrul Ministerului Justiției (MJ), care asigură compatibilitatea legislației naționale cu *acquis-ul comunitar*.

Principalele documente care cuprind cadrul juridic pentru funcționarea CG sunt: Constituția[60]; Legea cu privire la Guvern[61]; Legea privind administrația publică centrală de specialitate[62]; Legea cu privire la actele Guvernului și autorități ale administrației publice centrale și locale[63]; și Hotărârea de Guvern cu privire la aprobarea deciziilor Guvernului[64]. În general, sunt bine stabilite rolurile diferitor organizații CG, responsabilitățile sunt definite, și, în majoritatea cazurilor clar separate [65]. Totuși, lipsesc procedurile pentru planificarea activității Guvernului și monitorizarea performanțelor sale.

Coordonarea internă în cadrul diferitor unități responsabile ale Cancelariei de Stat este în vigoare[66], dar lipsește o coordonare mai largă între toate organizațiile CG. Toate instituțiile care îndeplinesc funcțiile CG dispun de personal suficient; personalul efectiv este de peste 80%, în medie.

Figura 1. Repartizarea personalului pentru funcțiile critice ale CG la 1 iulie 2015



Surse: Cancelaria de Stat, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Finanțelor.

Șapte din cele nouă funcții critice ale CG definite de către Principii[67] sunt stabilite și implementate zilnic, la nivelul așteptat. Provocările implementării rămân a fi în coordonarea programului de activitate și a priorităților strategice ale Guvernului, cît și în monitorizarea performanțelor Guvernului. Prin urmare,

60 Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial Nr. 1, 12 august 1994.

61 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, 31 mai 1990, articolele 58, 20,25,26,30 și 31, Monitorul Oficial Nr. 131-133/2002, 26 septembrie 2002.

62 Legea Nr. 98 Legea privind administrația publică centrală de specialitate, 4 mai 2012, articolele 5, 16, Monitorul Oficial Nr. 160-164/2012, 3 august 2012.

63 Legea Nr. 317, 18 iulie 2003, articolele 28, 68, 75, Monitorul Oficial Nr. 208-210/2003, 3 octombrie 2003.

64 Hotărîrea Guvernului Nr. 34, 17 ianuarie 2001.

65 O exceptare este rolul de verificare a proiectelor de armonizare a legislației cu acquis-ul UE, în care MAEIE și CAL revine un rol care nu este clar definit în Regulament

66 Prin canale informale și prin proceduri interne, asigurând că, Cancelaria de Stat furnizează o opinie unică cu privire la proiectele de politici ale ministerelor.

67 SIGMA (2014), http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf - page=22. *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, p. 21.

valoarea de referință pentru indicatorul care măsoară proporția centrului critic al funcțiilor guvernamentale îndeplinite de către instituții este 4.

Toate funcțiile critice din CG pentru un sistem de elaborare a politicilor bine organizat, coerent și competent sunt stabilite. Provocările implementării rămân a fi în pregătirea priorităților strategice ale Guvernului și programul de activitate și monitorizare al performanțelor sale. Lipsește cooperarea și coordonarea periodică între toate instituțiile CG.

Principiul 2: Sunt stabilite și puse în aplicare proceduri orizontale clare pentru guvernarea procesului național de integrare europeană sub coordonarea organului responsabil.

Una dintre cele șase funcții -cheie legate de IE, funcția generală de coordonare a IE revine MAEIE și este realizată de viceprim-ministru: Ministrul MAEIE. MAEIE este responsabil şi pentru planificarea și monitorizarea IE[68].. CAL din cadrul MJ este responsabil pentru coordonarea transpunerii *acquis-ului*, în timp ce Cancelaria de Stat coordoneaza asistența UE[69]. CAL elaborează planuri anuale pentru armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară, monitorizează implementarea acesteia și asigură, şi compatibilitatea legislației naționale cu *acquis-ul*. Cu toate acestea, MAEIE are sarcina de a examina proiectele de politici legate de IE, prin urmare, poate examina, de asemenea, calitatea acestora în ceea ce privește armonizarea cu *acquis-ul*. În plus, MAEIE este responsabil pentru comunicarea activităților de transpunere către instituțiile UE. Această dualitate, de asemenea, duce la monitorizare și raportare paralelă. Având în vedere statutul său în procesul de integrare, în Republica Moldova nu este stabilită responsabilitatea asupra negocierilor de aderare. Mai sunt provocări privind implementarea în ceea ce privește calitatea planificării pentru IE, deoarece PNAAA nu include implicațiile financiare și costurile reformelor. Prin urmare, valoarea de referință pentru indicatorul privind îndeplinirea funcțiilor IE de către instituții este de 3.

Din potențial maxim de personal de 27 din cadrul MAEIE care se preocupă de aspectele de IE, 20 de funcții (74%) au fost ocupate, în timp ce în cadrul CAL, doar 11 din 22 (50%) au fost completate la 1 iulie 2015. Sunt cinci persoane responsabile de aspectele de asistență UE în Direcția coordonarea politicilor și planificare strategică, precum și în Direcția monitorizare și evaluare în cadrul Cancelariei de Stat.

Sunt stabilite funcțiile de coordonare privind IE și este elaborat cadrul instituțional și juridic necesar; cu toate acestea, rolurile de coordonare în procesul de transpunere nu sunt pe deplin clarificate. Rămân provocări în planificare, după cum calculul costurilor reformelor legate de IE nu este în vigoare.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Guvernul să adopte norme de procedură cuprinzătoare (RP) pentru a:
    a. se asigura că funcționarea sistemului de elaborare a politicilor este coordonată prin intermediul unor proceduri unificate, scrise și aliniate pentru a evita suprapunerea funcțiilor;
    b. defini în mod clar toate instituțiile care îndeplinesc funcțiile CG, rolurile, responsabilitățile și coordonarea, și pentru a asigura că procedurile procesului decizional al Guvernului sunt clare;

[68] Hotărîrea Guvernului Nr. 630 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Externe şi Integrării Europene, structurii şi efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, 22 august 2011, articolul 700, Monitorul Oficial Nr. 139-145/2011, 26 august 2011.

[69] Hotărîrea Guvernului Nr. 657 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea, structurii şi efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, 6 noiembrie 2009, articolul 724, Monitorul Oficial Nr. 162/2009, 10 noiembrie 2009.

c. a se asigura că dezvoltarea și planificarea priorităților strategice ale Guvernului și a programelor de activitate, precum și monitorizarea acestora, sunt încorporate în mod sistematic în sistemul general de planificare.

2) MAEIE – cu aliniere la direcția profesională și de consultanță a MF - trebuie să consolideze funcția sa de planificare în aspectele de IE prin includerea calculării costurilor reformelor.

3) Guvernul să clarifice în continuare rolurile și responsabilitățile pentru coordonarea armonizării legislației cu *acquis-ul* comunitar între MAEIE și CAL.

Pe termen mediu (3-5 ani)

4) Guvernul să elaboreze și să utilizeze pe deplin un sistem al unui for (uri) de coordonare regulată pentru diferite instituții CG pentru a se asigura că poziția CG în ceea ce privește diverse aspecte ale procesului de elaborare a politicilor, este consolidată și comunicată inițiatorilor de propuneri de politici într-un mod coerent.

2.2. Cerința - cheie: Planificarea de politici este armonizată, aliniată cu circumstanțele financiare ale Guvernului și asigură posibilitatea Guvernului de a-și atinge obiectivele.

Valori de referință

Armonizarea planificării politicilor este măsurată prin intermediul a șase indicatori care acoperă întârzierile anuale de implementare a angajamentelor planificate; întârzierile anuale în dezvoltarea strategiilor sectoriale; legătura dintre fondurile estimate în strategiile sectoriale și cele adoptate în CBTM; caracterul complet al estimărilor financiare; restanţa anuală a angajamentelor legate de IE; și măsura în care sunt raportate rezultatele atinse.

În timp ce țara dispune de un sistem de planificare pe termen mediu, valorile indicatorilor arată că există în continuare provocări în domeniul calculării costurilor politicilor, implementarea coerentă a planurilor și monitorizarea rezultatelor acțiunilor de politici.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	3	Caracterul complet al estimărilor financiare în strategiile sectoriale[70].	2015	2
	5	Măsura în care raportările oferă informaţii privind rezultatele atinse.	2015	3
Cantitativ	3	Restanţa anuală de implementare a angajamentelor planificate în documentele de planificare centrală.	2014	12%
	3	Restanţa anuală în elaborarea strategiilor sectoriale.	2014	29%
	3	Proporţia între fondurile totale în strategiile sectoriale şi finanţarea totală identificată pentru sectoarele corespunzătoare în CBTM [71].	2014	0%

[70] Se utilizează un eşantion de cinci cele mai recente strategii sectoriale.

[71] Proporţia este calculată drept un procent (0% concurenţă minimă şi 100% concurenţă maximă), ilustrând diferenţa între finanţarea planificată în strategiile din ultimii cinci ani şi CBTM. Valoarea care rezultă este media pentru cinci cazuri. Dacă nu este posibil de a realiza calculele date din cauza lipsei datelor financiare în CBTM şi/sau alte strategii sectoriale, proporţia este determinată drept 0% .

	4	Restanţa anuală de implementare a angajamentelor ce ţin de IE.	2014	67%

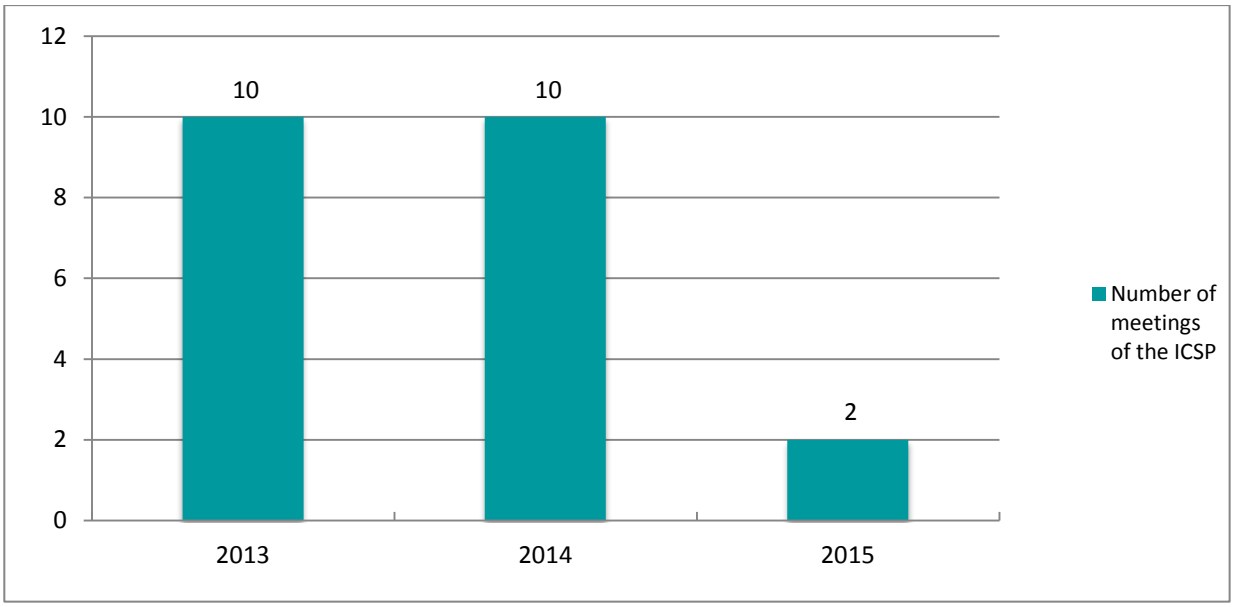
Analiza principiilor

Principiul 3: Există o planificare armonizată de politici pe termen mediu cu obiective clare pentru întregul guvern, fiind aliniată circumstanțelor financiare ale Guvernului; politicile sectoriale întrunesc obiectivele Guvernului și sunt consistente cu Cadrul bugetar pe termen mediu.

Sistemul de planificare pe termen mediu în țară este stabilit prin: Legea cu privire la Guvern[72]; Legea cu privire la actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale[73]; Hotărârea despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova[74]; Hotărîrea Guvernului cu privire la regulile de elaborare şi cerinţele unificate faţă de documentele de politici[75]; și Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale[76].

Un Comitet interministerial pentru planificare strategică (CIPS) a fost stabilit pentru a coordona planificarea strategică, acordând atenție în special elaborării și monitorizării punerii în aplicare a PrAG[77], Strategiei Naționale de Dezvoltare și Cadrului de cheltuieli pe termen mediu[78]. CIPS este un organ consultativ și decizional, prezidat de prim-ministru, cu membri ai Guvernului și reprezentanți ai Cancelariei de Stat. CIPS prevede reuniuni regulate, dar în 2015 au avut loc doar două reuniuni din cauza situației politice.

Figura 2. Numărul anual al reuniunilor Comitetului interministerial de planificare strategică



Sursa: Cancelaria de Stat.

72 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, 31 mai 1990, articolele 3 și 4.

73 Legea Nr. 317, 18 iulie 2003, articolul 28. Cu toate că Legea prevede adoptatea de către Guvern a programului anual de elaborare a proiectelor de acte normative, această cerință nu este respectată în practică.

74 Hotărîrea Guvernului Nr. 34, 17 ianuarie 2001, articolele 3-5.

75 Hotărîrea Guvernului Nr. 33 cu privire la regulile de elaborare şi cerinţele unificate faţă de documentele de politici, 11 ianuarie 2007, articolul 44, Monitorul Oficial Nr. 6-9/2007, 19 ianuarie 2007.

76 Legea Nr. 181 finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale, 25 iulie 2014, articolul 519, Monitorul Oficial Nr. 223-230/2014, 8 august 2014.

77 Legea cu privire la Guvern stipulează că candidații pentru funcția de prim-ministru prezintă Parlamentului PrAG, lista de prioritate multianuală a activităților viitorului Guvern.

78 Hotărîrea Guvernului Nr. 838 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică, iulie 2008, articolul 848, Monitorul Oficial Nr. 127-130/2008, 18 iulie 2008.

Documentele de planificare centrală ale Guvernului Republicii Moldova sunt Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2015-2018[79], Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020"[80], CBTM pentru 2015-2017[81], PNAAA revizuit pentru 2014-2016[82] și Planul Anual de activitate al Guvernului (PAAG) pentru 2015-2016[83].

Nu este nici o reglementare detaliată cu privire la structura, conținutul și alte cerințe pentru documente de planificare centrală, cu excepția CBTM[84]. Regulile de elaborare şi cerinţele unificate faţă de documentele de politici[85] stabilesc tipologia documentelor de politici (concepte, strategii, programe și planuri), precum și enumeră elementele necesare ale diferitelor documente de politici, inclusiv cerința ca unele planuri să conțină obiective, acțiuni cu termene, responsabilități definite de implementare, indicatori de performanță, costuri estimate și proceduri de raportare și monitorizare. Cu toate acestea, aceste cerințe sunt foarte generale și nu dispun de metodologie specifică, în special pentru calcularea costurilor politicilor și claritate în ceea ce privește legăturile și ierarhie între diferitele documente de politici.

Procesul de elaborare a Planului anual al Guvernului este prevăzut în Hotărîrea despre aprobarea Regulamentului Guvernului[86], care precizează că - în conformitate cu PrAG - Guvernul va planifica activitatea pentru întreaga durată și pentru anul următor. Cu toate acestea, mai multe cerințe exacte cu privire la detaliile planificării anuale nu sunt elaborate, rezultând în diferite structuri și intervalele de timp, detalii cu privire la acțiunile din cadrul diferitelor PlAG[87].

Valoarea de referință a indicatorului privind întârzierile anuale de implementare a angajamentelor planificate în documentele de planificare centrală a fost calculată prin compararea PlAG pentru anul 2014[88] cu cel din 2015-2016[89]. Dintre cele 512 activități numerotate dintr-un total de 662 activități planificate pentru 2014, 361 pot fi considerate ca acțiuni cu rezultate tangibile[90]. Patruzeci și patru de astfel de activități au fost reportate pentru 2015-2016, generând o restanță de 12%. Elaborarea a 7 din cele 24 de strategii sectoriale planificate în 2014 au fost reportate pentru 2015-2016, ceea ce duce la o

---

79 Guvernul Republicii Moldova, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2015-2018.

80 Legea Nr. 166 pentru aprobarea Strategiei naţionale de dezvoltare „Moldova 2020”: ȘAPTE soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei , 11 iulie 2012.

81 Aprobat prin decizia Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică nr.2505-06 din 15 iulie 2014.

82 Hotărîrea Guvernului Nr. 713, 15 octombrie 2015.

83 Hotărîrea Guvernului Nr. 680 cu privire la aprobarea Planului de acţiuni al Guvernului pentru anii 2015-2016, 30 septembrie 2015.

84 Legea Nr. 181 finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale conține prevederi pentru elaborarea CBTM și a bugetului anual, precum și face legătura între politici și bugetare. CBTM face referire la prioritățile Guvernului și documentele - cheie de planificare centrală, și cuprinde, de asemenea, plafoanele sectoriale pentru trei ani.

85 Hotărîrea Guvernului Nr. 33, 11 ianuarie 2007.

86 Hotărîrea Guvernului Nr. 34 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, 17 ianuarie 2001, Capitolul II, articolul 73, Monitorul Oficial Nr. 008/2001, 25 ianuarie 2001.

87 Cele două planuri de activitate cele mai recente ale Guvernului sunt PlAG 2014 și PlAG 2015-2016. PlAG 2014 include 512 activități (un total de 662 de acțiuni cu sub-activități incluse) în 142 de pagini, în timp ce PlAG 2015-2016 include mai mult de 1 350 de activități diferite într-un document de 260 de pagini. În timp ce PlAG 2014 include obiectivele Guvernului din PrAG precum și unii indicatori de impact, PlAG 2015-2016 nu face referire la prioritățile PrAG și nu include indicatori de impact. În ambele documente multe dintre activitățile avute în vedere sunt formulate destul de vag și, de asemenea, includ activități generale zilnice ale diferitelor ministere. Nici unul dintre PlAG nu sunt disponibile pe pagina web a Guvernului și pot fi accesate numai prin Registrul de Stat al actelor juridice.

88 Hotărîrea Guvernului Nr. 164 cu privire la aprobarea Planului de acţiuni al Guvernului pentru anul 2014, 5 martie 2014, articolul 1825, Monitorul Oficial Nr. 60-65/2014, 14 martie 2014.

89 Hotărîrea Guvernului Nr. 680, 30 septembrie 2015.

90 Pentru calcul, acțiunile care să aibă rezultate, cum ar fi "numărul de reuniuni", "numărul de evenimente organizate", "număr de discuții și consultări", etc., au fost excluse. Cele 361 de ctivități rămase au fost planificate cu realizări, cum ar fi "memorandumuri", "acorduri semnate", "proiecte aprobate" și "modificări în legislație".

întârziere de 29%[91]. Totuși, aceste numere trebuie să fie luate în considerare cu precauție, deoarece PlAG 2015-2016 fost adoptat la sfârșitul anului 2015 de către un alt guvern și pe baza unui noi PrAG, ceea ce înseamnă că pentru cea mai mare parte a anului 2015 nu a existat nici un PlAG. Această situație a condus la o diferență severă în planificarea și lipsa de continuitate a subiectelor care urmau să fie incluse în planurile consecutive. Ultimul raport disponibil publicului, cu privire la implementarea PrAG pentru 2013-2014[92], indică faptul că rata de implementare pentru această perioadă a fost de aproximativ 60%.

Raportul dintre totalul fondurilor estimate în strategiile sectoriale și fondurile totale identificate pentru sectoarele corespunzătoare din CBTM se calculează ca 0%, pentru că patru din cinci strategii sectoriale[93] adoptate recent includ numai estimări pentru necesități de finanțare suplimentare[94] și CBTM nu furnizează informații cu privire la astfel de alocări suplimentare. În plus, plafoanele financiare pentru realizarea obiectivelor sectoriale în CBTM sunt unite într-un singur tabel pentru fiecare sector[95], ceea ce face imposibilă calcularea alinierii exacte între CBTM și obiectivele strategiilor sectoriale din eșantion. Bugetul estimat pentru implementarea acțiunilor în cadrul strategiilor reflectă în mare parte necesități de cheltuieli suplimentare și necesitatea finanțării externe; prin urmare, valoarea de referință pentru indicatorul privind caracterul complet al estimărilor financiare în strategiile sectoriale este 2.

Un sistem de planificare a politicilor pe termen mediu există, însă reglementări detaliate privind cerințele de planificare, cu excepția CBTM, nu sunt în vigoare. Alinierea fiscală a strategiilor și elaborarea comprehensivă a tabelului de costuri pentru reforme nu se desfășoară în mod exhaustiv sau în mod consecvent.

Principiul 4: Există un sistem armonizat de planificare pe termen mediu pentru toate procesele relevante pentru integrarea europeană, fiind integrat în planificarea politicilor naționale.

MAEIE a stabilit o planificare pe termen mediu pentru IE în 2014. Primul PNAAA 2014-2016 a fost adoptat în iunie 2014 și a intrat în vigoare în octombrie 2014[96]. În septembrie 2015, a fost emis primul raport de progres care descrie contextul, progresul înregistrat și prioritățile pe termen scurt pentru anii următori. PNAAA revizuit a intrat în vigoare în octombrie 2015[97].

PNAAA este aliniat cu structura Acordului de Asociere, și reflectă prioritățile, activitățile (inclusiv acțiuni de armonizare a legislației), instituțiile responsabile, termene și resurse financiare. Cu toate acestea, termenele includ cea mai mare parte întreaga perioadă a PNAAA (sau sunt multianuale), iar secțiunea financiară precizează numai dacă activitatea va fi finanțată de bugetul existent sau din alte surse (externe), fără a se menționa orice alte cifre. De asemenea, PNAAA este aliniat cu PlAG 2015-2016.

---

91 În ansamblu, PlAG 2014 a prevăzut elaborarea a 59 documente de politici (24 strategii, 13 programe, 13 planuri și 9 concepte), în timp ce PlAG 2015-2016 planifică elaborarea a 94 de astfel de documente (24 strategii, 38 programe, 13 planuri și 19 concepte).

92 Raport privind punerea în aplicare a PrAG 2013-2014 "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare", iunie 2015, Guvernul Republicii Moldova, p.3.

93 Cele cinci strategii mai recent adoptate sunt: 1) Strategia de cercetare - dezvoltare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului Nr. 920, 07 noiembrie 2014; 2) Strategia de management integrat al frontierei de stat, aprobată prin Hotărîrea Guvernului Nr. 1005, 10 Decembrie 2014; 3) Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret, aprobată prin Hotărîrea Guvernului Nr. 1006, 10 Decembrie 2014; 4) Strategia de creştere a competitivităţii industriei tehnologiei informaţiei, aprobată prin Hotărîrea Guvernului Nr. 254, 14 mai 2015; și 5) Strategia privind diversitatea biologică, aprobată prin Hotărîrea Guvernului Nr. 274, 15 mai 2015.

94 Informații privind cheltuielile au fost incluse în Planurile de Acțiune adoptate împreună cu strategiile.

95 Plafoanele financiare ale obiectivelor de politici sectoriale sunt prezentate în Anexa 9 CBTM.

96 Hotărîrea Guvernului Nr. 808, 7 octombrie 2014.

97 Hotărîrea Guvernului Nr. 713, 15 octombrie 2015.

În afară de PNAAA, armonizarea legislației este planificată anual începând din 2007[98] și este coordonată de către CAL. Planurile naționale anuale pentru armonizarea legislației și rapoartele anuale sunt pregătite, precum și o bază de date privind armonizarea este disponibilă din anul 2007. PNAAA și Planul național anual de armonizare a legislației pentru anul 2015[99] nu sunt pe deplin aliniate. În general, în conformitate cu informațiile furnizate de către MAEIE și CAL, în jur de 20% din *acquis* este în vigoare în Republica Moldova.

PNAAA 2014-2016 a inclus 1 778 de măsuri de implementare, dintre care 257 au avut termene limită în 2014, în timp ce PNAAA revizuit are 1 936 de măsuri de de implementare. O sută șaptezeci și două elemente cu termene limită inițiale din 2014 au fost reportate pentru planul revizuit, ceea ce duce la o întârziere de implementare anuală de 67% pentru angajamentele legate de IE în 2014.

Termenul mediu de planificare a sistemului de IE este în faza sa rudimentară, cu acțiuni aliniate la Acordul de Asociere, dar care nu sunt nici bugetate în mod corespunzător, și nici termenii nu sunt clar determinați. Restanțele în îndeplinirea sarcinilor legate de IE sunt semnificative. Există un plan anual separat pentru activitățile de transpunere. Planul pe termen mediu de IE și planul anual de transpunere legală nu sunt pe deplin aliniate.

Principiul 5: Monitorizarea regulată a performanței Guvernului facilitează controlul public și asigură posibilitatea Guvernului de a-și atinge obiectivele.

Cadrul legal pentru sistemul de monitorizare a activității Guvernului este parțial dezvoltat. Legea cu privire la Guvern obligă Guvernul să prezinte un raport Parlamentului cu privire la activitățile sale o dată pe an[100], raportarea cu privire la transpunerea anuală și IE[101]. De asemenea, este stipulată și raportarea privind executarea bugetului anual[102]. Există cerințe generale de monitorizare și raportare pentru toate documentele de politici, inclusiv a strategiilor[103], dar nu sunt elaborate[104] normele detaliate cu privire la cerințele de formă, termenul și publicarea acestor rapoarte. Pe de altă parte, fiecare autoritate publică este obligată să planifice, să monitorizeze și să raporteze cu privire la performanțele sale în mod regulat[105].

Raportarea anuală privind activitatea Guvernului nu se asigură[106]. Cu toate acestea, cel mai recent raport privind performanța Guvernului, Raportul privind implementarea PrAG "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2013-2014"[107], este un document cuprinzător de 114 pagini, care include raportarea asupra unor indicatori de rezultat și realizarea obiectivelor de politici ale Guvernului. MF elaborează rapoarte anuale privind bugetul care includ informații privind realizările și rezultatele politicilor; rapoartele MF sunt publicate pe site-ul Ministerului. În ceea ce privește aspectele de IE, un sistem de raportare este implementat atât pentru PNAAA cât și pentru planurile naționale anuale

98 Hotărîrea Guvernului Nr. 190 privind crearea Centrului de armonizare a legislaţiei, 21 februarie 2007.

99 Hotărîrea Guvernului Nr. 16, 26 februarie 2015.

100 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, 31 mai 1990, articolul 5.

101 Hotărîrea Guvernului Nr. 190, 21 februarie 2007, articolul 2; și Hotărîrea Guvernului Nr. 713, octombrie 2015, alineatele 2 și 15.

102 Legea Nr. 181, 25 iulie 2014, articolul 12.

103 Hotărîrea Guvernului Nr. 33, 11 ianuarie 2007, Capitolul IV.

104 O excepție este Hotărîrea Guvernului Nr. 1181, 22 decembrie 2010, care prevede, în detaliu, procesul de planificare și executare a analizei *ex-post* a de implementare a legislației. Cu toate acestea, în conformitate cu informațiile furnizate de către Cancelaria de Stat și MJ, acest regulament nu este respectat în practică.

105 Hotărîrea Guvernului Nr. 94, 1 februarie 2013, Capitolul II.

106 Cerințele de raportare sunt reglementate în deciziile guvernamentale respective de adoptare a PlAG, și Hotărîrea Guvernului Nr. 680 privind aprobarea PlAG 2015-2016 prevede raportarea cuprinzătoare numai la sfârșitul anului 2016. Deși Hotărîrea Guvernului Nr. 164 privind aprobarea PlAG 2014 a prevăzut raportarea până la sfârșitul anului 2014, acesta a fost de fapt publicat abia în iunie 2015. În plus, nu există nici o dovadă că cerința ca Guvernul să prezinte un raport anual Parlamentului să fi fost respectată în ultimii ani.

107 Raport disponibil pe pagina web a Cancelariei de Stat (http://cancelaria.gov.md), dar nu și pe pagina de internet a Guvernului.

pentru armonizarea legislației. Raportarea cu privire la IE diferă în mod semnificativ de la o instituție la alta, ceea ce face raportarea mai puțin transparentă și semnificativă. Rapoartele PNAAA sunt accesibile publicului larg pe pagina de internet a MAEIE.

La nivelul strategiilor sectoriale, nu există cerințe specifice formale pentru raportare; cu toate acestea, și strategii trebuie să includă monitorizarea și raportarea periodică[108]. Eșantionul analizat al rapoartelor[109] strategiei sectoriale nu furnizează informații cu privire la realizări în raport cu obiective, doar cu privire la rezultate și activități. Deși rapoartele sunt elaborate, lipseste un sistem integrat și clar de raportare pentru strategiile sectoriale, deoarece nu există nici o dovadă că rapoartele privind implementarea au fost furnizate Guvernului sau Parlamentului pentru cel puțin 25% din strategiile adoptate în 2014 și 2015[110].

Ca rezultat al analizei de mai sus, valoarea de referință pentru indicatorul care stabilește măsura în care raportarea furnizează informații cu privire la rezultatele obținute este 3. Raportarea anuală privind performanța Guvernului nu este asigurată și nu există nici o dovadă că raportarea cu privire la punerea în aplicare a strategiilor se realizează așa cum este prevăzut.

În timp ce cadrul legal general de raportare periodică privind performanța Guvernului este în vigoare, punerea în aplicare este inconsecventă, cu neregularități în raportarea anuală privind activitatea Guvernului și în raportarea sistematică privind implementarea strategiilor sectoriale, cu toate că unele rapoarte vizează și realizările în raport cu obiectivele stabilite.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Cancelaria de Stat, în colaborare cu MAEIE, Ministerul Justiției, CAL și MF să elaboreze metodologii detaliate pentru elaborarea documentelor de planificare centrală (inclusiv strategii sectoriale), cum ar fi:
   a. un calendar pentru dezvoltarea, revizuirea și adoptarea documentelor de planificare centrală;
   b. proceduri pentru a asigura coerența și alinierea între aceste documente - cu un accent deosebit pe alinierea la nivelul priorităților Guvernului, precum și reprezentarea în și armonizarea cu CBTM;
   c. metode detaliate pentru a se asigura că obiectivele în documentele de politici sunt măsurabile și indicatorii de performanță au valori de referință și obiective;
   d. rapoarte de monitorizare care furnizează informații privind realizarea obiectivelor și a indicatorilor de performanță;
   e. metode de calcul al costurilor detaliate pentru documentele de planificare.
2) Cancelaria de Stat, în cooperare cu MF, să se asigure că sunt respectate cerințele pentru elaborarea și conținutul documentelor de planificare a politicilor (inclusiv alinierea cu CBTM).
3) Cancelaria de Stat să ateste faptul că sunt îndeplinite cerințele pentru raportarea periodică cu privire la îndeplinirea obiectivelor stabilite în diferite documente de planificare centrală (inclusiv strategiile adoptate), și să se asigure că rapoartele privind activitatea Guvernului sunt elaborate anual și la termen.

108 Hotărîrea Guvernului Nr. 33, 11 ianuarie 2007, Capitolul IV.

109 Raportul anual pentru 2014 privind implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției 2011-2016; Raport privind implementarea Strategiei pentru Dezvoltarea Societății Civile 2012-2015 (martie 2014 - februarie 2015).

110 Așa cum se prevede în anexa metodologică ca o cerință minimă pentru rapoartele privind strategiile sectoriale.

Pe termen mediu (3-5 ani)

4) MAEIE să îmbunătățească planificarea pe termen mediu în domeniul IE prin ajustarea planurilor de activitate legate de integrare la capacitățile administrației și barierele financiare ale țării, în scopul de a reduce întârzierile privind implementarea.

5) Cancelaria de Stat și MF să ofere în comun cursuri de instruire privind elaborarea de strategii, cu accent pe estimarea completă a costurilor și raportarea cu privire la implementare, pentru a consolida capacitatea CG și a ministerelor de resort pentru a elabora estimări financiare exacte pentru politici.

2.3. Cerința - cheie: Hotărârile Guvernului și legislația sunt transparente, conforme din punct de vedere legal și accesibile publicului; activitatea Guvernului este supravegheată de Parlament.

Valori de referință

Evaluarea dacă hotărîrile Guvernului și legislația sunt transparente, conforme din punct de vedere legal și accesibile publicului și sunt supravegheate de Parlament se bazează pe șase indicatori distribuiți în două principii. Acești indicatori acoperă: proporţia punctelor regulate de pe agendă prezentate la timp pentru sesiunea Guvernului; transparența elaborării de politici în cadrul Guvernului; numărul legilor cu decizii ale instanţelor de judecată împotriva Guvernului pe parcursul anului; raportul legilor iniţiate de Guvern şi aprobate de Parlament nu mai târziu de un an; măsura în care există mecanisme de planificare cu anticipaţie între Guvern şi Parlament; precum și numărul de rapoarte privind implementarea legilor discutate în Parlament.

Procesul decizional din cadrul Guvernului, în general, urmează procedurile. Există un anumit nivel de cooperare între Guvern și Parlament, dar planificarea cu anticipatie între Guvern și Parlament nu este o practică obișnuită. Cu toate acestea, 72% din legile finanțate de Guvern au fost adoptate de Parlament în termen de un an de la prezentare. Parlamentul are un rol limitat în monitorizarea efectelor legislației și de elaborare a politicilor.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Cantitativ	6	Proporţia punctelor regulate de pe agendă prezentate la timp[111] de ministere pentru sesiunea Guvernului	2014	Nu este disponibilă [112]
	6	Transparenţa elaborării de politici în cadrul Guvernului[113].	2014	4.0
	6	Numărul legilor cu decizii ale instanţelor de judecată [114] împotriva Guvernului pe parcursul anului.	2014	11
	7	Proporţia legilor iniţiate de Guvern şi aprobate de Parlament nu mai târziu de un an după prezentare.	2014	72%

111 "La timp" înseamnă în cadrul criteriilor procedurale fixate de regulament(e).

112 Informațiile nu au fost furnizate de către Cancelaria de Stat deoarece astfel de statistici nu au fost compilate

113 Indicele Competitivităţii al Forumului Economic Mondial, scorul de minimum 1 şi maximum 7

114 De către Curtea Constituțională.

	7	Măsura în care există mecanisme de planificare cu anticipaţie între Guvern şi Parlament.	2014	Nu este disponibilă[115]
	7	Numărul de rapoarte privind implementarea legilor discutate în Parlament.	2014	0

Analiza principiilor

Principiul 6: Hotărârile Guvernului sunt pregătite în mod transparent și se bazează pe raționamentul profesionist al administrației; este asigurată conformitatea legală a hotărârilor.

Cadrul legal pentru gestionarea procesului decizional de către Guvern, inclusiv pregătirea ședințelor Guvernului și cerințele de depunere a propunerilor, este fragmentat. Procedurile, rolurile și responsabilitățile sunt stipulate în: Legea privind administrația publică centrală de specialitate; Legea privind actele legislative[116]; Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale[117]; Legea cu privire la transparența în procesul decizional[118]; regulamentele Guvernului Republicii Moldova și Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea, structurii şi efectivului-limită ale Cancelariei de Stat[119]; și alte acte legislative secundare[120]. Structura, formatele, standardele, cerințele, calendarul diferitelor etape de elaborare a documentelor și oportunitățile pentru consultare publică, precum și un control juridic pentru diferite regulamente, sunt descrise într-un mod foarte detaliat.

MJ este abilitat să verifice conformitatea legală a tuturor proiectelor de legi și acte normative (terțiare) de reglementare a tuturor organelor administrative centrale și locale. CAL, în subordinea MJ, examinează toate proiectele din perspectiva armonizării cu *acquis-ul* comunitar. MAEIE are sarcina de a verifica proiectele din aspectul IE și MF verifică proiectele pentru viabilitatea financiară a acestora[121]. Cancelaria de Stat este responsabilă pentru verificarea calității legale a tuturor proiectelor înainte de deliberarea la ședințele Guvernului, oferind un control juridic tuturor actelor Guvernului (legislația secundară), prin examinarea proiectelor din perspectiva de aliniere a politicilor și verificarea dacă proiectele îndeplinesc toate cerințele formale de prezentare (inclusiv note explicative și informații privind consultarea publică și interministerială și rezultatele acestora).

Cancelaria de Stat are responsabilitatea finală pentru pregătirea ședințelor Guvernului și are dreptul de a returna documentele care nu îndeplinesc cerințele formale. Pe baza datelor furnizate de către

115 Valoarea nu se poate baza pe Indicatorul în sprijinul Strategiei 2020 Europa de Sud-Est (ESE) privind "mecanisme de planificare cu anticipație între Guvern și parlament național, și parlamentele sub-naționale", astfel cum, prin definiție, acestea nu includ Moldova.

116 Legea Nr. 780 privind actele legislative, 27 decembrie 2001, articolul 210, Monitorul Oficial Nr. 36-38/2002, 14 martie 2002.

117 Legea Nr. 317 privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale, 18 iulie 2003, articolul 783, Monitorul Oficial Nr. 208-210/2003, 3 octombrie 2003.

118 Legea Nr. 239 privind transparenţa în procesul decizional, 13 noiembrie 2008, articolul 798, Monitorul Oficial Nr. 215-217/2008, 5 decembrie 2008.

119 Hotărîrea Guvernului Nr. 657 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea, structurii şi efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, 6 noiembrie 2009, articolul 724, Monitorul Oficial Nr. 162/2009, 10 noiembrie 2009.

120 În special în Hotărîrea Guvernului Nr. 34 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, 17 ianuarie 2001, și Hotărîrea Guvernului Nr. 33 privind regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, 11 ianuarie 2007.

121 În plus, ca parte a procesului de consultare a Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător este de a examina Analiza impactului de reglementare (AIR) a reglementărilor care afectează activitatea de întreprinzător. Cu toate acestea, în conformitate cu informațiile furnizate de către Secretariatul Grupului de lucru de la ME, multe dintre proiectele din cadrul acestei dispoziții nu au fost prezentate spre examinare de către Grupul de lucru.

Cancelaria de Stat, în ultimele trimestre ale anului 2013 cât și 2014, aproximativ 235 de propuneri au fost trimise înapoi ministerelor. În ultimul trimestru al anului 2014, au fost depuse 856 de elemente pentru a fi incluse în ordinea de zi a sesiunilor Guvernului, iar 27% din elemente au fost trimise înapoi de către Cancelaria de Stat.

Ședințele de guvern sunt publice și pot fi urmărite on-line, cu excepția cazului când prim-ministrul anunță o ședință anumită ca fiind închisă. Agendele, precum și materialele de la ședințele Guvernului, sunt disponibile publicului pe site-ul Guvernului. Deciziile luate de Guvern sunt disponibile pe o platformă separată[122].

Indicatorul "Transparența Guvernului în elaborarea de politici" al Indicelui Competitivității al Forumului Economic Mondial reflectă ușurința cu care companiile pot obține informații cu privire la modificările politicilor și reglementărilor guvernamentale care afectează activitățile lor. Pe o scară de 7, Moldova a obținut 4 și a fost clasată pe locul 82 din 144 de țări.

Pentru 2014, valoarea de referință pentru indicatorul privind numărul legilor cu decizii ale instanţelor de judecată împotriva Guvernului pe parcursul anului a fost de 11. Curtea Constituțională a constatat 16 prevederi neconstituționale în 2014 și 15 dispoziții în 2013[123]. Proporția mare a legislației anulate în fiecare an de către Curtea Constituțională indică că, chiar și în cazul în care procedurile sunt urmate, calitatea legislației suferă deficiențe grave.

Cerințele referitoare la pregătirea hotărîrilor Guvernului sunt în vigoare și, în principal respectate. Procedura de examinare juridică este complexă, dar aplicată în practică. Verificarea proiectelor conform altor cerințe este, de asemenea, în general, asigurată. Transparența procesului decizional al Guvernului este lăudabilă.

Principiul 7: Parlamentul supune controlului elaborarea de politici de către Guvern.

Principiile fundamentale ale cooperării între Parlament și Guvern sunt stabilite prin Constituție[124], Regulamentul de Procedură al Parlamentului[125] și Legea cu privire la Guvern[126].

Pe baza statisticilor furnizate de către Parlament[127], legislativul este destul de activ, adoptând în medie cinci acte legislative în fiecare sesiune plenară. Mai mult decât atât, activitatea legislativă nu este direcționată în primul rând de către Guvern, din moment ce în 2015 doar 65 din 309 planuri legislative în Parlament au fost transmise de către Guvern până în luna august. În 2014, 146 din cele 377 de propuneri legislative înaintate Parlamentului au fost transmise de către Guvern.

---

122 www.particip.gov.md.

123 Numărul de hotărâri judecătorești împotriva Guvernului a fost furnizat de către Cancelaria de Stat. Lista dispozițiilor declarate neconstituționale poate fi găsită rapoartele anuale ale Curții Constituționale pentru 2013 și 2014.

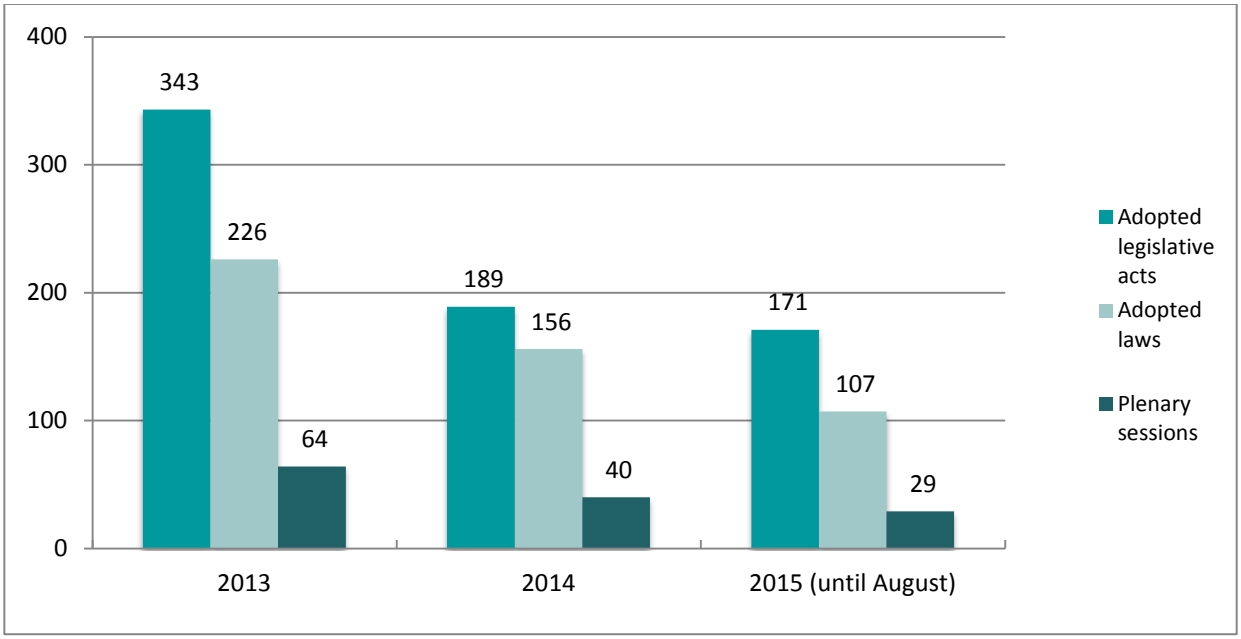
124 Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, capitolul VII.

125 Legea Nr. 797, 2 aprilie 1996, articolele 25, 40, 43, 44, 58, 67, 70, 78, 111 și 116.

126 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, 31 mai 1990, articolele 5 și 8.

127 Raport anual privind activitățile Secretariatului Parlamentului, 2014, http://www.parlament.md/SecretariatulParlamentului/RapoartedeactivitateDezvoltarestrategic%c4%83/Rapoartedeactivitate/tabid/211/ContentId/2157/Page/0/language/ro-RO/Default.aspx.

Figura 3. Numărul anual de sesiuni plenare, acte legislative și legi adoptate în Parlament



Sursa: Secretariatul Parlamentului.

Guvernul, de obicei, nu transmite planurile sale legislative Parlamentului, și nici nu există o tradiție de elaborare a unui plan legislativ pentru Parlament. Cu toate acestea, în 2015 Parlamentul a adoptat planul său în ceea ce privește transpunerea legislației UE pentru 2015-2016[128].

Controlul juridic al proiectelor este descentralizat, astfel încât comisiile permanente organizate conform domeniului de politici[129] se preocupă de proiectele legislative în funcție de subiect. Toate proiectele de acte legislative sunt, de asemenea, revizuite de către Departamentul Juridic al Secretariatului Parlamentului care sprijină activitatea tuturor comisiilor permanente. Nu există nici un regulament care prevede că Guvernul trebuie să prezinte proiecte de lege Parlamentului cu documentele justificative, inclusiv Analiza impactului de reglementare (AIR) și informații cu privire la consultări. Prin urmare, Parlamentul primește doar proiectul textului legislativ și nota explicativă de însoțire.

Legea cu privire la Guvern prevede ca Guvernul să ia parte la lucrările Parlamentului[130]. Guvernul a numit viceministrul Justiției ca reprezentant permanent al Guvernului în Parlament, iar acest reprezentant ia parte la pregătirea agendelor ședințelor Parlamentului. Cancelaria de Stat are, de asemenea, o secțiune separată dedicată relației sale cu Parlamentul. În 2013, miniștrii au participat la sesiunile plenare ale Parlamentului în total de 21 de ori; în 2014, de 12 ori; și de 24 de ori în prima jumătate a anului 2015[131].

Valoarea de referință pentru indicatorul privind raportul dintre legile inițiate de Guvern și aprobate de către Parlament nu mai târziu de un an de la depunere este de 72%. În 2013, Guvernul a transmis 153 de legi pentru adoptare Parlamentului, dintre care 110 au fost adoptate în termen de un an de la prezentarea acestora.

Valoarea de referință pentru indicatorul privind numărul de rapoarte de implementare a legilor discutate în Parlament este 0, deoarece nu este utilizat instrumentul pentru examinarea activității Guvernului.

128 Hotărîrea Parlamentului Nr. 146, 9 iulie 2015.

129 Astfel cum este stipulat în Hotărîrea Parlamentului Nr. 48, 29 octombrie 2009.

130 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, 31 mai 1990, articolul 8.

131 Informație furnizată de Cancelaria de Stat.

Nu există nici o planificare cu anticipație formalizată între Guvern și Parlament, dar dialogul este regulat și frecvent. Procedurile de examinare a legislației în Parlament sunt definite și realizate în mod descentralizat. Guvernul nu oferă Parlamentului toate documentele justificative de care dispune cu proiectele legislative, iar Parlamentul nu este implicat în examinarea implementării legislatiei.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Sub coordonarea Cancelariei de Stat, MF, MJ, CAL și MAEIE să alinieze examinările proiectelor de politici și să mențină un dialog periodic pentru a asigura o pregătire armonioasă a sesiunilor Guvernului.
2) Cancelaria de Stat să analizeze cauzele, să propună soluții și, dacă este necesar, să ofere o formare suplimentară personalului din ministere pentru a reduce numărul de proiecte de propuneri remise pentru îmbunătățire.
3) Guvernul să transmită planul său legislativ anual Parlamentului, care să introducă un sistem de planificare anuală a activității sale legislative, parțial pe baza planului legislativ al Guvernului.
4) Pentru a îmbunătăți schimbul de informații și pentru a crește calitatea controlului efectuat de către Parlament, legislația relevantă să fie modificată cu cerința de a atașa toate documentele justificative pentru pachetul de proiecte de legi transmise Parlamentului de către Guvern.

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) Parlamentul și Guvernul să introducă în comun un sistem de raportare periodică privind implementarea legilor importante, iar Guvernul să ofere Parlamentului informații detaliate cu privire la implementarea efectivă a celor mai importante legi și politici într-un anumit interval de timp de la adoptarea lor.

2.4. Cerința - cheie: Elaborarea inclusivă și bazată pe dovezi de politici și legislație facilitează realizarea obiectivelor scontate de politici.

Valori de referință

Evaluarea dacă elaborarea legislativă și de politici sunt incluzive, bazate pe dovezi și realizează obiectivele propuse, se bazează pe zece indicatori. Aceștea se referă la măsura în care ministerele sunt orientate spre elaborarea de politici; restanțele cu privire la transpunere; numărul de directive transpuse anual; măsura în care procesul de elaborare a politicii utilizează în cel mai bun mod instrumentele analitice; măsura în care consultarea publică este utilizată în elaborarea de politici şi legislaţie; măsura în care are loc procesul de consultare interministerială; proporţia colaboratorilor care participă la instruiri privind elaborarea legală; numărul de legi anulate în baza inconsistenţei legale sau neconstituţionalităţii; numărul de legi remise Guvernului de către Parlament; precum și măsura în care legislația este disponibilă publicului.

În Republica Moldova, sunt în vigoare fundamentele de bază pentru elaborarea de politici incluzive și bazate pe dovezi. Principalele provocări constituie lipsa utilizării sistematice a mecanismelor de soluționare a conflictelor înainte de luarea hotărîrilor Guvernului și utilizarea insuficientă a instrumentelor analitice în elaborarea de noi politici, în ciuda cerinței de a adăuga fundamentarea financiară și economică pentru elaborarea proiectelor de regulamente și analiza impactului lor asupra activității de întreprinzător. Întreaga legislație primară și secundară este disponibilă on-line într-o manieră consolidată și proiectele de legislație sunt supuse în mod obișnuit consultărilor publice.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	8	Măsura în care ministerele sunt orientate spre elaborarea de politici.	2015	4
	10	Măsura în care procesul de elaborare a politicii utilizează în cel mai bun mod instrumentele analitice.	2015	3
	11	Măsura în care consultarea publică este utilizată în elaborarea de politici şi legislaţie.	2015	4
	11	Măsura în care se realizează procesul de consultare interministerială.	2015	3
	12	Măsura în care legislaţia primară şi secundară sunt disponibile publicului într-un mod centralizat.	2015	5
Cantitativ	9	Restanţa cu privire la transpunere [132].	2014	9%
	9	Numărul directivelor transpuse anual.	2014	42
	12	Proporţia [133] colaboratorilor care participă în instruirea sau mentoratul privind elaborarea legală în ultimul an.	2014	Nu este disponibilă [134]
	12	Numărul de legi anulate în baza inconsistenţei legale sau neconstituţionalităţii într-un anumit an.	2014	12
	12	Numărul de legi remise Guvernului de către Parlament.	2014	0

Analiza principiilor

Principiul 8: Structura organizațională, procedurile și modalitatea de alocare a cadrelor din cadrul ministerelor asigură ca politicile și legislația elaborată să fie implementabile și să întrunească obiectivele Guvernului.

Legea cu privire la Guvern stipulează responsabilitatea generală a Guvernului și ministerelor pentru dezvoltarea de politici și elaborarea legislației[135]. Decretele Guvernului[136] privind organizarea și

[132] Restanţa este analizată drept comparaţie a documentelor care includ angajamentele (PAAG şi planul IE) pentru doi ani consecutivi ţinând cont de punctele preluate de la un an la altul.

[133] Proporţia este calculată drept numărul de personal instruit în rândul numărului total al colaboratorilor ministerului care se ocupă de elaborarea legislativă.

[134] Nouăzeci și opt de funcționari publici au fost instruiți în 2014 cu privire la redactarea textelor juridice, dar deoarece numărul total al personalului din ministere care se ocupă cu redactarea textelor legislative nu se cunoaște, este imposibil să se calculeze raportul.

[135] Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, articolele 11-18.

funcționarea celor 16 ministere prescriu domeniile lor de competență în care acestea elaborează politici și proiecte de regulamente în detaliu. Ca regulă, elaborarea de politici și de redactare a reglementărilor nu se transferă instituțiilor subordonate ministerelor[137].

Decretele ministeriale interne stipulează responsabilitățile diferitelor departamente, care sunt direct subordonate ministrului sau vice-ministrului responsabil de un domeniu de politici. Repartizarea funcțiilor între departamentele juridice și departamentele care se ocupă cu elaborarea de politici într-un anumit sector este clar definită[138]. Dintre cele două ministere analizate în detaliu, Ministerul Economiei (ME) a adoptat regulamente interne care prescriu etapele procesului de elaborare de politici, dar Ministerul Agriculturii nu are astfel de reguli interne. Departamentul competent de politici al ME are rolul principal în elaborarea și redactarea conținutului de politici, iar departamentul juridic contribuie cu expertiză juridică. Personalul care lucrează în departamentele elaborarea de politici reprezintă mai mult de 30% din personalul total al ministerului[139].

Indicatorul care măsoară gradul în care ministerele sunt orientate spre elaborarea de politici are o valoare de 4, deoarece patru din cele cinci elemente necesare sunt în vigoare. Acest lucru se datorează faptului că normele interne care reglementează, în detaliu, procedurile și procesele de elaborare a politicilor și de redactare juridică din cadrul ministerelor, nu sunt întotdeauna în vigoare; cu toate acestea, este asigurat un raport suficient de personal care participă la elaborarea de politici.

Ministerele dispun de structuri organizatorice clare și responsabilitățile de politici între ele sunt atribuite fără conflicte. Sistemul global pentru elaborarea de politici este susținut de norme corespunzătoare. În timp ce a fost stabilit cadrul de bază pentru elaborarea de politici, nu sunt întotdeauna în vigoare normele interne pentru orientarea elaborării de politici și a procesului de elaborare legislativă în cadrul ministerelor.

Principiul 9: Procedurile de integrare europeană și organizarea instituțională formează o parte integră a procesului de elaborare de politici și asigură transpunerea sistematică și la timp a acquis-ului.

În Republica Moldova este în vigoare cadrul legal pentru procedurile de EI și armonizare a legislației naționale cu *acquis-ul* UE, prin Decretul Guvernului nr 1345 care este regulamentul-cheie care descrie cerințele și procedura de armonizare a legislației. Coordonarea și controlul armonizării legislației este partajată între MJ, în special CAL și MAEIE. CAL este responsabil pentru planificarea, coordonarea și monitorizarea procesului de armonizare, în timp MAEIE este responsabil pentru, printre altele, comunicarea rezultatelor activităților naționale de armonizare cu organismele UE[140]. Proiectul Planului național anual de armonizare a legislației (PNAL) este elaborat la inițiativa CAL, ministerele fiind invitate să prezinte propuneri care să țină cont de calendarul de armonizare prevăzut în anexele Acordului de Asociere semnat în 2014. Cu toate acestea, ministerele prezintă propunerile lor în mod

---

136 A se vedea ca exemple utilizate pentru această analiză, Decretul Guvernului Nr. 793 privind Ministerul Agriculturii și Nr. 690 privind ME.

137 Potrivit oficialilor intervievați de la Ministerul Agriculturii, agențiile subordonate pregătesc, ocazional, proiecte de regulament pentru minister și apoi ministerul inițiază consultări interministeriale și publice, și prezintă ulterior proiectul Guvernului. Un exemplu este un proiect de lege și analiza impactului de reglementare, elaborat de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentară pentru modificarea Legiii Nr. 119 și Nr. 221 (avizul privind AIR al acestui proiect a fost furnizat de ME ca fiind unul dintre avizele de eșantionare pentru examinare).

138 De exemplu, Regulamentul Direcției Eficiență energetică și surse regenerabile de energie (articolele 7 și 8), Regulamentul cu privire la Departamentul Juridic al ME, precum și Regulamentul cu privire la Direcţia protecţia plantelor şi siguranţa alimentelor de origine vegetală din cadrul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.

139 În cadrul ME, 78% (109 din 140) din personalul efectiv lucrează în departamentele care se ocupă cu elaborarea de politici; în Ministerul Agriculturii 69% (59 din 85) din personalul efectiv lucrează în departamentele care se ocupă cu elaborarea de politici.

140 Hotărîrea Guvernului Nr. 1345, articolul 1, face distincție între funcțiile MJ (coordonarea armonizării) și MAEIE (informarea organismelor UE cu privire la implementare), dar în descrierea procesului de armonizare în sine, cele două ministere sunt menționate și în paralel (a se vedea articolul 12 pentru consultări privind procesul de armonizare și articolul 23 pentru consultare interministerială pentru transpoziții cu legislația secundară).

independent și, în conformitate cu CAL, acestea nu urmează întotdeauna calendarul Acordului de Asociere. PNAL este adoptat de către Guvern (separat de Planul de activitate al Guvernului) [141].

Procesul de transpunere a *acquis-ului* constituie parte integrantă a procesului global de elaborare de politici, întrucât toate instrumentele juridice puse în aplicare pentru armonizare trebuie să respecte conținutul general și cerințele procedurale prevăzute pentru toate actele normative[142]. În plus, proiectele de reglementări care se ocupă de armonizarea legislației moldovenești cu *acquis-ul* UE trebuie să fie însoțite de un tabel de concordanță[143] care trebuie să fie prezentat la CAL și MAEIE pentru coordonare[144]. Limitele exacte sau sinergia examinarii de către aceste două organisme nu a fost specificată în regulamente, ci, pe baza avizelor de eșantionare furnizate pentru examinare, numai CAL efectuează funcția de control al calității privind aspectele de transpunere[145]. CAL are un personal planificat de 22 și numărul efectiv de angajați este 11.

În timpul procesului de consultare interministerială,toate proiectele care vizează apropierea trebuie să fie mai întâi transmise către MAEIE și altor ministere conexe și apoi la ultima etapă către MJ înainte de deliberarea Guvernului [146]. Comisia guvernamentală pentru integrare europeană a Republicii Moldova[147] este organul politic de cel mai înalt nivel pentru coordonarea interministerială cu privire la chestiuni legate de IE. Aceasta este prezidată de prim-ministru, implică toți miniștrii și urtrebuie să se întrunească cel puțin o dată pe lună[148]. În practică, Comisia guvernamentală s-a întrunit de două ori în 2014 și de patru ori în 2015.

Acquis-ul este deja tradus în limba națională (română), întrucât România este membră a Uniunii Europene. Indicatorul care reprezintă restanțele de transpunere este de 9% pentru 2014. Țara a planificat 77 de transpoziții, iar 7 cazuri de transpunere nu au fost reportate în planul pentru 2015. Numărul de directive transpuse în 2014 a fost de 42, dar aceasta include numai 9 articole din planul de armonizare din 2014. Restul (33) au fost de la planurile din anii anteriori (și menționate în planul pentru anul 2014) sau neplanificate. Motivul pentru valoarea scăzută a indicatorului restanțelor - în timp ce numărul de transpoziții adoptate din planul pentru 2014 este de asemenea mic - este lipsa de continuitate în planificarea armonizării. Planul pentru anul 2015 nu include majoritatea elementelor din planul pentru 2014 care nu au fost adoptate (și ar fi trebuit reportate). În plus față de problemele de planificare, rapoartele CAL privind transpunerea se concentrează asupra numărului de proiecte depuse la CAL pentru examinare de către alte ministere, nu numărul adoptat de către Guvern sau Parlament. Nici MAEIE nu monitorizează transpozițiile reale.

Cadrul procedural și structura instituțională pentru IE sunt definite; există o suprapunere de funcții în planificarea și monitorizarea transpunerii. În plus, planurile anuale de transpunere nu au continuitate și monitorizarea nu se concentrează asupra adoptărilor reale. Tabelele de concordanță

---

141 În plus față de PNAL, Guvernul activează pe baza PNAAA, care a fost elaborat de către MAEIE și cuprinde toate obligațiile ministerelor legate de IE (inclusiv transpoziții). Termenele-limită de apropiere a directivelor în cele două planuri nu coincid întotdeauna (de exemplu, Directiva 2007/36/CE trebuie să fie transpusă până la sfârșitul anului 2015 conform PNAL, și până la sfârșitul anului 2016 conform PNAAA; același lucru este valabil și pentru Directiva 2009/102/CE), dar ministerele sunt obligate să raporteze trimestrial privind îndeplinirea obligațiilor lor legate de PNAL la CAL, precum și privind îndeplinirea obligațiilor legate de PNAAA la MAEIE.

142 Cuprinde, de exemplu, analiza opțiunilor, precum și impactul și costurile acestora; a se vedea Hotărîrea Guvernului Nr. 1345, articolul 11.

143 Hotărîrea Guvernului Nr. 1345, articolele 21 și 23. Această cerință este urmată și în practică: conform bazei de date online în Excel privind activitățile de armonizare, menținute de CAL, toate proiectele de regulamente prezentate la CAL în perioada 2013-2015 au fost însoțite de un tabel de concordanță.

144 Idem, articolul 22.

145 Mostre de opinii examinate de la CAL includ reglementări privind introducerea pe piață și utilizarea produselor biocide, care transpun Regulamentul (UE) Nr. 528/2012 al Parlamentului European și proiectul de lege care transpune Directivele 2011/95/UE, 2013/32/UE și 2013/33/UE a Parlamentului European.

146 Hotărîrea Guvernului Nr. 1345, articolul 22.

147 Stabilită prin Hotărîrea Guvernului Nr. 679, 13 noiembrie 2009.

148 Ibid.

sunt utilizate în mod regulat. Coordonarea interministerială și structura de soluționare a conflictelor sunt în vigoare.

Principiul 10: Procesul de elaborarea a politicilor și legislației se bazează pe dovezi, iar evaluarea impactului este utilizată în mod regulat de ministere.

În Republica Moldova, toate documentele de politici trebuie să fie însoțite de o evaluare a impactului (inclusiv a impactului economic, financiar, social și de mediu) [149]. Fundamentarea financiară și socio-economică trebuie să fie adăugată la proiectul de lege sub forma unei note explicative. Nota trebuie să includă, de asemenea, analiza impactului (costuri și beneficii) asupra întreprinderilor, în cazul în care proiectul reglementează activitatea de întreprinzător [150]. Guvernul a adoptat o metodologie corespunzătoare pentru evaluarea impactului asupra întreprinderilor și monitorizarea eficacității actelor de reglementare [151]. Standardul prescrie cerințele privind conținutul analizei (inclusiv identificarea problemei, soluțiile alternative și impactul acestora, precum și opțiunea preferată), precum și procesul (pregătirea inițială AIR, examinarea acesteia și, după aprobare, elaborarea proiectului și AIR finală) [152]. Pe baza acestor reglementări, au fost stabilite Comisia de Stat și Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, pentru a examina proiectele de reglementări din perspectiva impactului lor asupra întreprinderilor[153]. Mai mult decât atât, o hotărâre de Guvern reglementează în particular monitorizarea periodică a punerii în aplicare a legislației (evaluarea *ex-post*), sub coordonarea Ministerului Justiției[154]. În plus, MF a adoptat o metodologie separată privind procesul bugetar, care include un capitol privind liniile directoare pentru estimarea costului propunerilor de politici[155].

Pe baza eșantionului proiectelor de legi și a notelor explicative însoțitoare, a fost analizat[156] doar impactul asupra întreprinderilor, și chiar și acesta inconsecvent[157]. Notele explicative ale eșantionului proiectelor de de legi care nu se referă la activitățile antreprenoriale [158] descriu conținutul regulamentului și de obicei nu includ "fundamentarea financiară și socio-economică", sau pur și simplu concluzionează că impactul este pozitiv, fără analiză[159]. Pe baza eșantionului analizat, inițiatorii proiectelor nu respectă metodologia MF privind costurile propunerilor de politici, întrucât impactul asupra bugetului nu este analizat în detaliu[160]. Mai mult decât atât, MF nu face referință la orientările

149 Hotărîrea Guvernului Nr. 33 privind regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, articolul 27.

150 Legea Nr. 780 privind actele legislative, articolul 20(e) şi Legea Nr. 317 privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale, articolul 37(f_1).

151 Așa- numită Analiza Impactului de Reglementare.

152 Hotărîrea Guvernului Nr. 1230, 24 octombrie 2006.

153 Hotărîrea Guvernului Nr. 1429, 16 decembrie 2008.

154 Potrivit informațiilor furnizate de către Cancelaria de Stat și MJ, acest regulament nu este respectat în practică.

155 Ordinul MF Nr. 191, 31 decembrie 2014.

156 Proiectul de lege privind supravegherea pieței a fost furnizat ca mostră care include o AIR detaliată și cuprinzătoare, descrie impactul potențial asupra întreprinderilor.

157 Conform statisticilor furnizate de către Secretariatul Grupului de lucru, din ianuarie până în septembrie 2015, 67% din totalul actelor normative care reglementează activitatea de întreprinzător adoptate în această perioadă nu au fost revizuite de către Grupul de lucru (35 din 52).

158 Mostrele analizate includ nota explicativă a proiectului Legii cu privire la serviciul notarial; nota explicativă a Legii cu privire la Procuratură și nota explicativă a proiectului Legii privind standardizarea națională.

159 De exemplu, nota explicativă pentru proiectul de lege privind standardizarea națională: "Promovarea acestei legi va contribui la asigurarea creșterii eficienței economice, creșterea competitivității economiei naționale, protecției consumatorilor și a mediului și va facilita exportul pe piețele externe".

160 De exemplu, nota explicativă pentru actul de stabilire a unui serviciu notarial independent, cu necesitatea recunoscută pentru supraveghere puternică de către stat, pur și simplu a concluzionat că nu sunt necesare fonduri bugetare pentru punerea în aplicare a regulamentului; nota explicativă a Legii cu privire la Procuratură a confirmat necesitatea unor fonduri bugetare suplimentare pentru majorarea salariilor procurorilor, dar nu a reușit să identifice suma exactă, și prin urmare, amploarea impactului fiscal.

sale, atunci când subliniază lipsa calității analizei impactului fiscal în avizele sale[161]. Cancelaria de Stat este responsabilă pentru verificarea dacă propunerile înaintate Guvernului spre adoptare sau aprobare îndeplinesc cerințele prevăzute pentru proiectele de regulamente și notele explicative însoțitoare[162]. Pe baza avizelor furnizate în eșantion[163], Cancelaria de Stat nu comentează conținutul, lipsa de fundamentare sau evaluarea impactului de afaceri.

Propunerile de reglementare care vizează activitatea antreprenorială și evaluările de impact anexate sunt examinate de Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător în cadrul ME în două etape - evaluarea AIR inițială înainte de elaborarea regulamentului și evaluarea finală AIR, împreună cu proiectul de regulament. Pe baza avizelor furnizate, controlul de calitate al Grupului de lucru este suficient, concentrându-se pe identificarea și analiza impacturilor relevante și consultarea adecvată a grupurilor de interese[164].

Valoarea indicatorului de măsurare a amplorii în care procesul de elaborare a politicii utilizează în cel mai bun mod instrumentele analitice este de 3. Analiza *ex-ante* în ceea ce privește impactul asupra activității de întreprinzător se desfășoară doar pentru o treime din propunerile de reglementare, care afectează activitatea de afaceri. Fundamentările altor efecte fiscale, economice și sociale nu sunt încorporate în mod constant în nota explicativă de însoțire proiectelor de politici și nu îndeplinesc cerințele minime.

Cadrul legal pentru elaborarea de politici inclusivă și bazată pe probe este în vigoare, dar punerea sa în aplicare este limitată. Analiza ex-ante există, dar nu este aplicată în mod consecvent.

Principiul 11: Politicele și legislația sunt elaborate într-un mod inclusiv, care permite participarea activă a societății, precum și coordonarea perspectivelor în cadrul Guvernului.

Cerința generală pentru autoritățile publice de a desfășura consultări publice este prevăzută în Legea Nr. 239 privind transparența în procesul decizional[165]. În conformitate cu Legea, publicul trebuie să aibă cel puțin 15 zile ca să prezinte recomandări cu privire la inițiativa propusă, cu excepția cazului în care se adoptă decizia în caz de urgență[166]. Organismul public care inițiază procesul trebuie să examineze recomandările, să compileze o imagine de ansamblu asupra rezultatelor procesului de consultare (inclusiv propunerile și concluziile prezentate) și să-l pună la dispoziția publicului[167]. În

161 Concluzia în baza avizelor de eșantionare furnizate de MF: avizul cu privire la proiectul de Hotărâre a Guvernului privind transmiterea bunurilor; avizul cu privire la proiectul de Hotărâre a Guvernului cu privire la modificarea și completarea unor hotărîri ale Guvernului (cu impact asupra numărului de angajați în poliția de frontieră); și avizul cu privire la proiectul Legii privind sistemul penitenciar.

162 Hotărârea Guvernului Nr. 34, articolul 10, alineatul 3.

163 Exemplele de avize examinate includ avizul asupra proiectului de lege privind actele normative; avizul cu privire la proiectul de lege privind funcționarii publici cu statut special; avizul cu privire la proiectul de lege privind modalitățile de organizare și desfășurare a controlului de stat; avizul cu privire la proiectul de modificare a Regulamentului cu privire la prețurile pentru expertiză medico-legală; și avizul cu privire la proiectul de lege privind Regulamentul sanitar privind supravegherea sănătăţii persoanelor supuse acţiunii factorilor de risc profesional.

164 Exemplele analizate includ avizul cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii nr. 42 privind transplantul de organe, țesuturi și celule; avizul privind proiectul Regulamentului privind principiile de planificare, efectuare și aprobare, în scopuri tarifare a investițiilor în sectorul energetic; avizul cu privire la proiectul Legii de modificare a Legii nr. 119 cu privire la produsele de uz fitosanitar şi la fertilizanţi și a Legii nr. 221 cu privire la activitatea sanitar-veterinară; și avizul cu privire la proiectul de Hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Reglementării tehnice privind introducerea pe piață a brichetelor care prezintă caracteristici de siguranță pentru copii și interzicerea introducerii pe piață a brichetelor fantezie.

165 Articolul 3(4).

166 Articolele 9(1) şi 14. “Argumentarea necesităţii de a adopta decizia în regim de urgenţă fără consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate va fi adusă la cunoştinţa publicului în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptare, prin plasare pe pagina web a autorităţii publice, prin afişare la sediul acesteia într-un spaţiu accesibil publicului şi/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz” (articolul 14[2]).

167 Articolele 12(4) și (5).

practică, tabelele de sinteză sunt adăugate la pachetul prezentat Guvernului, dar nu sunt publicate în mod consecvent în orice alt mod[168].

Consultările publice sunt efectuate prin contactarea directă a părților interesate și prin site-uri web (pagina de internet www.particip.gov.md sau paginile de internet ale organismelor publice[169]), în cazul în care proiectele de lege sunt publicate pentru comentarii împreună cu termenul limită pentru furnizarea de observații și informații de contact relevante. Potrivit www.particip.gov.md, au fost publicate 635 proiecte pentru consultări în 2014 și au primit un total de 19 de comentarii prin intermediul site-ului[170]. În conformitate cu Cancelaria de Stat, în 2014, cetățeni, asociații patronale și reprezentanți ai întreprinderilor au prezentat un total de 4 106 comentarii (prin toate canalele), dintre care 65% au fost acceptate.

Înainte de a transmite actul pentru aprobare sau adoptare Guvernului, organismul public care a inițiat procesul de consultare, trebuie să coordoneze proiectul cu alte ministere care sunt vizate de această chestiune[171]. Autoritățile sunt obligate să prezinte avizele în termen de zece zile lucrătoare de la primirea proiectului. După procedura generală de consultare interministerială, proiectul este prezentat pentru expertiză juridică[172] la MJ și apoi la Guvern. Proiectul trebuie să conțină un tabel cu toate avizele primite și răspunsurile la acestea de către organismul care a inițiat procesul de consultare. Pe baza exemplelor de proiecte de legi[173] analizate, această cerință este îndeplinită în mod regulat. În cazul unor probleme nerezolvate între ministere, este posibil să se discute subiectul în grupuri de lucru reunite de prim-ministru sau prim-viceprim-ministru[174]; cu toate acestea, în conformitate cu informațiile furnizate de către Cancelaria de Stat, astfel de organisme nu au fost înființate. Lipsește un forum regulat pentru soluționarea conflictelor la nivel administrativ.

Ca rezultat al analizei de mai sus, valoarea indicatorului pentru măsura în care consultarea publică este utilizată în elaborarea politicilor și legislației este 4. Este în vigoare regulamentul care stabilește proceduri clare pentru consultări publice; executarea sa este corectă și există un mecanism pentru a verifica executarea și rezultatele acestuia, dar rezultatele nu sunt publicate în mod regulat. Valoarea indicatorului care indică măsura în care are loc procesul de consultare interministerială este 3. Consultarea interministerială are loc în mod obișnuit, iar Guvernul este informat cu privire la rezultatele procesului de consultare, însă nu sunt stabilite forumuri de consultare pentru soluționarea conflictelor.

Regulamentul stabilește proceduri clare pentru implicarea părților interesate în elaborarea de politici; acest lucru este urmat în mod constant, cu excepția rezultatelor consultărilor publice. Este elaborată consultarea interministerială cu privire la politici și propuneri legislative, dar nu dispune de mecanisme de soluționare a conflictelor la nivelurile administrative și politice înalte.

---

168 Site-ul web www.particip.gov.md nu este utilizat pentru publicarea rezultatelor consultării publice. Dintre cele două ministere analizate în urma eșantionului, ME a publicat un rezumat privind consultarea publică pe site-ul său în 2015 (http://www.mec.gov.md/ro/advanced-page-type/rezultatele-consultarilor-publice) și a organizat 124 de consultări publice în același an (http://particip.gov.md/statistics.php?l=ro). Există mai multe rezumate publicate pentru anul 2014, dar nu pentru toate consultările. Ministerul Agriculturii nu publică rezultatele consultărilor.

169 În 2013, 99% de consultări publice au avut loc numai pe web (577 din 583), în conformitate cu "Transparența decizională în activitatea autorităților administrației publice centrale: ianuarie-decembrie-2013" elaborat de către Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT).

170 http://particip.gov.md/statistics.php?l=ro.

171 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, articolul 38, și Hotărîrea Guvernului Nr. 34 despre aprobarea Regulamentului Guvernului, 17 ianuarie 2001, articolul 8.

172 În conformitate cu Hotărârea Guvernului Nr. 34, 17 ianuarie 2001, articolul 9.

173 Proiectul legii cu privire la organizarea activității notarilor, proiectul Legii cu privire la Procuratură, proiectul de lege privind standardizarea națională și proiectul legii privind supravegherea pieței.

174 În conformitate cu Hotărârea Guvernului Nr. 34, 17 ianuarie 2001, articolul 10, alineatul 5.

Principiul 12: Legislația este consistentă ca structură, stil și limbaj; cerințele de elaborare legislativă sunt aplicate în mod consistent în rândul ministerelor; legislația este disponibilă publicului.

Cerințele referitoare la proiectele de acte normative (legi) sunt stipulate în două legi - Legea Nr. 317 privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale și Legea Nr. 780 privind actele juridice - și în Hotărârea Guvernului Nr. 34 privind aprobarea Regulamentului Guvernului. MJ este responsabil pentru controlul proiectelor de legi înaintate Guvernului pentru a asigura coerența și calitatea juridică[175]. În plus, Cancelaria de Stat asigură că proiectele sunt consecvente ca structură, stil și limbaj. Cancelaria de Stat - prin intermediul Academiei de Administrare Publică - organizează instruirea privind elaborarea juridică pentru personalul ministerelor. Nouăzeci și opt de funcționari publici au fost instruiți în elaborarea textelor juridice în 2014. CAL a elaborat o metodologie de armonizare a legislației[176] și orientări cu privire la modul de elaborare a tabelului de concordanță[177] pentru a ajuta redactorii legislativi cu privire la aspectele de transpunere. Curtea Constituțională a anulat 12 legi în 2014, în timp ce Parlamentul nu a remis nici o lege Guvernului în același an.

În conformitate cu Legea nr 173 privind publicarea actelor oficiale, toate actele oficiale, inclusiv legi, decrete, ordine și decizii trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial cu scopul de a intra în vigoare[178]. Monitorul Oficial este disponibil în format electronic, dar actele și modificările nu sunt publicate în versiunile consolidate (dar sub formă de fișiere PDF conținând amendamentele adoptate) și cele mai recente numere de Monitorul Oficial sunt disponibile numai utilizatorilor înregistrați[179]. Cu toate acestea, MJ este responsabil[180] pentru păstrarea "Registrului de Stat al actelor juridice al Republicii Moldova"[181], în care întreaga legislație este publicată online în formă consolidată și disponibilă gratuit.

Valoarea indicatorului care măsoară gradul în care legislația primară și secundară este pusă la dispoziția publicului într-un mod centralizat este, prin urmare, 5. Toată legislația primară și secundară este disponibilă publicului în format consolidat prin intermediul registrului electronic al Ministerului Justiției.

Cerințele de redactare juridică au fost definite; există și sunt aplicate la nivelul ministerelor cerințele și liniile directoare pentru elaborarea simplă și clară a legilor. Întreaga legislație primară și secundară este disponibilă în format electronic.

<u>Recomandări - cheie</u>

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Guvernul să se asigure că normele interne pentru elaborarea de politici sunt implementate în toate ministerele, și descriu în detaliu procedurile interne de elaborare de politici și de redactare juridică.
2) Parlamentul, la inițiativa Guvernului, să clarifice în continuare rolurile și responsabilitățile specifice ale CAL și MAEIE cu privire la planificarea, monitorizarea și examinarea proiectelor de armonizare a legislației cu *acquis-ul* UE, pentru a se evita suprapunerile; să se asigure monitorizarea armonizării la nivelul directivelor UE transpuse.

---

175 În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 34, 17 ianuarie 2001, articolul 9.

176 Disponibil la: http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul_de_armonizare/Metodologia%20de%20armonizare%20a%20legislatiei%20RO.pdf.

177 Disponibil la: http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul_de_armonizare/Ghid%20cu%20privire%20la%20intocmirea%20Tabelelor%20de%20concordanta.pdf.

178 Articolul 1.

179 Site-ul web al Monitorului Oficial: http://monitorul.md/.

180 În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 1381, 07 decembrie 2006.

181 Disponibil la: http://lex.justice.md/.

3) Cancelaria de Stat să se asigure că cerințele pentru consultările publice, inclusiv publicarea rezultatelor procesului consultărilor (astfel cum se prevede la articolul 12 alineatul (4) din Legea privind transparența în procesul decizional), sunt aplicate în mod constant.

4) Guvernul să stabilească și să utilizeze în mod regulat forumuri interministeriale de soluționare a conflictelor la nivel administrativ și politic înalt pentru a minimiza potențialul de documente de politici cu chestiuni nerezolvate care urmează să fie prezentate la sesiunile Guvernului.

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) Cancelaria de Stat, împreună cu MF și Secretariatul Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, să elaboreze o abordare unificată a evaluării *ex - ante* a impactului proiectelor de politici și să asigure aplicarea metodologiei prin instruirea periodică a funcționarilor publici din ministere și prin examinarea amănunțită a proiectelor documentelor de politici.

3

Serviciul public și managementul resurselor umane

SERVICIUL PUBLIC ŞI MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Domeniul de aplicare pe orizontală al serviciului public, reglementat în Legea Funcției Publice[182] (LSP), nu este pe deplin în conformitate cu Principiile, deoarece mai multe instituții care exercită autoritate publică nu intră în domeniul său de aplicare, și reglementările speciale nu asigură un serviciu public profesionist bazat pe merit. A existat o încercare de a îmbunătăți domeniul de aplicare pe verticală a serviciului public prin introducerea funcției de secretari de stat recrutați pe merit, dar legislația nu prevede competența managerială necesară pentru secretari de stat și nu se aplică în totalitate.

În prezent nu există nici un document strategic cu o politică clară și coerentă care să conțină măsuri concrete de implementare pentru a indica faptul că reforma serviciului public este o prioritate pentru Guvern. Legislația primară și secundară este completă, dar unele aspecte reglementate de legislația secundară depășesc autorizațiile în legislația primară. Situația juridică și instituțională slabă a Direcției pentru Reforma Administrației Publice Centrale (DRAPC) nu permite gestionarea eficientă a serviciului public, în ciuda numeroaselor eforturi și inițiative întreprinse. Sistemul Informatic de Management al Resurselor (SIMRU) nu funcționează bine, în principal, din cauza datelor incomplete și a domeniului de aplicare limitat.

Competiția deschisă în procesul de recrutare este limitată de componența comisiilor de concurs, care cuprinde numai membrii autorității de angajare și sunt conduse de către manageri adjuncți; proporția mare de procese non-competitive utilizate pentru ocuparea posturilor vacante, precum și faptul că funcționarii publici sunt nominalizați la unele posturi vacante prin încălcarea legii. LSP nu reglementează condițiile de revocare din serviciu, dar permite concedieri subiective.

Sistemul de salarizare pentru funcționarii publici stabilit în Lege nu funcționează bine. Anumite elemente de remunerare nu sunt puse în aplicare, și nu există nici o limită maximă pentru partea variabilă de remunerare, lăsând prea mult loc puterii de decizie.

Deși se acordă o anumită atenție dezvoltării profesionale, mai sunt posibile îmbunătățiri. Nu a fost realizat numărul obligatoriu de ore de formare pentru fiecare funcționar public. Nu există o abordare strategică a planificării formării. Evaluarea performanțelor profesionale nu a dat încă rezultatele scontate, deoarece umflarea calificativelor face dificilă legătura dintre evaluare și alte decizii ale managementului, cum ar fi promovările.

1.2. Principalele evoluții

Hotărîrea Guvernului privind punerea în aplicare a unui sistem informațional automatizat (Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici), a fost adoptată în februarie 2014[183], dar nivelul de implementare este încă prea redus pentru a realiza întregul potențial al Registrului.

Legea 98/2012[184] a stabilit funcția de secretar de stat ca funcție publică de conducere și comisia pentru organizarea și desfășurarea competiției de ocupare a funcțiilor de conducere de nivel superior a fost

[182] Legea Nr. 158 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, din 4 iulie 2008 cu modificările ulterioare, Monitorul Oficial Nr. 230-232/2008, 23 decembrie 2008.

[183] Hotărîrea Guvernului Nr. 106/2014.

[184] Legea Nr. 98 privind administraţia publică centrală de specialitate, din 4 mai 2012, Monitorul Oficial Nr. 160-164/2013, 2 martie 2013.

creată în februarie 2014[185]. La sfârșitul anului 2015, dintr-un total de 16 posturi de secretar de stat erau ocupate 9 posturi.

Anunțarea de posturilor vacante de funcții publice s-a îmbunătățit, odată cu crearea, în 2013, a unui portal guvernamental[186] dedicat carierei în serviciul public[187]. Portalul a introdus o uniformitate a practicilor de angajare de către autoritățile publice și a extins raza de acțiune a anunțurilor de angajare, care sunt obligatorii pentru toate entitățile publice[188].

În domeniul salarizării, progresele cu privire la grilele de salarizare au fost puse în aplicare numai începând cu 2015[189], deși legislația relevantă privind salariile a fost adoptată în 2012. Resursele insuficiente nu au permis aceste plăți în trecut.

185 Hotărîrea Guvernului Nr. 154/2014.

186 Disponibil la: www.cariere.gov.md.

187 Hotărîrea Guvernului Nr. 1022/2013.

188 Idem, clauza 4.

189 Informaţia furnizată de către Ministerul Finanţelor, confirmată de Cancelaria de Stat.

2. ANALIZĂ

Analiza acoperă cele șapte Principii ale domeniului serviciului public și managementului resurselor umane (MRU), grupate în două cerințe esențiale[190]. La fiecare cerință -cheie, valorile de refrință sunt prevăzute pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor. Principiile acoperă toate elementele relevante legate de serviciul public[191]: domeniul de aplicare și cadrul juridic al serviciului public; profesionalismul în recrutare, formare și evaluarea performanțelor; corectitudinea și transparența sistemului de salarizare; și promovarea integrității precum și prevenirea corupției.

2.1. Cerința - cheie: Domeniul de cuprindere al serviciului public este clar definit și aplicat în practică astfel încât să existe un cadru de politici și legal, precum și organizarea instituțională pentru un serviciu public profesional.

Valori de referință

Domeniul de aplicare, politica, cadrul juridic și instituțional sunt analizate în mod exclusiv prin intermediul a trei indicatori calitativi. Primul se referă la domeniul de aplicare, al doilea analizează politica și cadrul legal, iar al treilea se concentrează pe organizarea instituțională, gestionarea, monitorizarea și coordonarea serviciului public.

Domeniul de aplicare material[192] și pe orizontală al serviciului public din Republica Moldova este în mod clar reglementat, dar unele instituții care îndeplinesc sarcini tipice ale administrației guvernamentale nu sunt incluse. În ceea ce privește domeniul de aplicare pe verticală, au fost întreprinse eforturi de a delimita în mod clar liniile inferioare și superioare ale serviciului public[193]. Cadrul legal referitor la secretarii de stat este în vigoare, dar nu este pus în aplicare pe deplin.

Coordonarea, gestionarea și monitorizarea serviciului public sunt reduse din cauza insuficienței de personal și a competențelor juridice limitate ale unității responsabile de această sarcină și punerea în aplicare incompletă a registrului IT.

Legislațiile primară și secundară sunt complete, dar unele aspecte reglementate în legislația secundară depășesc autorizațiile în legislația primară.

190 SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 41-56.

191 În *Principiile Administrației Publice* și în Măsurarea de Referință, se aplică domeniul de cuprindere pe orizontală a serviciului public. Acesta se referă la: i) ministere și organe administrative ce raportează direct Guvernului, Primului Ministru sau miniștrilor, adică serviciul public la nivel de administrație centrală, strict vorbind; ii) administrațiile Parlamentului, Președintelui și Primului Ministru; iii) alte organe administrative la nivel de administrație centrală, dacă sunt incluse în domeniul de cuprindere al serviciului public conform legii serviciului public; şi iv) organe constituționale și alte organe independente ce raportează Parlamentului.

192 În *Principiile Administrației Publice*, **domeniul material de cuprindere a serviciului public** înseamnă că legea privind serviciul / funcția publică stabilește toate dispozițiile generale relevante pentru raporturile de muncă ale funcționarilor publici și managementul serviciului public, cum ar fi domeniul de aplicare şi principiile serviciului public; clasificarea; recrutarea şi selectarea, inclusiv a funcționarilor publici în funcţii de management superior; drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici, inclusiv sistemul de integritate; remunerarea (principiile de bază şi componentele sistemului salarial); dezvoltarea profesională, inclusiv aprecierea performanţei, instruirea, mobilitatea şi promovarea; procedurile disciplinare, inclusiv suspendarea relaţiilor de serviciu public; terminarea ocupării, inclusiv retrogradarea şi surplusul de personal; managementul şi coordonarea centrală a serviciului public.

193 În *Principiile Administrației Publice*, **domeniul de cuprindere pe verticală a serviciului public** determină clar linia de sus și de jos de divizare între cei desemnați politic, funcționarii publici și personalul de suport.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	1	Măsura în care domeniul de cuprindere a serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică.	2015	3
	2	Măsura în care cadrul de politici și cel legal pentru un serviciu public profesional și coerent este stabilit și implementat.	2015	2
	2	Măsura în care organizarea instituțională facilitează practicile MRU în cadrul serviciului public.	2015	3

Analiza principiilor

Principiul 1: Domeniul de cuprindere al serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică.

Serviciul public este reglementat de Legea 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, care a fost modificată de 13 ori de la aprobarea sa. Definiția cu privire la funcționarul public este clară și, în conformitate cu Principiile[194]. Domeniul de aplicare material al serviciului public este acoperit de LSP și elaborat în detaliu în diferite acte legislative secundare. Această legislație este valabilă pentru 33,970 de funcționari publici[195] la nivelul administrației centrale și locale, care a constituit 11% din totalul angajărilor în sectorul public (307,900 de angajați) în 2014, care, la rândul său, a reprezentat 26% din totalul locurilor de muncă[196].

Tabelul 1. Ocuparea forței de muncă în sectorul public în comparație cu totalul ocupării forței de muncă

	2013	2014
Totalul locurilor de muncă în economie	1 172 800	1 184 900
Locuri de muncă în sectorul public	316 500	307 900
Ocuparea forței de muncă la nivelul administrației centrale	29 386	29 400
Ocuparea forței de muncă pentru funcția publică așa cum este definită de legea funcției publice (la sfârșitul anului).	10 401	10 488

Sursa: Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În administrația centrală, serviciul public a constituit 10 488 de angajați[197], ceea ce reprezintă 35,7% din totalul angajaților la nivel central[198].

194 LSP, articolele 2 şi 3.

195 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

196 Biroul Național de Statistică, Ancheta forței de muncă. Totalul ocupării forței de muncă: 1 184 900.

197 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

198 Biroul Național de Statistică, date estimate (în conformitate cu Raportul anual M3 și Nr. 1-FP).

Domeniul de aplicare pe orizontală al serviciului public s-a extins în ultimii ani. Numărul autorităților publice centrale care fac obiectul LSP a crescut de la 179 în 2013 la 186 în 2015[199].

Cu toate acestea, domeniul de aplicare pe orizontală nu respectă în totalitate Principiile administrației publice[200]. În primul rând, LSP nu se aplică Parlamentului sau unor agenții de reglementare[201], care sunt subordonate Guvernului. În al doilea rând, unii angajați care execută competențe publice (cum ar fi eliberarea buletinelor de identitate naționale, pașapoartelor, permiselor de conducere, și a titlurilor de proprietate funciară) sunt în afara serviciului public, angajați de către *Registru,* o întreprindere de stat (ÎS). Acest lucru este analizat în detaliu în capitolul privind responsabilitatea. În al treilea rând, Legea nu cuprinde personalul anumitor organe administrative, cum ar fi diplomații și funcționarii vamali, care au un statut special (aproximativ 15 000 de angajați[202]), și se aplică numai în ceea ce privește aspectele care nu sunt acoperite de o legislație specială. Drept urmare, dispozițiile speciale nu garantează întotdeauna un nivel comparabil de profesionalism[203].

Dintr-o perspectivă pe verticală, LSP stabilește în mod clar personalul de la nivelurile inferioare ale ierarhiei administrative care nu constituie obiectul Legii[204] și distinge funcționarii publici de conducere de nivel superior[205]. Diferite acte legislative se aplică grupurilor care nu se află în serviciul public, cum ar fi funcționarii numiți politic care ocupă funcții de demnitate publică[206] și numirile discreționare în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică[207].

În plus, Cancelaria de Stat a realizat procesul de diferențiere a funcțiilor de servicii tehnice și civile prin avizarea listelor de personal ale tuturor autorităților publice centrale între 2014 și 2015. În ceea ce privește nivelul superior al serviciului public, există 36 de funcții de funcționari publici de conducere de nivel superior, dar numai 25 de funcționari publici de conducere de nivel superior în funcție[208]. Cu toate că LSP a introdus funcția de secretar de stat în 2013, doar 9 din 16 au fost numiți până acum. Mandatul lor este redus, iar responsabilitățile sunt neclare.

Deoarece domeniul de aplicare pe orizontală al serviciului public nu este pe deplin în conformitate cu Principiile și implementarea funcțiilor publice de nivel superior este defectuoasă, valoarea indicatorului pentru măsura în care domeniul de aplicare al serviciului public este adecvat, definit în mod clar și aplicat în practică este 3.

---

199 Cancelaria de Stat şi Hotărîrea Guvernului Nr. 1001 din 26 decembrie 2011.

200 *Principiile Administrației Publice*: a) funcții care pot fi rezervate pentru funcționarii publici naționali sunt cele cu autoritate publică și competențe juridice pentru exercitarea atribuțiilor conferite de dreptul public, de a propune politici publice și instrumente de reglementare sau pentru a oferi consiliere cu privire la acestea; și b) funcțiile cu autoritate publică pentru exercitarea drepturilor conferite prin dreptul public și cu responsabilități de securizare a intereselor generale ale statului sau altor organe publice

201 De exemplu, agențiile de reglementare din subordinea Guvernului includ Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Agenţia Medicamentului şi Dispozitivelor Medicale și Autoritatea Aeronautică Civilă.

202 Informaţie furnizată de Cancelaria de Stat.

203 Secretarii de stat din toate ministerele sunt selectați prin concurs, cu excepția Secretarului de Stat al Ministerului Afacerilor Externe. Un alt exemplu este articolul 9 din Legea Nr. 1150/2000 serviciului în organele vamale, care prevede că directorul general va stabili funcţiile din organul vamal care pot fi exercitate de angajaţii în bază de concurs, precum şi condiţiile concursului.

204 Informaţie furnizată de Cancelaria de Stat. Personalul autorităților publice care îndeplinește activități auxiliare de secretariat, protocol și sarcini administrative, precum și gestionarea sistemelor informatice, inclusiv introducerea și prelucrarea informației asigurarea funcționării autorității publice (articolul 4 c). Potrivit Cancelariei de Stat, aproximativ 9 000 de angajați.

205 CSL, articolul 8.

206 Acestea sunt enumerate în Legea Nr. 199/2010, Anexă.

207 Legea Nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, adoptată la 7 mai 2010 cu modificările ulterioare, Monitorul Oficial Nr. 117-118/2010, 9 iulie 2010.

208 Cancelaria de Stat (2015), Raport de evaluare privind implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice în 2014.

Domeniul de aplicare pe orizontală al serviciului public, astfel cum este reglementat în LSP, nu se referă la toate instituțiile și grupurile de funcționari publici necesare. A existat o încercare de a îmbunătăți domeniul de aplicare pe verticală al serviciului public prin introducerea funcției de secretari de stat recrutați pe merit, dar legislația nu prevede competența managerială necesară pentru secretari de stat și nu se aplică în totalitate.

Principiul 2: Cadrul legal și de politici pentru un serviciu public coerent și profesional este constituit și aplicat în practică; organizarea instituțională facilitează practici consistente și efective de management al resurselor umane în cadrul serviciului public.

Serviciul public nu dispune de un plan strategic coerent pe termen lung. Mai multe documente menționează serviciul public, dar nu există măsuri clare, suficient de detaliate și coerente în vigoare pentru a sprijini implementarea reformelor în serviciul public[209].

LSP menționează în mod explicit următoarele principii: transparență (articolele 1, 5 și 29); eficiență (articolele 1, 2, 37, 39 și 40); responsabilitate / răspundere (articolele 5 și 8); și legalitate (articolele 5 și 23) [210]. Cu toate acestea, transparența și deschiderea nu sunt aplicate în totalitate în unele procese de resurse umane, cum ar fi promovările și transferurile, care nu se bazează întotdeauna pe merit, dar constituie metoda preferată pentru ocuparea posturilor vacante, mai degrabă decât concursurile deschise.

Legislația primară și secundară[211] este adoptată. Legislația este completată cu linii directoare[212] cu privire la modul de implementare a celor mai dificile procese de resurse umane. A fost luată decizia de a avea o LSP care să se refere numai la aspectele de bază, lăsând detaliile pentru legislația secundară. Totuși, în unele cazuri, prea multe probleme au fost lăsate pentru legislația secundară, care depășesc uneori autorizațiile în legislația primară[213].

Având în vedere punctele slabe în politica privind reformele serviciului public și lacunele cadrului juridic, valoarea indicatorului pentru măsura în care cadrul legal și de politici pentru un serviciu public profesional și coerent este stabilit și pus în aplicare este 2.

Unitatea responsabilă de administrarea serviciului public (DRAPC) are competențe limitate, iar funcția sa este redusă. Guvernul este responsabil pentru serviciul public[214] și deleagă atribuțiile Cancelariei de

---

209 Programarea Instrumentului european de vecinătate 2014-2020; Cadrul unic de asistență în sprijinul UE pentru Republica Moldova, în 2014-2017; *Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova* 2015-2018; Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020": 7 Soluții pentru Creștere Economică și Reducere a Sărăciei; Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte; și Cadrul bugetar pe termen mediu 2015-2017.

210 SIGMA menţionează următoarele principii ale dreptului administrativ, care trebuie să fie reflectate în legislația privind serviciul public: fiabilitate și predictibilitate (certitudine legală), deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate. SIGMA (2014) *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, p. 45.

211 Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009 include 11 elemente de legislație secundară. De atunci, alte acte legislative secundare au fost adăugate pe listă.

212 Pe pagina de internet http://cancelaria.gov.md, au fost publicate mai mult de 21 de Ghiduri practice începând cu anul 2009, cu 5 Ghiduri aprobate în 2014 și 3 în 2015. Acestea acoperă toate subiectele relevante de la modul de sancționare al funcționarilor publici la modul de utilizare a schemelor de motivare non-financiare.

213 Legislația secundară cu privire la recrutare permite unui candidat care nu a câștigat competiția, dar a susținut -o cu succes, să fie angajat într-o poziție similară în termen de șase luni (Anexa 1 punctul 45^1 din Hotărîrea Guvernului Nr. 201 din 11 martie 2009). Acest lucru depășește delegarea legală în articolul 29 (4) din LSP care stipulează că "procedura de organizare și desfășurare a concursului se stabilește de Guvern. O problemă similară este introducerea în legislația secundară a opțiunii de a alege orice candidat pentru un post de conducere, care a trecut cu succes de selecție (nu neapărat cel mai bun candidat).

214 CSL, articolul 11. Conform Hotărîrii Guvernului Nr. 605/2013, prim-ministrul deține responsabilitatea generală asupra funcției publice.

Stat[215]. Cu toate acestea, Cancelaria de Stat, împărtășește responsabilitatea pentru serviciul public cu alte ministere[216], ceea ce împiedică o abordare coerentă a serviciului public.

În cadrul Cancelariei de Stat, DRAPC este responsabilă pentru serviciul public. Competențele sale legate de managementul funcțiilor publice sunt reduse și nu sunt definite de legislația primară[217].

Monitorizarea de către DRAPC a procedurilor legale nu are consecințe reale pentru autoritățile are nu se conformează, iar DRAPC nu are capacitatea de a sancționa un comportament care nu respectă cerințele[218].

Numărul de angajați DRAPC a crescut de la cinci la nouă în 2014, dar este încă insuficient pentru a îndeplini toate sarcinile[219]. În pofida personalului redus, DRAPC întreprinde numeroase inițiative pentru a sprijini managementul resurselor umane în serviciul public. De exemplu, elaborează ghiduri (accesibile pe pagina sa web) și organizează întâlniri trimestriale cu reprezentanții unităților resurse umane[220].

Elaborarea registrului de personal[221] a început în august 2011[222], iar sistemul a fost lansat în februarie 2014[223], dar nu este încă pus în aplicare pe deplin, ceea ce limitează potențialul său. Lacunele în punerea în aplicare se referă la următoarele:

- unele autorități nu sunt incluse în registru;[224]
- domeniul de aplicare al informațiilor este limitat [225] (de exemplu, nu conține informații privind salariile);

---

215 Hotărîrea Guvernului Nr. 657/2009.

216 Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este responsabil pentru salarizarea funcționarilor publici, Ministerul Justiției și Cancelaria de Stat pentru politica de integritate, Ministerul Finanțelor pentru mărimea cheltuielilor serviciului public și de personal, și Centrul Național Anticorupție pentru prevenirea și combaterea corupției. Comisia Națională de Integritate este responsabilă pentru punerea în aplicare a verificării și controlului declarațiilor depuse în conformitate cu Legea nr. 1264/2002 privind declararea şi controlul veniturilor şi al proprietăţii persoanelor cu funcţii de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţie de conducere și Legea cu privire la conflictele de interese din 15 februarie 2008.

217 Competențele DRAPC sunt reglementate în Regulamentul Cancelariei de Stat privind organizarea și funcționarea Direcției Generale Coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale.

218 Cancelaria de Stat (2015), Raport de evaluare privind implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice în 2014. În 2014, DRAPC a elaborate și a prezentat 11 evaluări cu recomandări pentru autoritățile publice, dar nu au fost emise și sancțiuni disciplinare sau juridice ca răspuns la încălcări ale legislației. În 2014, au fost 79 de numiri în posturi vacante fără competiția mandatată. DRAPC nu avea competența juridică de a anula aceste decizii, dar a monitorizat îndeaproape instituțiile.

219 DRAPC dispune doar de un singur expert juridic la solicitările de servicii de la toate autoritățile publice la nivel central și local.

220 În cele opt reuniuni desfășurate în 2014 și 2015, DRAPC a diseminat informații cu privire la noile proiecte, cum ar fi punerea în aplicare a politicii anticorupție, treptele de salarizare și utilizarea portalului guvernamental pentru publicarea anunțurilor privind ocuparea posturilor vacante. Din cauza duratei și structurii lor, aceste întâlniri oferă oportunități limitate pentru a discuta problemele frecvente și elaborarea de soluții.

221 Sistemul informațional automatizat, Registrul funcției publice și al funcționarilor publici.

222 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, p. 9.

223 Hotărîrea Guvernului Nr. 106/2014.

224 Raportul Misiunii Proiectului Twinning: MD/14/ENP/OT/18, Suport pentru modernizarea serviciului public în Republica Moldova, în corespundere cu cele mai bune practici ale UE, Activitatea 1.6. La sfârșitul anului 2014, doar 25 de instituții au inclus toate informațiile solicitate în registru, astfel cum este specificat în Hotărîrea Guvernului Nr. 106/2014; 73 autorități publice centrale erau în proces de furnizare a acestor informații, dar mai mult de 100 de autorități publice centrale urmează să facă acest lucru.

225 Informația furnizată de către Cancelaria de Stat. Lipsesc informații relevante în următoarele domenii: salarii; planurile de recrutare ale organelor de conducere și a funcționarilor publici; bugetul alocat formării profesionale și cheltuielile atorităților administrative; și zile de formare pentru fiecare funcționar public, pe categorie de funcționar public și pe autoritate administrativă. Nici o instituție nu dispune de date sufficient de detaliate referitoare la salarizarea funcționarilor publici.

- este ineficient pentru autoritățile publice de a gestiona registrul și de a mentine propriile baze de date.

Având în vedere poziția redusă a unității centrale, precum și faptul că SIMRU nu funcționează în mod corespunzător, valoarea indicatorului pentru măsura în care structura instituțională facilitează practici de managementul resurselor umane consecvente în cadrul serviciului public este 3.

În prezent nu există nici un document strategic care să conțină politici clare și coerente și măsuri concrete de implementare pentru a indica faptul că reforma serviciului public este o prioritate pentru Guvern. Legislația primară și secundară este completă, dar unele aspecte reglementate de legislația secundară depășesc autorizația în legislația primară. În pofida numeroaselor eforturi și inițiative, situația juridică și instituțională redusă a DRAPC nu permite gestionarea eficientă a serviciului public. Sistemul SIMRU nu funcționează corect, în principal din cauza datelor incomplete și a domeniului de aplicare limitat.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Cancelaria de Stat să analizeze prevederile legale care reglementează managementul resurselor umane în autoritățile publice care sunt în prezent în afara serviciului public (de exemplu, agențiile de reglementare, cu excepția celor care sunt în Parlament) sau care fac obiectul unor reglementări speciale (cum ar fi serviciul diplomatic sau vamal) și care exercită o autoritate publică sau responsabilitate pentru protejarea interesului general al statului.
2) Cancelaria de Stat să intensifice ritmul de colectare a datelor pentru registrul de personal.

Pe termen mediu (3-5 ani)

3) După evaluarea efectuată de către Cancelaria de Stat (Recomandarea 1), Guvernul să propună Parlamentului modificări ale legislației cu privire la managementul resurselor umane pentru un număr de autorități publice care sunt în afara serviciului public sau fac obiectul unor reglementări speciale și care exercită o autoritate publică sau responsabilitatea pentru protejarea interesului general al statului, pentru a asigura un serviciu public profesionist bazat pe merite.
4) Guvernul să extindă domeniul de aplicare al registrului prin includerea datelor privind salariile.
5) Guvernul să consolideze în continuare poziția unității centrale de gestionare prin consolidarea competențelor sale juridice (care ar trebui să fie specificate în legislația primară) și creșterea în continuare a numărului de angajați.

2.2. Cerința - cheie: Profesionalismul serviciului public este asigurat prin intermediul unor standarde manageriale și practici bune de management al resurselor umane.

Valori de referință

Profesionalismul serviciului public este analizat prin intermediul a 8 indicatori calitativi și 16 indicatori cantitativi care se referă la recrutarea și revocarea din funcții a angajaților în serviciul public, inclusiv funcționarii publici de conducere de nivel superior pe bază de merit; un sistem de salarizare echitabil și transparent; dezvoltarea profesională și evaluarea funcționarilor publici; și măsuri de promovare a integrității și de prevenire a corupției în serviciul public.

Pentru mulți indicatori cantitativi nu sunt disponibile valorile, parțial din cauză că datele din registrul IT sunt incomplete și nu conțin niciun fel de date privind remunerarea.

Indicatorii calitativi indică că legislația este în vigoare, deși este uneori defectuoasă, dar există probleme de implementare. Mai există încă lacune legate de recrutarea pe bază de merit și concedierea, atât

pentru funcții de specialist cât și de conducere de nivel superior. Alte domenii, cum ar fi managementul performanței, sunt bine concepute, dar nu întotdeauna aplicate în mod corespunzător.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	3	Măsura în care recrutarea funcţionarilor publici se bazează pe principiul de merit la toate etapele.	2015	2
	3	Măsura în care încetarea relaţiilor de ocupare în serviciul public se bazează pe merit.	2015	1
	4	Măsura în care este prevenită influenţa politică asupra recrutării şi eliberării de funcţii de management superior în serviciul public.	2015	2
	5	Măsura în care sistemul de remunerare a funcţionarilor publici este echitabil, transparent şi aplicat în practică.	2015	3
	6	Măsura în care sistemul de instruire a funcţionarilor publici este stabilit şi aplicat în practică.	2015	3
	6	Măsura în care sistemul de evaluare a performanţei funcţionarilor public este stabilit şi aplicat în practică.	2015	3
	7	Măsura în care sistemul de integritate şi anti-corupţie a serviciului public este constituit şi aplicat în practică.	2015	3
	7	Măsura în care procedurile disciplinare împotriva funcţionarilor publici sunt stabilite pentru a promova responsabilitatea individuală şi evita deciziile arbitrare.	2015	3
Cantitativ	3	Fluctuaţia anuală a funcţionarilor publici la nivel de administraţie centrală.	2014	14.5%[226]
	3	Fluctuaţia funcţionarilor publici la nivel de administraţie centrală în decurs de şase luni de la schimbarea Guvernului.	2014	Nu este disponibilă[227]

[226] Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În 2014, 1 454 functionari publici au plecat dintr-o autoritate administrativă din administrația centrală, dintr-un total de 10 008 funcționari publici la sfârșitul anului.

[227] Datele solicitate de SIGMA de la administrație în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015 nu au fost oferite.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
	3	Procentul posturilor vacante suplinite prin concurs extern în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	47.1%[228]
	3	Procentul posturilor vacante suplinite prin concurs intern în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	Nu se aplică[229]
	3	Procentul femeilor în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	70.6%[230]
	3	Procentul femeilor în funcţii de management superior în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	37%[231]
	3	Procentul funcţionarilor publici la nivel de administraţie centrală după origine etnică diferită în comparaţie cu distribuţia etnică generală în ţară în baza celui mai recent recensământ al populaţiei.	2014	Nu se aplică[232]
	4	Fluctuaţia anuală a funcţionarilor publici de nivel superior la nivel de administraţie centrală.	2014	0%[233]
	4	Fluctuaţia funcţionarilor publici de nivel superior la nivel de administraţie centrală în decurs de şase luni de la schimbarea Guvernului.	2014	Nu este disponibilă[234]
	4	Procentul posturilor vacante de management superior suplinite prin concurs extern în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	87.5%[235]

228 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 4. În 2014, 1 378 funcționari publici au fost angajați prin concursuri externe la nivelul administrației publice centrale, din 2 928 funcționari publici angajați în funcții publice la nivel central.

229 Promovările și transferurile nu sunt efectuate pe o bază complet competitivă, astfel încât acestea nu sunt tratate ca și concursuri interne.

230 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. La sfîrșitul anului 2014, erau 7 402 de femei în serviciul public dintr-un total de 10 488 de funcționari publici.

231 Ibid. La sfîrșitul anului 2014, erau 10 femei în funcții publice de conducere de nivel superior dintr-un total de 27 de funcționari publici în funcțiile publice de conducere nivel superior.

232 Datele solicitate de SIGMA de la administrație în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015 nu au fost oferite.

233 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

234 Datele solicitate de SIGMA de la administrație în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015 nu au fost oferite.

235 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În 2014, opt funcții publice de conducere de nivel superior au fost ocupate la nivel central, șapte dintre ele de către personal prin concurs.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
	4	Procentul posturilor vacante de management superior suplinite prin concurs intern în serviciul public la nivel de administraţie centrală.	2014	Nu este disponibilă[236]
	5	Proporţia compensării medii anuale a profesioniştilor juniori şi superiori din guvernul central în comparaţie cu compensarea lucrătorilor cu studii terţiare.	2014	Nu este disponibilă[237]
	5	Proporţia compensării medii anuale a funcţionarilor publici superiori din guvernul central în comparaţie cu compensarea lucrătorilor cu studii terţiare.	2014	Nu este disponibilă[238]
	7	Indicele Percepţiei Corupţiei a Transparency International– scorul ţării.	2014	35[239]
	7	Percepţia cetăţenilor a integrităţii şi nivelului de încredere în serviciul public.	2014	Nu este disponibilă[240]
	7	Numărul de funcţionari public care au fost condamnaţi penal pentru infracţiuni de corupţie.	2014	93[241]

Analiza principiilor

Principiul 3: Recrutarea funcționarilor publici în bază de merit și tratament egal la toate etapele; criteriile pentru retrogradarea în funcție și încheierea funcției în calitate de funcționar public sunt explicite.

Criteriile competiției deschise pentru recrutarea funcționarilor publici sunt reglementate în legislația primară și secundară[242], dar practica este încă limitată așa cum este specificat mai jos. Ca o evoluție pozitivă, începând cu 2014[243], anunțurile privind posturile vacante ajung la un public mai larg, deoarece acestea sunt publicate pe un portal guvernamental[244] cât și pe paginile de internet ale fiecărei autorități publice.

236 Prevederile legale nu prevăd concursuri interne pentru funcțiile publice de nivel superior.

237 Datele nu au fost furnizate de către Cancelaria de Stat.

238 Ibid.

239 Transparency International (2015), Indicele de percepție a corupției din 2014.

240 Cifra de 64% a fost furnizată de către Centrul Național Anticorupție, dar nu a fost oferită nici o metodologie detaliată care să permită verificarea metodologiei utilizate în cercetare

241 Centrul Naţional Anticorupţie.

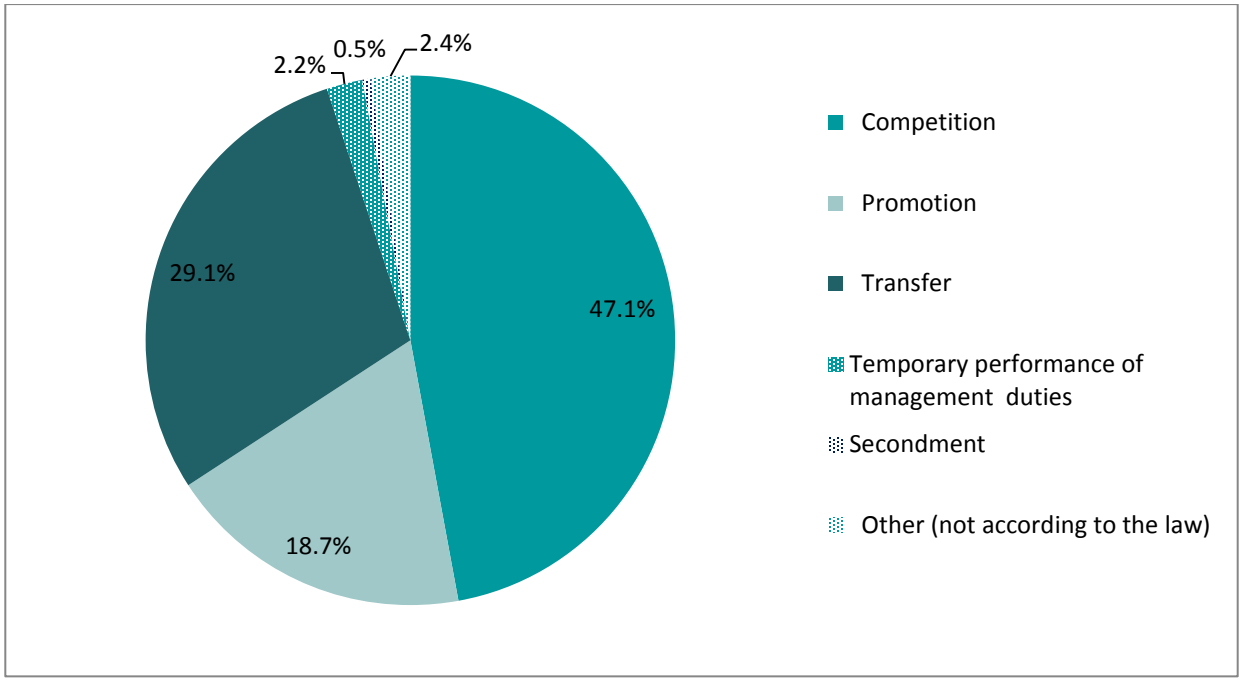
242 LSP, articolul 28 şi Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009.

243 Hotărîrea Guvernului Nr. 1022/2013.

244 Disponibil la: www.cariere.gov.md.

Competițiile deschise nu reprezintă metoda dominantă de recrutare. Au fost organizate concursuri deschise pentru doar 47,1% din cele 2 928 posturi vacante în autoritățile publice centrale în 2014 (în comparație cu 45,1% în 2013[245]). Din moment ce promovările (18,7%) și transferurile (29,1%), în cea mai mare parte nu sunt efectuate pe bază de concurs, au prioritate legală pentru ocuparea posturilor vacante[246], acestea au fost utilizate pentru a completa un număr considerabil de posturi vacante[247]. Competițiile deschise sunt mai puțin frecvente pentru funcțiile de conducere în serviciul public (29,1% din totalul locurilor de muncă vacante) decât cele pentru funcțiile de experți[248].

Figura 1. Diferite metode de recrutare pentru funcții publice[249] la nivel central.



Sursa: Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

245 Cancelaria de Stat (2014) Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 4.

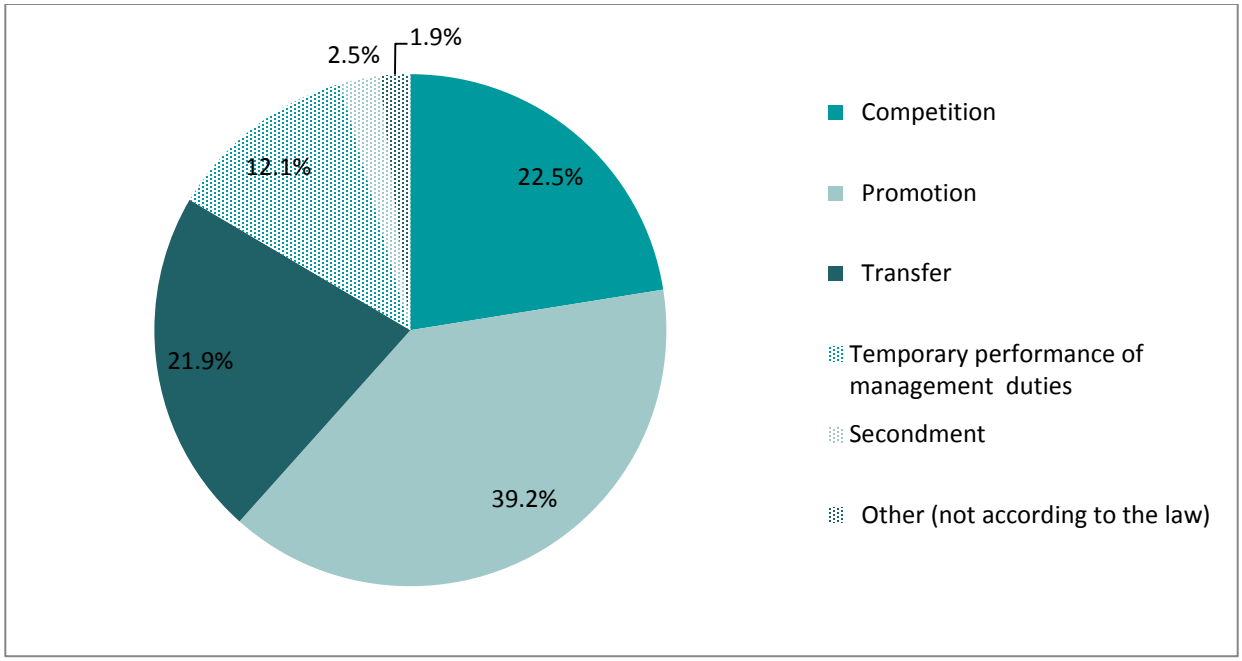
246 LSP, articolele 28, 1 şi 2.

247 Ibid. Trebuie de constatat că numărul mare de transferuri a fost influențat, printre altele, de reorganizarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.

248 Cancelaria de Stat (2015) Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 4.

249 Toate funcțiile în serviciul public, inclusiv de conducere.

Figura 2. Diferite metode de recrutare a funcțiilor publice de conducere la nivel central.



Sursa: Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În 2014, 79 funcționari publici au fost numiți fără concurs de către superiori ai autorității, ceea ce reprezintă 2,2% din numărul total de posturi vacante (de la 156 funcții în 2013, ceea ce reprezintă 3,9% din numărul total de posturi vacante[250]).

Procedura de selectare include examinarea dosarului cererii, o probă scrisă compus din mai multe sarcini și un interviu. Comisiile de recrutare nu au nici un participant extern. Acestea includ numai membrii autorității de angajare[251], și sunt conduse de directorul adjunct, care are autoritate ierarhică asupra celorlalți membri ai comisiei. În plus, nu există garanții pentru a preveni scurgerea de întrebări de la proba în scris sau interviu. Acestea sunt surse de neîncredere în procesul de recrutare. Numărul mediu de candidați pentru fiecare post vacant în autoritățile publice centrale în 2013 și 2014[252] a fost mic (2,7, în scădere de la 4,3 în 2011[253]).

Legislația nu prevede proceduri de atac interne legate de recrutare sau de revocare. Candidații nesatisfăcuți trebuie să prezinte litigiul instanței de contencios administrativ[254]. Nu au fost furnizate datele cu privire la rezultatele căilor de atac în instanța de judecată, sau cu privire la căile de atac interne privind sancțiunile disciplinare.

Deoarece promovările nu sunt pe deplin bazate pe merit în practică, și componența comisiilor de recrutare nu garantează imparțialitatea deciziilor, valoarea indicatorului pentru măsura în care recrutarea funcționarilor publici se bazează pe principiul de merit este 2.

Deși nu există prevederi specifice, LSP promovează egalitatea de gen în serviciul public, femeile au o prezență semnificativă în managementul serviciului public: 61,5% în funcții de conducere în administrația centrală și 37% în funcțiile publice de conducere de nivel superior[255].

---

250 Cancelaria de Stat (2015) Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 4.

251 Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009, articolul 54, 3.

252 Cancelaria de Stat (2014), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru 2013, Anexa 6.

253 SIGMA (2012), *Moldova: Revizuirea inter pares a cadrului legal al funcției publice și implementarea acestuia de la adoptarea Legii 158/2008* și SIGMA (2012), *Practici ale managementului resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova*.

254 LSP, articolele 29 şi 60 și Legea contenciosului administrativ, 793/2000, articolul 14.

255 Cancelaria de Stat (2015) Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 2.

Condițiile de încetare a raporturilor de serviciu sunt specificate în LSP[256]. Rata de fluctuație a funcționarilor publici din organismele de nivel central în 2014 (14,5%) a fost mai mare decât în 2013 (12,5%)[257]. Această medie maschează o distribuție îngrijorătoare a fluctuației în autoritățile publice centrale. În cinci ministere, rata de fluctuației a fost mai mare de 25% în 2014. Acest lucru împiedică realizarea eficientă a managementului resurselor umane eficient și continuitatea acestor ministere[258], și generează costuri ridicate în ceea ce privește recrutarea, cursuri de acomodare pentru funcționarii publici debutanți, precum și abilități și competențe de formare.

Trei prevederi disproporționate ale LSP conduc la destituirea din funcția publică, care nu sunt în conformitate cu bunele practici ale UE: 1), atunci când este aplicată a doua sancțiune disciplinară înainte ca prima sancțiune să fie stinsă (indiferent de gravitatea sancțiunii); 2) atunci când un funcționar public obține calificativul "nesatisfăcător" la evaluarea anuală a performanțelor profesionale; și 3), după o absență nemotivată de la serviciu timp de 4 ore consecutive pe parcursul unei zile lucrătoare[259].

Având în vedere că criteriile permit prea multă discreție în deciziile de eliberare din funcție, valoarea indicatorului pentru măsura în care încetarea raporturilor de muncă a funcționarilor publici se bazează pe merit este 1.

Competiția deschisă în procesul de recrutare este afectată de componența comisiilor de concurs (formate numai din membri ai autorității de angajare și conduse de către managerul său adjunct), proporția mare de procese ne-competitive utilizate pentru ocuparea posturilor vacante, precum și faptul că funcționarii publici au fost desemnați la unele posturi vacante în încălcarea Legii. Condițiile de încetare a raporturilor de serviciu sunt reglementate în Lege, dar permit concedierea subiectivă.

Principiul 4: Influența politică directă sau indirectă cu privire la funcțiile de management superior în serviciul public este împiedicată.

Există reguli separate pentru recrutare, revocare și avansare în carieră a unui grup foarte restrâns de funcționari de conducere de nivel superior[260]. Aceste proceduri specifice de recrutare au început să fie aplicate doar din februarie 2014, după ce Guvernul a aprobat funcțiile și atribuțiile secretarilor de stat din toate ministerele[261], care sunt numiți pe o perioadă nedeterminată. În 2014, 25 din cele 36 de funcții publice de conducere (de 69,4%) au fost ocupate[262].

Funcția de secretar de stat nu este clar stabilită în lege sau în practică. Dispozițiile care reglementează responsabilitățile secretarilor de stat nu sunt bine definite, iar sfera de aplicare reală a responsabilităților variază între ministere, în funcție de deciziile miniștrilor. Funcțiile corporative (cum ar fi managementul resurselor umane) nu sunt atribuite întotdeauna secretarilor de stat, ministerul ia decizii în aceste domenii[263]. Mai mult decât atât, aceste prevederi creează suprapuneri între responsabilitățile secretarilor de stat și a viceminiștrilor.

Funcțiile publice de conducere de nivel superior au fost ocupate prin competiție deschisă[264], cu excepția funcției de secretar de stat în Ministerul Afacerilor Externe, care se bucură de un statut

256 LSP, articolele 61-65.

257 Cancelaria de Stat, Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru 2013.

258 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Tabelele 51 și 52. Fluctuația în cadrul Ministerului Mediului: 35,3%; Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor: 31%; Ministerului Apărării: 29%; Ministerului Tineretului și Sportului: 28,2%; și Ministerului Educației: 27,7%.

259 LSP, articolul 64, 1, a), d) şi f).

260 LSP, articolul 8.

261 Hotărîrea Guvernului Nr. 155/2014.

262 Cancelaria de Stat, Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru 2014.

263 Hotărîrea Guvernului Nr. 155/2014 şi Legea Nr. 98/2012.

264 Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009.

special, care nu intră în domeniul de aplicare al LSP. Autoritatea de numire variază pentru diferite funcții[265].

Comisia de recrutare pentru concursurile funcțiilor publice de conducere de nivel superior este compusă din șapte experți, inclusiv președinți și membri ai diferitelor instituții academice[266]. Membrii nu sunt obligați să dețină merite sau o experiență specifică pentru evaluarea candidaților. Cancelaria de Stat organizează ședințele comisiei și emite orientări metodologice privind modul de aplicare a cadrului juridic.

Toate posturile vacante sunt anunțate pe pagina web a Guvernului, pe pagina web a autorității publice și în mass-media la nivel național. Procedura de selectare pentru recrutarea externă corespunde în mare măsură standardelor UE. Într-o notă pozitivă, promovările și transferurile (care nu sunt pe deplin competitive sau bazate pe merit) nu sunt permise pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior. Cu toate acestea, un aspect negativ este acela că, așa cum este stipulat în legislația secundară[267], conducătorul autorității publice poate alege orice candidat din lista celor care au trecut cu succes interviul.

Numărul de funcții de conducere de nivel superior a crescut de la 24 în 2013 la 36 în 2014. Au existat 6,6 candidați pe post vacant[268], ceea ce sugerează o competitivitate mai mare decât pentru alte funcții publice.

Aceleași reguli privind încetarea raporturilor de serviciu se aplică funcționarilor publici de rang înalt ca și altor funcționari publici.

Având în vedere că există o marjă prea mare de discreție cu privire la numirea secretarilor de stat, competențele lor nu sunt bine definite, și criteriile de revocare pentru funcții de conducere de nivel superior nu sunt în conformitate cu bunele practici ale UE, valoarea indicatorului pentru măsura în care este prevenită influența politică asupra recrutării și eliberării din funcție a funcționarilor publici de conducere de rang înalt este 2.

Recrutarea pentru funcții de conducere de nivel superior este bine reglementată, iar numărul mare de candidați per funcție sugerează că există încredere în aceste proceduri, însă criteriile de încetare a raporturilor de serviciu relevă aceleași deficiențe ca și pentru alți funcționari publici. Funcția de secretar de stat este deficitară și multe dintre aceste posturi nu sunt încă ocupate.

Principiul 5: Sistemul de remunerare al funcționarilor publici se bazează pe clasificarea muncii, este echitabil și transparent.

Legea cu privire la sistemul de salarizare a funcționarilor publici (LSSFP), mai târziu, denumită Legea privind salarizarea funcționarilor publici (48/2012) și două articole din LSP reglementează salarizarea funcționarilor publici[269]. Principiile de remunerare[270] sunt bine stabilite, și sunt reglementate lista de

---

265 LSP, articolul 8, 5. Guvernul numește secretarul de stat al ministerelor și adjunctul conducătorului autorității administrative. Conducătorul autorității publice în cauză numește șeful și adjunctul conducătorului aparatului autorităţii publice (Parlamentul, Preşedintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituţională, Curtea Supremă de Justiţie, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Naţional Anticorupţie, Oficiul Avocatului Poporului).

266 Hotărîrea Guvernului Nr. 154/2014. Academia de Administrare Publică, Academia de Ştiinţe, Academia de Studii Economice, Universitatea Liberă Internaţională din Moldova, Universitatea de Stat din Moldova

267 Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009, Anexa 1, alineatul 44. Această chestiune importantă să fie reglementată prin legislația primară. Mai mult decât atât, se pare că această dispoziție depășește delegarea legii SP, deoarece limitează principiul competenței și meritelor profesionale și a accesului egal la funcții, așa cum este stipulat în LSP, articolul 29, alineatul 1.

268 Cancelaria de Stat.

269 LSP, articolul 39, stipulează că "Salarizarea asigură funcţionarului public condiţii necesare pentru exercitarea eficientă a atribuţiilor şi contribuie la completarea autorităţilor publice cu personal competent". Articolul 40 se referă la motivarea funcționarilor publici și stimulările, cum ar fi premiile, mulțumirile, diplomă de onoare și distincții de stat.

270 Clasificarea de salarizare, bazată pe sistemul de clasificare a locurilor de muncă, lista completă a elementelor variabile ale salariului și relația dintre salariile fixe și variabile.

suplimente și premii, dar și relația dintre părțile fixe și variabile[271]. Nivelul maxim de salarizare variabilă în comparație cu salariul de bază este fixat la 30%, dar, în practică, acesta poate fi depășit, deoarece nu acoperă toate elementele remunerării variabile (de exemplu, premii excepționale), mai ales atunci când nu toate funcțiile planificate sunt ocupate, iar fondul rămas este cheltuit pe premii.

Clasificatorul unic, împreună cu Legea salarizării stabilește lista funcțiilor, cu descrierea și cerințele acestora, și atribuie nivelurile salariale pentru pozițiile respective.

Există un sistem de spor de performanță colectivă, achitat subdiviziunii structurale/autorități publice la fiecare șase luni după evaluarea rezultatelor obținute. Un comitet interministerial analizează rapoartele cu privire la realizarea unor obiective și distribuie fondurile între subdiviziuni structurale/autorități publice. În fiecare subdiviziune, conducătorul distribuie sumele diferențiat pentru fiecare funcționar public[272].

În plus, funcționarilor publici li se acordă ajutoare materiale în vederea soluționării problemelor sociale și de trai[273] (deși această alocație este rareori plătită). Funcționarii publici cu statut special au mai multe avantaje, în conformitate cu legislația specială a acestora[274].

În practică, prevederile legale referitoare la remunerare nu sunt aplicate în totalitate. Avansarea în treptele de salarizare a fost implementată doar începând cu anul 2015[275], cu toate că legislația relevantă privind salariile a fost adoptată în 2012[276]. În plus, premiile anuale nu au fost încă aplicate din cauza insuficienței resurselor[277].

Salariul de bază este transparent, ca urmare a reglementărilor clare și detaliate, în timp ce distribuția suplimentelor este lăsată la latitudinea managerilor. O altă lipsă de transparență se referă la plățile suplimentare ce țin de participarea în consiliul de administrație al unei ÎS[278] sau societăți pe acțiuni.

Nu există informații detaliate și exacte cu privire la salariile medii ale funcționarilor publici, deoarece Ministerul Finanțelor nu dispune de date dezagregate privind diferite categorii de angajați din cadrul autorităților publice în parte[279].

Salariul mediu lunar în 2014 a fost același ca și în 2013, de 5 290 MDL pe lună pentru funcționarii publici de conducere și de execuție și de 9 255 MDL pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior (sau funcționari publici de rang înalt) [280]. În comparație cu salariul mediu lunar de 4 172 MDL pentru toate activitățile economice, salariul mediu lunar al serviciului public este relativ înalt. În plus,

---

271 LCSPS Nr. 48/2012, Articolele 5,1 și 5,2. Salariul total al funcţionarului public este compus din partea fixă (care este legată de funcție și un supliment pentru gradul de calificare / grad special / rang diplomatic) și partea variabilă (sporul pentru performanța colectivă, premiul anual, premii unice, suplimente de plată pentru activități suplimentare).

272 Hotărîrea Guvernului Nr. 94/2013.

273 LSP, articolul 42.

274 SIGMA (2014) *Profesionalizarea serviciului public în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ukraina.*

275 Informații oferite de Ministerul Finanțelor, confirmate de către Cancelaria de Stat.

276 Treptele de salarizare depind de rezultatele evaluării performanței. Acest fapt este problematic, deoarece rezultate bune și foarte bune de evaluare a performanței sunt acordate aproape tuturor, iar acest lucru ar putea avea un impact considerabil asupra fondul general de salarizare în cazul în care nu este controlat în mod corespunzător.

277 Legile bugetare din 2014 și 2015, de exemplu, stipulează că premiul anual va fi aplicat în anul următor.

278 Ministerul Economiei (2012), Propunere de politică publică privind normele de guvernanță corporativă a întreprinderilor cu cotă de stat. În anul 2011, au existat 1 136 de participanți în consiliile de administrație ale întreprinderilor de stat, 90% dintre aceștia fiind angajați ai instituțiilor publice sau funcționari publici. Din aceștia, 539 au fost angajați de către ministerul responsabil de ÎS, inclusiv 334 în Ministerul Economiei și 229 în cadrul Ministerului Finanțelor.

279 Această dezagregare este vizibilă numai în salariile planificate.

280 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, p. 18. Informațiile furnizate de Ministerul Finanțelor.

funcționarii publici au dreptul la un sistem de pensii mai bun decât angajații din sectorul privat[281]. Cu toate acestea, în termeni reali, nivelurile salariilor sunt foarte mici[282].

Având în vedere faptul că anumite elemente ale remunerării nu au fost puse în aplicare și există o marjă de apreciere amplă legată de plata variabilă, valoarea indicatorului pentru măsura în care sistemul de remunerare a funcționarilor publici este echitabil, transparent și aplicat în practică este 3.

Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este stabilit în LSP, dar aceasta nu funcționează bine în practică, deoarece unele elemente de remunerare nu au fost puse în aplicare. Nu există nici o limită maximă cu privire la valoarea tuturor elementelor de salarizare variabilă, oferind prea multă libertate factorilor de decizie.

Principiul 6: Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este asigurată; aceasta include instruiri regulate, aprecierea echitabilă a performanței, mobilitate și promovare în baza unor criterii obiective și transparente și în bază de merit.

LSP, completată cu cinci elemente de legislație secundară[283], oferă o abordare fragmentară cu privire la formarea profesională în serviciul public, deoarece nu identifică responsabilități clare pentru formare și nici planificarea strategică a formării[284]. În special, LSP nu atribuie în mod clar DRAPC atribuții de supraveghere privind planificarea, finanțarea și calitatea formării.

Legislația obligă funcționarii publici să realizeze cel puțin40 de ore de formare pe an, iar funcționarii publici debutanți să participe la un program de formare cu un total de 80 de ore[285]. Aceste obiective nu par să fie realiste, ținând cont de constrângerile bugetare. Mai mult decât atât, autoritățile publice trebuie să se repartizeze 2% din salarizare pentru formare[286]. Numai 41,2% din funcționarii publici din administrația publică centrală au participat la formare pentru numărul necesar de ore în 2014. Bugetul pentru formare a crescut ușor, de la 448 200 lei în 2013 la 457 200 lei în 2014 (sub rata inflației) [287].

Este utilizată o abordare de jos în sus pentru a identifica nevoile de formare profesională, fără nici o abordare strategică. Baza legislativă pentru planificarea formării există, dar nu sunt ghiduri detaliate cu privire la modul în care unitățile managementului resurselor umane ale diferitor autorități publice ar trebui să identifice necesitățile de formare ale acestora[288]. Registrul personal încă nu centralizează informațiile privind lacunele legate de formare pentru a acoperi planificarea generală pentru formare[289]. Unele autorități publice au acces la formare de specialitate oferită de donatorii internaționali, dar nu există nici un punct de contact central să coordoneze această formare. În cele din

281 Legea Nr. 156/1998 şi Strategia Naţională de Dezvoltare "Moldova 2020", p. 55.

282 Pentru salariul de bază cel mai scăzut grad, cea mai mică treaptă de salarizare este puțin peste 100 EUR, în timp ce pentru cel mai înalt grad și cea mai mare treaptă de salarizare, este puțin sub 500 EUR.

283 Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici; Regulamentul-cadru al unității de resurse umane din cadrul autorității publice și Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, incluși în Omnibus Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009; Regulamentul cu privire la statutul Academiei de Administrare Publică, Hotărîrea Guvernului Nr. 225 din 26 martie 2014 şi Hotărîrea Guvernului Nr. 1000 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2015 din 10 decembrie 2014.

284 LSP, articolul 37. Este o declarație generică privind abilitarea Guvernului cu responsabilități generale de formare.

285 Ibid.

286 Idem, articolul 37, 3 c.

287 Cancelaria de Stat (2014), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru 2013.

288 Raportul *Evaluarea situației actuale a sistemului de formare a funcționarilor publici și propuneri pentru dezvoltarea ulterioară*, elaborate de către Proiectul Twinning MD/14/ENP/OT/18, Suport pentru modernizarea serviciului public în Republica Moldova, în corespundere cu cele mai bune practici ale UE. Raportul confirmă unele neajunsuri, inclusiv lipsa unei abordări de sus în jos, lipsa unor orientări suficiente și monitorizarea insuficientă a planurilor de formare. Documentul, *Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică. Instruirea internă: Ghid metodic*, este disponibil pe pagina web a Cancelariei de Stat și este foarte general.

289 Proiectul Twinning MD/14/ENP/OT/18: Suport pentru modernizarea serviciului public în Republica Moldova, în corespundere cu cele mai bune practici ale UE, *Raport de evaluare privind situația actuală a sistemului de formare a funcționarilor publici și propuneri pentru dezvoltarea ulterioară* 2015.

urmă, nu există procese clare sau orientări cu privire la modul în care să fie repartizată formarea către funcționarii publici, atunci când oferta nu satisface cererea.

Având în vedere acești factori, valoarea indicatorului pentru măsura în care sistemul de formare pentru funcționarii publici este în vigoare și aplicat în practică este 3.

Evaluarea performanțelor este reglementată în legislația primară și secundară[290], și este pusă în aplicare începând cu anul 2010, în toate autoritățile publice și pentru toate categoriile de funcționari publici. În practică, aproape fiecare funcționar public (97,1%) este evaluat cu calificativul „bine" sau „foarte bine". Umflarea acestor calificative este larg acceptată[291]. Funcționarii publici au dreptul de a contesta rezultatele evaluării performanțelor profesionale, 14 funcționari publici din autorități de nivel central (0,25% din cele evaluate) au făcut acest lucru în 2014[292].

Din cauza umflării calificativelor, evaluarea performanței nu joacă un rol important pentru alte procese de resurse umane, de exemplu, în cazul în care promovările unde calificativele "bine" sau "foarte bine" sunt condiții prealabile. În 2014, au fost realizate 547 de promovări (18,7% din totalul locurilor de muncă vacante) [293]. Un alt factor care împiedică promovările și descurajează funcționarii publici să aplice pentru poziții noi este evoluția scăzută a salariilor de bază[294].

Transferurile, care au prioritate față de concursuri pentru ocuparea posturilor vacante, pot fi între subdiviziunile unei autorități publice sau între diferite autorități publice. În 2014, au existat 852 de transferuri (reprezentând 29,1% din totalul locurilor de muncă vacante ocupate) [295].

Șapte funcționari publici au primit calificativul „nesatisfăcător" în 2014. Nu există date concrete cu privire la cîte persoane au fost respinse ca urmare a unei evaluări negative a performanțelor profesionale[296].

Din punct de vedere oficial, sistemul de evaluare funcționează corect, dar, în practică, funcționarii publici sunt în general supraapreciați. Având în vedere acest lucru, valoarea indicatorului pentru măsura în care sistemul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici este în vigoare și se aplică este 3.

În domeniul dezvoltării profesionale există loc de îmbunătățiri. Numărul obligatoriu de ore de formare pentru fiecare funcționar public în fiecare an, nu este realizat. Necesitățile de formare trebuie să fie planificate cu o abordare mai strategică. Evaluarea performanțelor profesionale nu a dat încă rezultatele scontate, deoarece umflarea calificativelor (supraaprecierea) face dificilă legătura dintre evaluarea performanțelor cu alte decizii de management care afectează funcționarii publici (cum ar fi promovările).

Principiul 7: Există măsuri de promovare a integrității, prevenire a corupției și asigurare a disciplinei în serviciul public.

Un document strategic care să cuprindă integritatea, promovarea și prevenirea corupției fost aprobat în 2011, dar a fost valabil numai până în 2015[297]. Diferite acte legislative primare și secundare acoperă

---

290 LSP, articolele 34-36 şi Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009.

291 Transparency International (2014), *Monitorizarea conflictelor de interese în autorităţile publice centrale*, pp. 26-27. Într-un studiu din 2014 a funcționarilor publici din 21 de autorități ale administrației publice centrale, 53% au considerat că procedura de evaluare a personalului este transparentă și obiectivă, în timp ce 28% au afirmat că nu este transparentă și obiectivă.

292 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 6.

293 Idem, Anexa 4.

294 Raportul dintre cel mai mic grad (prima treaptă de salarizare) și cel mai înalt grad (etapa a cincea de salarizare) este doar 1 / 4.6. Acest lucru este relativ scăzut, având în vedere că există 23 de grade, fiecare dintre ele constând din 5 până la 9 trepte de salarizare.

295 Cancelaria de Stat (2015), Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 4.

296 Idem, Anexa 5. În 2014, 26 de funcționari publici au fost destituiți în conformitate cu articolul 64 din Lege, care include calificativul „nesatisfăcător" de evaluare a performanței profesionale, printre alte cauze pentru destituire.

toate dimensiunile relevante legate de problemele de integritate[298]. Pe lângă aceasta, au fost elaborate unele ghiduri[299].

Punerea în aplicare a acestor acte legislative are loc prin formare[300] și prin activitățile Comisiei Naționale de Integritate[301] și Centrului Național Anticorupție[302], principalele organe responsabile de asigurarea infrastructurii de integritate în sectorul public.

Codul de conduită a funcționarului public se aplică funcționarilor publici cu statut general și este completat de codurile sectoriale de etică, cum ar fi codul de conduită pentru angajații Centrului Național Anticorupție. Formarea[303] și promovarea[304] Codului de conduită a funcționarului public a avut loc, dar, potrivit cercetării Transparency International[305], conținutul codului nu a fost bine comunicat tuturor funcționarilor publici.

Regulamentul cu privire la conflictul de interese[306] este monitorizat. În perioada ianuarie-septembrie 2015, Centrul Național Anticorupție a documentat 21 de cazuri de nedeclarare a conflictelor de interese[307]. De asemenea, Comisia Națională de Integritate a identificat 84 de cazuri potențiale de încălcare a cadrului legal pentru conflict de interese și a emis o decizie cu privire la 28 de încălcări[308].

---

297 Strategia națională anticorupție pentru 2011-2015, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului Nr. 154 din 21 iulie 2011. Aceasta poate fi prelungită pentru încă un an, dar la sfârșitul anului 2015, nu era luată această decizie. Secretariatul grupului de monitorizare a strategiei se află în Centrul Național Anticorupție.

298 Legea Nr. 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public; Legea Nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcţionarului public; Legea Nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese; Legea Nr. 1264/2002 privind declararea şi controlul veniturilor şi al proprietăţii persoanelor cu funcţii de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţie de conducere; Legea cu privire la testarea integrităţii profesionale Nr. 325/2013; Hotărîrea Guvernului Nr. 707/2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate; Hotărîrea Guvernului Nr. 201/2009, Anexa Nr. 7 Regulamentul cu privire la comisia de disciplină; Hotărîrea Guvernului Nr. 134/2013 cu privire la evidenţa, evaluarea, păstrarea, utilizarea şi răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politeţe sau cu prilejul anumitor acţiuni de protocol; Legea Nr. 90/2008 cu privire la prevenirea şi combaterea corupţiei; Legea Nr. 252/2013 privind organizarea și funcționarea sistemului de probațiune; și Hotărîrea Guvernului Nr. 767/2014 pentru implementarea Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrităţii profesionale.

299 Ghiduri privind " Aplicarea Codului de conduită a funcţionarului public din Republica Moldova" și " Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public ".

300 De exemplu, formarea privind conflictul de interese oferită de Academia de Administrare Publică.

301 Stabilită prin Legea Nr. 180/2011.

302 Stabilit prin Legea 1104/2002 privind Centrul Național pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, mai târziu denumit Centrul Național Anticorupție.

303 SIGMA (2014), *Profesionalizarea serviciului public în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova şi Ukraina* și Cancelaria de Stat (2015), *Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. În ceea ce privește formarea, toate autoritățile publice centrale au luat măsuri pentru a familiariza funcționarii cu prevederile Legii cu privire la Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la conflictul de interese. În afară de aceasta, Academia de Administrare Publică organizează și desfășoară cursuri de dezvoltare profesională a funcționarilor publici inclusive debutanți, care acoperă, de exemplu, tema conflictelor de interese.

304 Cancelaria de Stat a publicat Ghidul metodologic privind aplicarea Codului de conduită a funcționarilor publici în Republica Moldova la 20 septembrie 2013.

305 Transparency International (2014), *Monitorizarea conflictelor de interese în autorităţile publice centrale*. Conform studiului realizat de Transparency International Moldova în 2013, doar o treime dintre oficialii intervievați au confirmat că au participat la activități de formare în domeniul eticii publice, gestionării conflictelor de interese și declarării veniturilor și a bunurilor.

306 LSP, articolele 24 şi în continuare; Legea Nr. 16/2008; Legea Nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcţionarului public, articolul 12.

307 Ca urmare a examinării acestor cazuri, au fost adoptate decizii finale de a aplica amenzi în sumă totală de 10 000 MLD, dar a fost plătit numai 2 000 MLD, cea ce indică că sistemul de sancțiuni nu este foarte eficient.

308 Comisia Națională de Integritate (2015), Raport de activitate pentru anul 2014.

Sunt stabilite incompatibilitățile și restricțiile privind funcționarii publici[309]. În 2014, Comisia Națională de Integritate a identificat 42 de cazuri potențiale de încălcare a cadrului legal pentru incompatibilități și restricții (din cele 354 de cazuri investigate), și a emis decizii referitoare la 22 de cazuri[310].

Mai mult decât atât, Centrul Național Anticorupție a inițiat testarea integrității funcționarilor publici în perioada august 2014 și aprilie 2015[311], și a fost, activ în monitorizarea planurilor de integritate ale entităților publice selectate[312].

Legea 1264/2002 prevede metodologia de colectare a declarațiilor de venituri și proprietate și alte aspecte ale declarării veniturilor. Comisia Națională de Integritate a inițiat 354 de controale în 2014 și a constatat 85 încălcări ale cadrului juridic[313].

Cadrul legislativ include, de asemenea, restricțiile legate de post-angajare în structurile de administrare[314], restricții în ceea ce privește desfășurarea muncii prin cumul[315], precum și acceptarea cadourilor[316]. Cu toate acestea, studiile indică faptul că mulți funcționari publici nu cunosc aceste dispoziții[317].

Percepția corupției este încă ridicată. Moldova se situează pe poziția 103 în Indicele de percepție a corupției 2015 de Transparency International, cu un punctaj de 35 din 100, pe o scară de la 0 (foarte corupt) la 100 (foarte curat) [318]. Centrul Național Anticorupție a identificat un număr considerabil și tot mai mare de cazuri de corupție de-a lungul anilor. În întreg sectorul public, au fost depistate 668 de infracțiuni în 2014, o creștere de 17,4% față de 2013[319]. Numărul de funcționari publici care au fost condamnați penal, de asemenea, a crescut, de la 38 în 2013, la 93 în 2014[320].

Deoarece toate elementele necesare ale sistemului sunt în vigoare, dar mecanismele nu funcționează pe deplin în practică, valoarea indicatorului pentru măsura în care integritatea și sistemul anticorupție a serviciului public sunt în vigoare și aplicate în practică este 3.

Regulamentul cu privire la acțiunile disciplinare include răspunderea disciplinară, civilă, administrativă și penală pentru comportament inadecvat sau abateri disciplinare ale funcționarilor publici; 12 tipuri de abateri, cu o clauză deschisă; 6 sancțiuni explicite; procesul cu privire la modul de a aplicare a sancțiunilor disciplinare de către o comisie disciplinară; și procesul de contestare a sancțiunii[321]. Cu toate acestea, dispozițiile, nu includ un drept explicit de a beneficia de asistență juridică. Un alt neajuns al legislației este perioada foarte scurtă (maximum 6 luni de la comiterea unei infracțiuni), în care pot fi aplicate sancțiuni disciplinare. Astfel devine foarte dificil pedepsirea funcționarilor publici pentru anumite infracțiuni. Numărul funcționarilor publici sancționați a crescut de la 219 în 2012 la 259 în 2014 (2,6% din numărul total de funcționari publici)[322].

---

309 Legea Nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese şi Legea Nr. 158/2008, secţiunea 3, articolul 19.

310 Comisia Națională de Integritate (2015) Raport de activitate pentru 2014. Rapoartele precizează că aceste cazuri afectează atât funcționarii publici cît și angajații civili.

311 Punerea în aplicare a testelor de integritate a fost oprită, deoarece Legea Nr. 325/2013 privind testarea integrităţii profesionale a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Nr. 7/2015 a Curții Constituționale.

312 Centrul National Anticorupție (2015), *Raport de Activitate pentru 2014*

313 Ibid.

314 Legea Nr. 16/2008, articolul 20.

315 LSP, articolul 25.

316 Legea Nr. 16/2008, Articolul 23; Legea Nr. 25/2008, Articolul 11; și Hotărîrea Guvernului Nr. 134/2013.

317 Transparency International (2014), *Monitorizarea conflictelor de interese în autorităţile publice centrale*, p. 23. Conform studiului, 74% din funcționarii publici au declarat că nu au existat restricții privind post-angajarea.

318 Transparency International (2015), Indicele de percepție a corupției 2014.

319 Centrul Naţional Anticorupţie *(2015) Raport de Activitate pentru anul* 2014.

320 http://instante.justice.md.

321 LSP, articolele 56-60.

322 Cancelaria de Stat (2015) Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa 6.

Având în vedere aceste preocupări, valoarea indicatorului pentru măsura în care sunt stabilite procedurile disciplinare față de funcționarii publici pentru a promova responsabilitatea individuală și a evita decizii arbitrare este 3.

S-au depus eforturi considerabile pentru a promova integritatea în serviciul public și pentru a evita corupția. Legislația și formarea sunt în vigoare pentru a disemina și a a discuta despre bune practici în diferite domenii. Cu toate acestea, funcționarii publici sunt doar familiarizați moderat cu unele concepte-cheie ale legislației, și percepția corupției în sistem este foarte mare. Sancțiunile disciplinare sunt reglementate și se aplică, atunci când este posibil, în intervalul de timp foarte scurt permis după comiterea infracțiunii.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Cancelaria de Stat să întreprindă măsuri adecvate pentru a spori obiectivitatea evaluării performanței profesionale. Aceasta ar putea include, de exemplu, organizarea de formare pentru funcționarii publici de conducere și creșterea implicării unităților de resurse umane în procesul evaluării performanței profesionale.
2) Guvernul să grăbească procesul de ocupare a posturilor vacante de secretari de stat.
3) Guvernul să pregătească modificarea legislației pentru a consolida rolul Secretarilor de Stat prin atribuirea acestora a responsabilităților generale pentru managementul autorității, inclusiv managementul resurselor umane.

Pe termen mediu (3-5 ani)

4) Guvernul să se pregătească modificări ale legislației, pentru a:
   a. se asigura că toate recrutările externe și promovările sunt bazate pe merit;
   b. spori protecția funcționarilor publici împotriva destituirilor nejustificate;
   c. îmbunătăți sistemul de salarizare și a asigura implementarea sa integrală;
   d. elimina numărul minim obligatoriu de zile de formare pe an pentru funcționarii publici.

4

Responsabilitatea

RESPONSABILITATEA

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Cadrul legislativ privind organizarea administrației de stat este fragmentat și inconsistent. Unele legi sectoriale au atribuit funcții administrative de bază întreprinderilor de stat (ÎS), care nu fac obiectul legilor ce reglementează administrația de stat. Raționalitatea structurii administrației de stat nu este supusă unei revizuiri periodice pe baza unor criterii coerente. Crearea de noi organe administrative nu este precedată de o analiză cuprinzătoare bazată pe o metodologie uniformă. Este stabilită o schemă pentru a gestiona performanța organismelor administrative sub autoritatea ministerelor, dar nu este pe deplin operațională.

Legislația privind accesul la informațiile de interes public este în vigoare, dar aceasta nu acoperă componența informațiilor publice care ar trebui să fie dezvăluite în mod proactiv de către administrație, responsabilitatea pentru monitorizarea implementării legii nu a fost atribuită nici unei instituții. Prin urmare, nu există date statistice cu privire la această chestiune, și nici nu se asigură dezvăluirea proactivă a informațiilor publice sau sensibilizarea opiniei publice cu privire la dreptul de acces la informație. Legislația cu privire la instituția Avocatul Poporului respectă standardele internaționale, însă instituția nu și-a atins capacitatea operațională deplină după reorganizare semnificativă începută în 2014.

S-a îmbunătățit eficiența instanțelor măsurate prin rata de finalizare a cazurilor și restanțelor totale, deși nu este reflectat în nivelul încrederii cetățenilor în sistemul judiciar, care este extrem de scăzut. Modernizarea sistemului judiciar, inclusiv sistemul de justiție administrativă, este împiedicată de lipsa de coordonare între actorii principali - Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției (MJ).

Dispozițiile care stabilesc dreptul de a solicita despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de acțiuni administrative sau omisiuni nu prevăd un mecanism clar și cuprinzător al răspunderii publice. Lipsesc dovezi ale implementării acestora în practică deoarece nici o singură instituție nu este responsabilă pentru monitorizarea acestei chestiuni.

1.2. Principalele evoluții

Instituția Avocatul Poporului este în curs de transformare majoră ca urmare a noii legi privind Avocatul Poporului[323]. Centrul pentru Drepturile Omului, reprezentat de patru avocați parlamentari care acționează în mod 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.

În martie 2015, Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit un proiect pentru specializarea judecătorilor în cauze administrative, civile și comerciale în trei instanțe[324]. O nouă versiune a Sistemului de Integrat de Management al cazurilor pentru instanțe a fost pilotată în 2015 și este deja implementată în toate instanțele[325]. Scopul acesteia este de a elimina distribuirea arbitrară a cauzelor către judecători.

[323] Legea Nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Monitorul Oficial Nr. 110-114/2014.

[324] Consiliul Superior al Magistraturii Decizia Nr. 235/2010.

[325] Informaţia furnizată de Ministerul Justiţiei în februarie 2016.

2. ANALIZĂ

Această analiză se referă la cele cinci Principii ale Administrației Publice, care servesc drept indicatori ai cerinței - cheie pentru responsabilitate[326]. Pentru această cerință - cheie, valorile de referință sunt furnizate pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor. Principiile se referă la diferite dimensiuni ale responsabilității publice, inclusiv organizarea generală a adminstrației; aranjamentele privind recursul intern administrativ și justiție administrativă, precum și funcționarea organismelor independente de supraveghere. Principiile vizează, de asemenea, cadrul legislativ privind accesul la informațiile de interes public.

2.1. Cerința - cheie: Există mecanisme corespunzătoare pentru a asigura responsabilitatea organelor administrației de stat, inclusiv răspunderea și transparența acestora.

Valori de referință

Sistemul de responsabilitate pentru instituțiile administrației de stat este examinat printr-un set mixt de indicatori, cantitativi și calitativi. Aceștea acoperă toate domeniile de responsabilitate, inclusiv organizarea internă a administrației de stat; controlul căilor de atac administrative și accesul la informațiile de interes public; statutul și activitățile instituțiilor de supraveghere independente și instanțele administrative; controlul parlamentar; și răspunderea publică. Indicatorii pentru fiecare principiu privind responsabilitatea au drept scop nu numai evaluarea cadrului legislativ, dar, și a implementării acestuia în practică.

Valorile date reflectă faptul că legislația care configurează organizarea administrației de stat este în vigoare, dar este în contradicție și nu creează un sistem de management orientat spre rezultate. Accesul la informațiile de interes public este garantat în conformitate cu legislația în vigoare, dar dezvăluirea proactivă a informațiilor publice nu este monitorizată la nivel central. Instituția Avocatul Poporului funcționează și recomandările sale sunt în mare parte implementate. Sistemul de justiție administrativă este relativ eficient, dar modernizarea sistemului judiciar este împiedicată de lipsa de coordonare între actorii majori. Răspunderea publică este reglementată, dar nu există date pentru a verifica modul în care acesta funcționează în practică.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	1	Măsura în care structura generală a ministerelor şi altor organe subordonate guvernului central este raţională şi coerentă.	2015	3
	2	Măsura în care dreptul de acces la informaţii publice este aprobat în legislaţie şi aplicat în practică.	2015	2
	3	Măsura în care există mecanisme pentru oferirea de verificări efective şi control eficient asupra organizaţiilor publice.	2015	3
	5	Măsura în care autorităţile publice îşi asumă răspunderi şi garantează redresarea situaţiei.	2015	1

[326] SIGMA (2014), http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf - page=58. *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 57-65.

Cantitativ	1	Numărul organelor care raportează Consiliului de Miniştri, Primului Ministru şi Parlamentului	2014	15
	1	Numărul mediu de straturi ierarhice într-un minister tipic.	2014	4[327]
	2	Cota solicitărilor de informaţie publică respinse într-un anumit an de autorităţile publice.	2014	Nu este disponibilă[328]
	2	Cota solicitărilor de informaţie publică respinse într-un anumit an de autoritatea de supraveghere.	2014	Nu este disponibilă[329]
	2	Cota solicitărilor de informaţie publică admise de instanţele judecătoreşti.	2014	Nu este disponibilă[330]
	2	Cota autorităţilor publice care menţin site-uri web în corespundere cu cerinţele de reglementare.	2014	Nu este disponibilă[331]
	2	Cota autorităţilor publice care menţin un registru de documente şi o bază de date.	2014	Nu este disponibilă[332]
	3	Procentul de cetăţeni care au încredere în instituţia Ombudsmanului.	2014	Nu este disponibilă[333]
	3	Cota recomandărilor instituţiilor de supraveghere oferite organelor administrative de stat, care au fost implementate în decurs de doi ani[334]	2014	80%[335]
	4	Numărul cazurilor instanţei judecătoreşti administrative judecate per an per judecător.	2014	Nu este disponibilă[336]
	4	Numărul plângerilor înaintate instanţei judecătoreşti administrative într-un anumit an.	2014	6419
	4	Procentul de cazuri schimbate sau returnate pentru verificare la o instanţă ierarhic superioară.	2014	21,1%

327 Ministru, viceminiştri, secretar de stat, direcţii/servicii.

328 Nu există nici o instituție responsabilă de colectarea datelor statistice cu privire la această chestiune.

329 Nu există nici o instituție responsabilă de colectarea datelor statistice cu privire la această chestiune.

330 Nu există nici o instituție responsabilă de colectarea datelor statistice cu privire la această chestiune.

331 Datele nu au fost furnizate de către administrație. Nu există nici un organism care să monitorizeze această chestiune.

332 Datele nu au fost furnizate de către administrație. Nu există nici un organism care să monitorizeze această chestiune.

333 Nu a fost găsit nici un studio credibil,actualizat.

334 Se referă numai la Ombudsman.

335 Date furnizate de instituția Avocatul Poporului.

336 Nu sunt instanțe administrative, toți judecătorii din instanțele de fond se ocupă de cazuri civile și administrative (fără specializarea judecătorilor).

	4	Procentul cetăţenilor care au încredere în sistemul judecătoresc.	2015	15%[337]
	4	Restanţa cazurilor administrative.	2014	3334
	5	Cota plângerilor ce rezultă în achitarea compensaţiei.	2014	Nu este disponibilă[338]

Analiza principiilor

Principiul 1: Organizarea generală a guvernului central este rațională, respectă politicile și regulamentele adecvate și prevede o responsabilitate internă corespunzătoare, politică, juridică, socială și independentă.

Structura instituțională a administrației de stat este adoptată în principal în Legea cu privire la Guvern[339] și Legea cu privire la administraţia publică centrală de specialitate (LAPCS) [340]. Aceste reglementări se suprapun, de exemplu, în ceea ce privește specificarea statutului și regulile de funcționare ale ministerelor, Cancelariei de Stat și a altor organe administrative. Mai mult decât atât, cadrul legislativ este fragmentat, întrucât legile menționate mai sus nu se referă la întreprinderile de stat care îndeplinesc și funcții administrative, cum ar fi eliberarea pașapoartelor și licențelor pentru vehicule. Întreprinderile de stat sunt supuse unor reglementări speciale.

Modelul birocratic de reglementare reprezentat prin dispoziții detaliate privind sarcinile autorităților administrative și managementul intern al ministerelor și a altor organe este caracteristic LAPCS. Acest lucru împiedică managementul flexibil al aparatului administrativ și creează un obstacol în calea aranjamentelor manageriale inovatoare.

Clasificarea organismelor administrative este clară și cuprinde autorități administrative autonome, agenții în subordinea ministerelor și inspectorate de stat care efectuează controlul intern. Este limitat numărul de organisme aflate sub autoritatea directă a Parlamentului, Guvernului sau Prim-ministrului. Funcțiile de elaborare a politicilor rămân în ministere, în timp ce funcțiile operaționale sunt atribuite în principal agențiilor.

Stabilirea unor noi organisme administrative nu este precedată de o evaluare cuprinzătoare a necesității unor noi instituții, eficiența structurii organizatorice planificate sau a sistemului de management. Structura actuală a administrației de stat nu este supusă unei revizuiri periodice în ceea ce privește raționalitatea, performanța și eficiența costurilor.

Mecanismul de management al performanței organelor administrației de stat este în curs de dezvoltare. Acesta constă din planuri și rapoarte anuale privind implementarea acestora. Acest sistem acordă ministerelor instrumente pentru coordonarea și controlul organelor subordonate. Cu toate acestea, nu este suficient pentru a crea o cultura managerială orientată spre rezultate, deoarece planurile anuale și rapoartele sunt concentrate în principal pe rezultate (documente, acte administrative, propuneri legislative), mai degrabă decât pe realizări (îmbunătățiri măsurabile, calitative în domeniul politicii respective).

Luând în considerare factorii analizați mai sus, valoarea de referință pentru indicatorul privind structura generală de administrare este 3.

337 Institutul pentru Politici Publice (2015), "Barometrul de Opinie Publică despre situaţia social-politică din ajunul alegerilor locale", http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/bop-alegeri-locale-2015/. Sondajul a fost efectuat în perioada 28 martie - 7 aprilie 2015, pe un eșantion reprezentativ de 1 100 de respondenți.

338 Datele nu au fost furnizate de către administrație. Nu există nici un organism care să monitorizeze această chestiune.

339 Legea Nr. 64 cu privire la Guvern, Monitorul Oficial Nr. 131-133/1990.

340 Legea Nr. 98 privind administraţia publică centrală de specialitate, Monitorul Oficial Nr. 160-164/2012.

Există cadrul legislativ privind organizarea administrației de stat, dar este inconsecvent și fragmentat. Clasificarea organismelor administrative este clară. Separarea dintre funcțiile de elaborare a politicilor și atribuțiile de execuție este reflectată în structura administrației de stat. Cu toate acestea, raționalitatea structurii administrației de stat și crearea unor noi organisme administrative nu fac obiectul unei examinări pe baza unor criterii coerente.

Principiul 2: Dreptul de a accesa informația publică este prevăzut în legislație și este aplicat consistent în practică.

Dreptul de acces la informațiile de interes public este, în general, consacrat de Constituție[341]. Legea privind accesul la informație (LAI) [342] prevede norme specifice pentru dezvăluirea informațiilor publice către părțile interesate. Definiția informațiilor publice (oficiale) este largă și domeniul de aplicare al derogărilor posibile de la divulgare este îngust[343]. Sarcina probei în astfel de cazuri revine furnizorului de informații, care trebuie să dovedească faptul că informațiile solicitate se încadrează în excepțiile statutare.

Solicitanții nu sunt obligați să prezinte justificarea pentru solicitările de acces la informații, și informațiile să fie furnizate în forma cerută de solicitant[344]. Informaţiile solicitate vor fi puse la dispoziţia solicitantului în termen de 15 zile cu posibilitatea de prelungire cu încă cinci zile, în cazurile specificate de LAI[345].

Ar putea fi impuse taxe pentru a acoperi costurile de căutare și prelucrare a informațiilor solicitate, copierea documentelor, traducerea acestora și transmiterea acestora solicitantului. Cu toate acestea, nu există nici tarife fixe pentru taxe și nici norme de calculare a acestora. În conformitate cu LAI, informația trebuie oferită în mod gratuit în cazul în care se consideră că furnizarea acesteia publicului ar spori transparența instituției în cauză[346].

În cazul unui refuz de a furniza informații, solicitantul trebuie să fie informat cu privire la motivele refuzului și dreptul de a contesta. Recursul poate fi supus unui organ administrativ superior sau direct instanței, care poate dispune ca accesul la informații[347] să fie asigurat.

Nu există nici o instituție responsabilă de monitorizarea implementării garanțiilor de acces la informații conform LAI și de agregarea datelor statistice privind numărul solicitărilor de informații publice depuse, acceptate sau refuzate de către organele administrației de stat. Prin urmare, este dificil de evaluat aplicarea LAI în practică. Trebuie remarcat totuși, că un studiu în rândul organizațiilor societății civile efectuat în 2013, a arătat că accesul la informație rămâne o provocare (Tabelul 1).

341 Articolul 34.

342 Legea Nr. 982 privind accesul la informaţie, Monitorul Oficial Nr. 88-90/2000.

343 Idem, articolul 7.

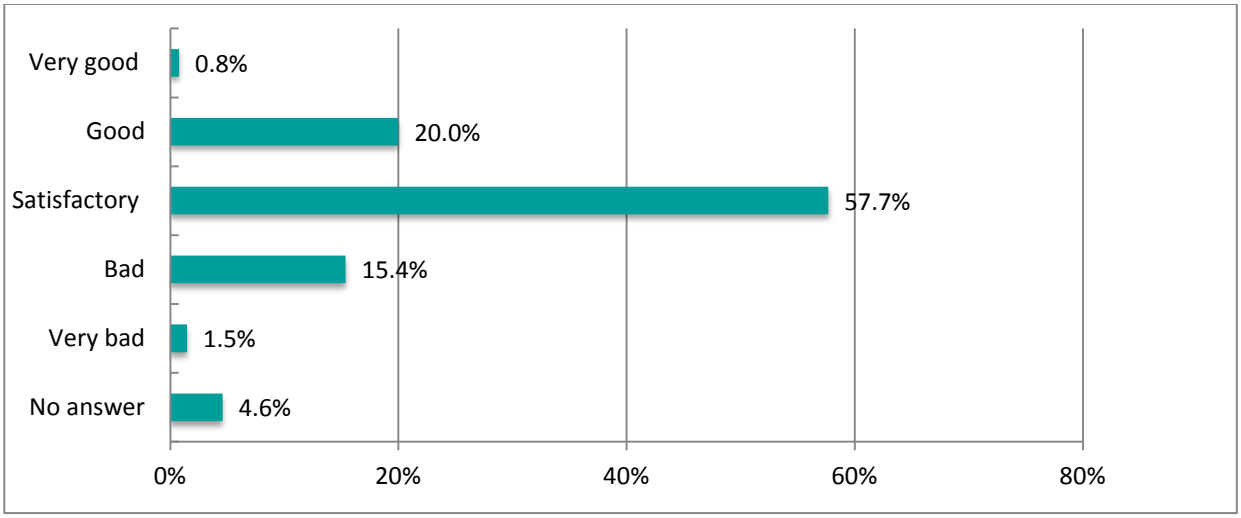
344 Idem, articolul 12.

345 Idem, articolul 16.

346 Idem, articolul 20.

347 Idem, articolele 21-23.

Figura 1. Accesul la informațiile de interes public la nivel central (2013)



Sursa: L. Chiriac. și E. Tugui (2014), *Organizațiile Societății Civile din Republica Moldova*, Comisia Europeană, Chișinău.

Dispozițiile privind dezvăluirea proactivă a informațiilor publice rămân insuficiente. LAI nu include un catalog detaliat de informații care urmează să fie publicate de către furnizorii de informații de pe paginile lor de Internet. Nu există nici o instituție responsabilă de monitorizarea, facilitarea și stimularea dezvăluirii proactive a informațiilor. Cu toate acestea, Portalul Guvernamental al Datelor Deschise, lansat în 2011, oferă acces într-un singur punct la o anumită cantitate de date statistice elevante elaborate de către organele administrației centrale[348].

Registrele de documente trebuie să fie menținute în conformitate cu Legea Nr. 71 privind registrele[349], dar nu există nici o instituție responsabilă de monitorizarea respectării în această privință.

Având în vedere aceste preocupări, valoarea de referință pentru indicatorul privind mecanismele care garantează accesul la informațiile de interes public este 2.

LAI stabilește garanții procedurale ale dreptului constituțional de acces la informațiile de interes public. Cu toate acestea, ea nu reușește să stabilească un mecanism de monitorizare a implementării dreptului la informații și de promovare a dezvăluirii proactive a informațiilor.

Principiul 3: Există mecanisme funcționale pentru a proteja drepturile persoanelor la o bună administrare și interesul public.

Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nu este un organ constituțional. Mandatul celor doi Avocați ai Poporului formulat în Legea cu privire la Avocatul Poporului îndeplinește în general standardele internaționale și include atât protecția cât și promovarea drepturilor omului[350]. Toate instituțiile publice și private sunt supuse supravegherii instituției Avocatul Poporului[351]. Conform prevederilor Legii, entitățile private sunt supuse unei supravegheri, chiar dacă acestea nu îndeplinesc funcții publice, ceea ce creează o povară excesivă asupra persoanelor private ceea ce este incompatibil cu standardele internaționale pentru instituțiile Avocatul Poporului.

Garanțiile de independență necesare instituției Avocatul Poporului sunt în vigoare, în special cea a raportării anuale exclusiv față de Parlament[352]. Autonomia financiară a instituției Avocatul Poporului este garantată în mod formal, deoarece prezintă propuneri bugetare direct Parlamentului, dar suferă din cauza resurselor limitate. Clădirea unde sunt birourile Oficiului Avocatul Poporului nu respectă

348 http://data.gov.md/en/.

349 Legea Nr. 71 cu privire la registre, Monitorul Oficial Nr. 70-73/2007.

350 Legea Nr. 52/2014, articolul 16.

351 Idem, articolul 18.3.

352 Idem, articolul 29.

standardele tehnice și - potrivit auditorilor externi – utilizarea sa în continuare poate fi periculoasă[353]. În bugetul 2015, au fost alocate fonduri pentru achiziționarea de noi sedii, dar, din cauza constrângerilor financiare Ministerul Finanțelor (MF) a refuzat să elibereze aceste fonduri[354].

Catalogul competențelor Avocatului Poporului este vast și depășește standardele minime stabilite în documentele internaționale. Avocații Poporului pot iniția cazuri, atât la cererea unei părți interesate cât și din proprie inițiativă, prin dreptul funcției lor[355]. Cu toate acestea, numai persoanele fizice pot să depună cereri[356]. Nu există dispoziții care garantează acest drept persoanelor juridice. Avocatul Poporului are acces nerestricționat la informații, documente și sediile instituțiilor publice și private, atunci când este necesar pentru investigarea încălcării drepturilor omului[357]. În plus, acesta poate iniția proceduri judiciare în cazul unor încălcări grave ale drepturilor omului, să prezinte cazuri Curții Constituționale și să propună modificări ale legislației cu privire la drepturile omului[358].

Reforma instituției Avocatul Poporului este încă în curs. Structura organizatorică a instituției și fișele de post pentru personal sunt curs de elaborare, și aproximativ jumătate din membrii personalului planificat au fost recrutați. Acest lucru înseamnă că instituția nu este încă pe deplin operațională. Avocatul Poporului pentru drepturile copilului nu a fost încă desemnat.

Numărul de plângeri adresate instituției Avocatul Poporului și numărul solicitărilor adresate instituțiilor publice și private au fost în scădere ușoară în ultimii trei ani. Din plângerile adresate instituției Avocatul Poporului, cea mai mare concentrare vizează accesul la justiție (Figura 2) [359]. Acest lucru demonstrează necesitatea sensibilizării cetățenilor cu privire la mecanismele de protecție a drepturilor omului. Cea mai comună formă de intervenție este o recomandare emisă autorității competente, indicând măsurile de atenuare necesare în cazul unei încălcări a drepturilor omului (41% din intervenții în 2014)[360].

---

353 Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (2015), *Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2014*, CpDOM, Chișinău.

354 Scrisoarea MF către instituția Avocatul Poporului din 1 iulie în anul 2015.

355 Legea Nr. 52/2014, articolul 22.

356 Idem, articolul 18.1.

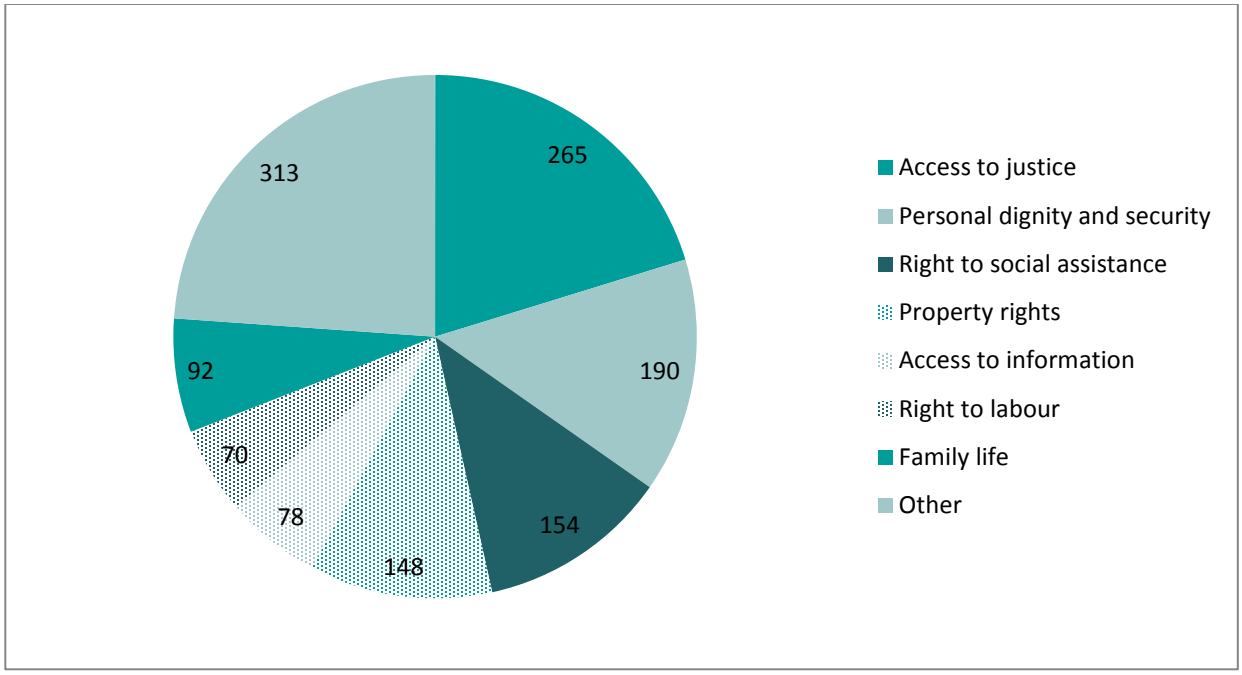
357 Idem, articolul 11.

358 Idem, Articolul 26.

359 Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (2015), *Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2014*, CpDOM, Chișinău.

360 Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (2015), *Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2014*, CpDOM, Chișinău. Alte forme de intervenție: solicitarea inițierii procedurilor în instanța de judecată, prezentarea unei cereri de intentare a unei proceduri disciplinare împotriva funcționarilor publici, plângeri adresate Curții Constituționale și solicitări către Parlament pentru modificările necesare la legislație.

Diagrama 2. Subiectele majore ale cererilor depuse oficiului Avocatului Poporului (2014)



Sursa: Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (2015), *Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2014*, CpDOM, Chișinău.

Rapoartele anuale ale instituției Avocatul Poporului sunt publicate pe pagina sa web[361]. Oricum, aceste rapoarte nu conțin informații privind proporția recomandărilor Ombudsmanului puse în aplicare. În conformitate cu instituția Ombudsmanului, rata de execuție este în creștere, cu toate că nu există nici o procedură pentru monitorizarea sistematică a implementării recomandărilor.

Tabelul 1. Date statistice privind activitățile instituției Avocatul Poporului (2013-2014)

	2013	2014
Numărul de cereri primite	1 587	1 310
Numărul de sesizări	270	241
Ponderea recomandărilor puse în aplicare[362]	46%	80%

Sursa: Rapoartele anuale ale instituției Avocatul Poporului pentru 2013 și 2014; Informațiile primite de la oficiul Avocatul Poporului.

Pe baza celor de mai sus, valoarea în domeniul de control și echilibru este 3.

Legislația privind instituția Avocatul Poporului îndeplinește standardele internaționale. Ombudsmanul se bucură de puteri extinse. Nivelul de implementare a recomandărilor Ombudsmanului este în creștere; cu toate acestea, reforma acestei instituții nu a fost încă finalizată, ceea ce împiedică capacitatea sa operațională.

361 http://www.ombudsman.md.

362 Acest lucru se referă numai la recomandări în cazuri individuale, cu excepția, de exemplu, a recomandărilor cu privire la modificarea legislației.

Principiul 4: Tratamentul echitabil în disputele administrative este garantat de contestațiile administrative interne și revizuirile judiciare.

Dreptul la recurs administrativ este consacrat de Legea contenciosului administrativ (LCA) [363]. Nu există instanțe administrative specializate de primă instanță, iar cazurile administrative sunt gestionate de către instanțele de jurisdicție generală. Strategia de reformă a sectorului justiției pentru 2011-2016 prevede luarea în considerare a creării instanțelor administrative separate[364], primul pas a fost realizarea unui studiu de fezabilitate realizat cu sprijinul donatorilor internaționali. Acesta a concluzionat că volumul de muncă actual al cazurilor administrative nu justifică înființarea de instanțe administrative separate[365]. Nu a fost luată o decizie în această privință. Totuși, specializarea judecătorilor în cauze administrative este pilotată în trei instanțe[366].

Există în vigoare un sistem electronic bine stabilit și pe deplin operațional de gestionare a cazurilor (SIMC - Sistem Integrat de Management al Cazurilor). Printre alte funcții[367], SIMC asigură o distribuție aleatorie a cauzelor către judecători bazată numai pe volumul de muncă și complexitate, și nu permite luarea unor decizii arbitrare de către autoritățile judiciare.

Judecătorii sunt sprijiniți de asistenți juridici. Judecătorii și personalul de sprijin în instanțele de judecată beneficiază de acces la formarea oferită de Institutul Național al Justiției, care este proiectată în baza unei formări sistematice de evaluare a necesităților. Volumul de muncă al instanțelor este monitorizat de către Consiliul Superior al Magistraturii, care poate reloca temporar judecătorii între instanțe, în cazul creșterii restanțelor.

Instanțele din Moldova sunt relativ eficiente în soluționarea cauzelor noi (Figura 2) și rezolvă marea majoritate a acestora în termen de un an (Figura 3). Cu toate acestea, rata de finalizare a cazurilor[368] este încă sub nivelul dorit, deși situația s-a îmbunătățit începând cu 2014.

---

363 Legea Nr. 793/2000 contenciosului administrativ, din 10 februarie 2000, Monitorul Oficial Nr. 57-58/2000, articolul 3.

364 Strategia de Reformare a Sectorului Justiției 2011- 2016, Monitorul Oficial Nr. 1-6/2012.

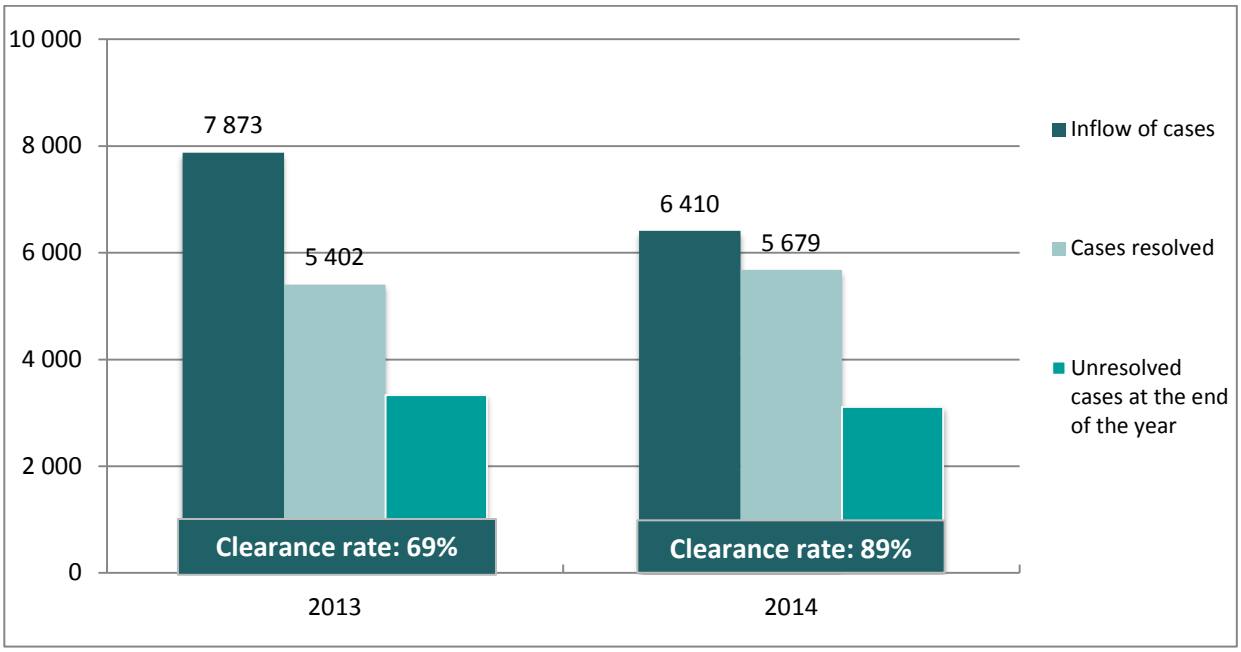
365 Centrul de Resurse Juridice din Moldova (2014), *Specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanţelor de contencios administrativ în Republica Moldova*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău.

366 Aşa cum a fost menţionat în secţiunea “Principalele evoluţii”.

367 De ex. publicarea hotărârilor judecătorești, managementul procedurilor de executare, măsurarea performanței și a funcțiilor ce țin de managementul resurselor umane (Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională [USAID] [2015], "Raportul de evaluare a instanțelor judecătorești din Republica Moldova", Raport nr. 2, septembrie, USAID, Washington, DC).

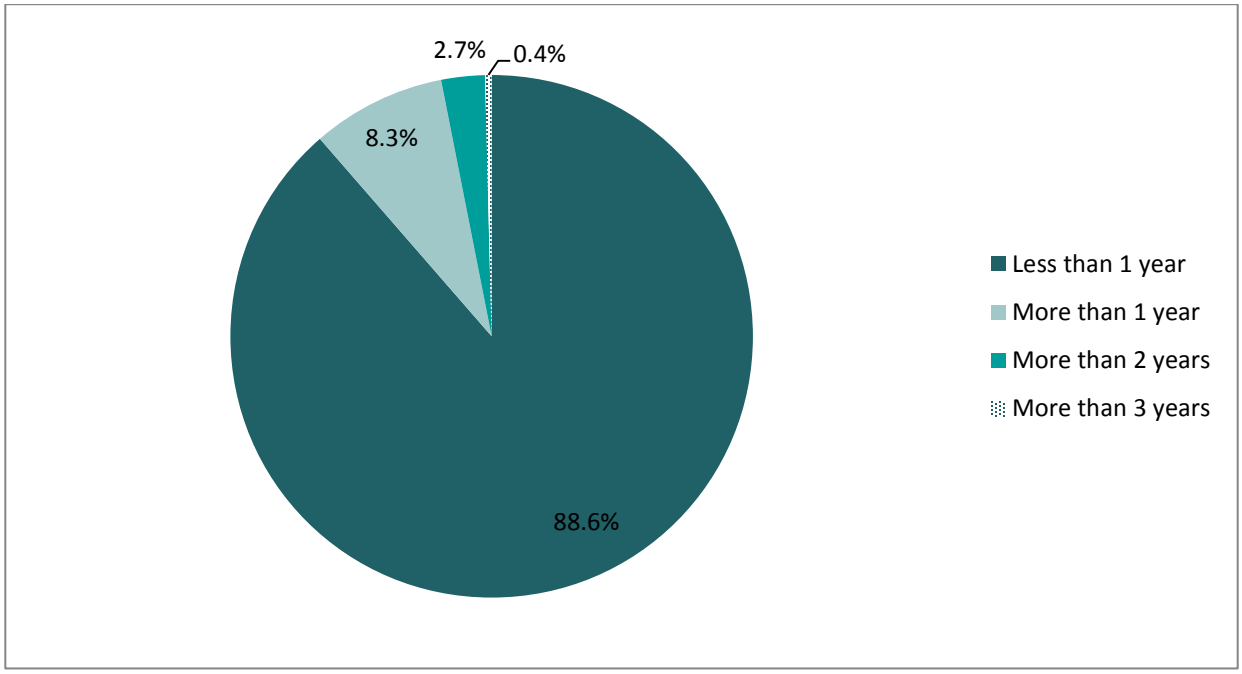
368 Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) (2014), *Sisteme judiciare europene - Ediția* 2014 (*datele din 2012*): *Eficiența și calitatea justiției*, CEPEJ, Strasburg, p. 191. Acest indicator este frecvent utilizat pentru a măsura eficiența instanțelor. În conformitate cu definiția CEPEJ, rata cauzelor finalizate se calculează prin împărțirea numărului de cauze soluționate la numărul de cauze primite. În cazul în care rata cauzelor finalizate scade sub 100%, restanțele la sfârșitul unei perioade de raportare vor crește. Instanțele cu o rată a cauzelor finalizate sub 90%, și, desigur, sub 80%, este de așteptat să aibă probleme semnificative cu creșterea restanțelor.

Figura 3. Date statistice privind volumul de activitate al instanțelor de fond cu privire la cazurile administrative (2013-2014)[369]



Sursa: Datele furnizate de Departamentul de administrare judecătorească.

Figura 4. Durata cazurilor administrative în primă instanță (prima jumătate a anului 2015)



Sursa: Datele furnizate de Departamentul de administrare judecătorească.

Încrederea în sistemul judiciar este foarte scăzută. Sondajul Mondial Gallup 2013 indică, că doar 11% dintre moldoveni își exprimă încrederea în sistemul judiciar, în timp ce 70% dintre ei nu au încredere în instanțele de judecată. Aceasta reprezintă mai puțin decât jumătate din media regională pentru fostele

[369] Rețineți că diferența în cifre se datorează numărului de cazuri retrase sau neadmise de către instanțele de judecată.

țări ale Uniunii Sovietice[370]. Barometrul de Opinie Publică 2015 a prezentat rezultate puțin mai bune, cu toate că încrederea în sistemul judiciar a scăzut între 2008 și 2015 de la 25% la 15%[371].

Această problemă trebuie să fie abordată prin accelerarea eforturilor pentru reforma judiciară. Cu toate acestea, funcțiile de planificare și de implementare a reformelor nu se realizează într-un mod eficient din cauza lipsei unei structuri instituționale adecvate și a distribuirii clare a responsabilităților. În timp ce Consiliul Superior al Magistraturii joacă un rol-cheie în managementul sistemului judiciar, inclusiv a resurselor, acesta nu are capacitatea analitică de a elabora strategii de modernizare. MJ stabilește agenda de reformă și proiectele de legislație, dar nu are capacitatea de a monitoriza punerea în aplicare a reformelor sau de a dezvolta inițiative strategice pentru îmbunătățirea performanței judiciare.

O ilustrare a lipsei de cooperare între actorii majori este conflictul asupra statutului Departamentului de administrare judecătorească. Acest organism este în subordinea Ministerului Justiției și colectează date statistice cu privire la performanța instanțelor, care gestionează SIMC. Aceste funcții sunt dublate de Consiliul Superior al Magistraturii, care monitorizează volumul de muncă al instanțelor și poate realoca temporar judecătorii în caz de necesitate. Drept urmare, Consiliul a solicitat includerea Departamentului în instituția sa.

Eficiența instanțelor cu privire la cazurile administrative este relativ mare, cu toate că încrederea populației în sistemul judiciar rămâne extrem de scăzută. Modernizarea sistemului judiciar, inclusiv managementul cazurilor administrative, este subminată de responsabilitatea inadecvată pentru reforma judiciară și lipsa de coordonare între actorii majori.

Principiul 5: Autoritățile publice își asumă răspunderea în caz de fărădelegi și garantează corectarea situației și/sau compensație adecvată.

Constituția consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin acțiuni sau inacțiuni administrative[372]. LCA stabilește norme mai specifice pentru solicitarea despăgubirilor. În conformitate cu LCA, atunci cînd examinează un caz administrativ, instanța de judecată - care acționează la cererea solicitantului - poate dispune ca autoritatea administrativă în cauză să plătească despăgubiri pentru prejudiciu material sau moral cauzat printr-un act administrativ ilegal sau prin nesoluționarea cazului în termenul legal[373]. Sarcina probei revine atât solicitantului cât și organului administrativ relevant[374].

Regulamentul de procedură este incomplet, deoarece LCA nu prevede criterii de calculare a compensației. Mai mult decât atât, nu este clar dacă regimul de răspundere se aplică numai în cazul încălcări obligațiilor de către un funcționar public sau în cazul oricărei acțiuni ilegale sau omisiuni. În cele din urmă, nu este specificat dacă despăgubirea ar trebui să acopere atât daunele pentru pierderi directe (*damnum emergens*) cât și pierderea profiturilor preconizate (*lucrum cessans*).

Nu există informație disponibilă cu privire la numărul de cereri de răspundere publică depuse în instanțele de judecată, numărul de cazuri în care a fost plătită compensația sau valoarea totală a despăgubirilor plătite. Acest lucru rezultă din faptul că nu există nici o instituție responsabilă pentru agregarea datelor în această privință. Prin urmare, nu există date pentru a evalua dacă sistemul de răspundere publică funcționează în practică.

Pe baza baza celor menționate anterior, valoarea de referință stabilită pentru indicatorul privind răspunderea publică este 1.

---

370 Gallup, *Încrederea în sistemele judiciare variază la nivel mondial*, http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx.

371 Institutul pentru Politici Publice (2015), "Barometrul de Opinie Publică despre situaţia social-politică din ajunul alegerilor locale", http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/bop-alegeri-locale-2015/.

372 Constituţia Republicii Moldova, articolul 53.

373 Legea Nr. 793/2000 contenciosului administrativ, din 10 februarie 2000, Monitorul Oficial Nr. 57-58/2000, articolul 25.

374 Idem, articolul 24.3.

Cadrul legal pentru răspunderea publică este în vigoare și stabilește regulile generale și procedura obținerii despăgubirilor pentru fărădelegile comise de către administrația de stat. Cu toate acestea, nu există date disponibile pentru a permite evaluarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare a răspunderii publice (de exemplu, cu privire la cererile de despăgubire sau plățile efectuate de către instituțiile publice).

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Guvernul să introducă mecanisme de evaluare a necesităților și costurilor aferente înființării unor noi instituții și de revizuire periodică a eficienței costurilor și a eficienței structurilor administrative actuale.
2) Parlamentul, la propunerea Guvernului, să introducă modificări extinse la LAI, pentru a asigura că:
    a. există o instituție responsabilă de monitorizarea punerii în aplicare a LAI, colectarea de date statistice în această chestiune, care emite recomandări obligatorii și impune sancțiuni în caz de nerespectare;
    b. tipurile de informații care fac obiectul divulgării proactive, în primul rând prin intermediul paginilor web ale instituțiilor publice, sunt specificate în legislație;
    c. divulgarea proactivă a informațiilor publice este monitorizată și promovată.
3) Avocații Poporului să introducă proceduri cuprinzătoare pentru monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor acestora, pe baza diferitelor surse de informații, cum ar fi comunicarea cu solicitantul și autoritatea administrativă solicitată, vizite la fața locului și evaluări ale experților.
4) Guvernul și Consiliul Superior al Magistraturii să instituie un sistem coerent de guvernanță pentru elaborarea și coordonarea agendei reformei judiciare, inclusiv sistemul instanțelor administrative. Acest aranjament să specifice responsabilitățile pentru investigarea domeniilor de îmbunătățire, elaborarea soluțiilor inovatoare, managementul proiectelor și cooperarea cu donatorii internaționali.

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) Guvernul să efectueze o analiză cuprinzătoare a întreprinderilor de stat care îndeplinesc funcții administrative, și să le scutească de astfel de funcții sau să le includă într-un program cuprinzător de responsabilitate aplicabil tuturor organelor administrației de stat.
6) Guvernul să reexamineze regulamentul existent privind răspunderea publică pentru a se asigura că principiile răspunderii și normele de procedură pentru solicitarea despăgubirilor sunt clare și în mod exhaustiv reglementate. Guvernul să introducă responsabilitatea instituțională și un mecanism de monitorizare a cazurilor judiciare care conduc la răspunderea publică.

5

Prestarea serviciilor

PRESTAREA SERVICIILOR

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Politica de prestare a serviciilor publice orientate spre consumator este în vigoare, dar aplicarea ei este deficitară și nu există un sistem de organizare pentru a asigura implementarea reformelor. Restructurarea serviciilor publice are loc în domenii specifice, dar nu sunt desfășurate sau promovate sistematic. Prestarea de servicii digitale este o excepție, și contribuie din ce în ce mai mult la îmbunătățirea calității serviciilor publice și la interoperabilitatea sistemelor informatice guvernamentale. Infrastructura generală de servicii digitale este încă redusă, dar se dezvoltă rapid. Reformele sarcinilor de reglementare asupra afacerilor au încetinit în timpul instabilității politice recente.

Principiile bunei administrări sunt puse în aplicare pentru întreprinderi, dar nu există nici un cadru eficient sau cuprinzător pentru a garanta o bună administrare pentru cetățeni. Prevederile legale protejează împotriva administrării defectuoase a întreprinderilor, dar nu este o legislație similară pentru cetățeni. Procedurile administrative se regăsesc în mai multe acte legislative naționale, și nu există nici un cod pentru reglementarea lor comună.

Administrația centrală aproape că nu dispune de mecanisme eficiente pentru creșterea calității serviciilor publice în administrație. Nici o instituție nu este responsabilă pentru definirea, promovarea și monitorizarea implementării standardelor comune de îmbunătățire a calității serviciilor, și puține date sunt colectate pentru a documenta progresul în acest domeniu. Cu toate acestea, o conducere puternică în dezvoltarea serviciilor digitale înseamnă aplicarea de cadre și instrumente eficiente în diferite domenii de prestare de servicii pentru restructurarea unui număr tot mai mare de servicii.

Prestarea de servicii teritoriale și ghișee unice orientate spre afaceri sunt bine dezvoltate în unele domenii importante, cum ar fi eliberarea pașapoartelor, actelor de identitate, înmatricularea vehiculului și înregistrarea afacerilor. Ghișeele unice funcționează bine pentru agenții economici; cetățenii au acces on-line la un portal guvernamental unic, dar nu există ghișee unice în mod fizic. Utilizatorii cu nevoi speciale se confruntă cu multe provocări în accesarea serviciilor publice (și obținerea informațiilor cu privire la servicii), sunt bariere pentru servicii electronice și cele prestate în mod obișnuit.

1.2. Principalele evoluții

Strategia actuală de prestare de servicii a Republicii Moldova este ancorată în Programul de reformare a Serviciilor Publice pentru anii 2014 - 2016. Programul a fost elaborat cu asistența Băncii Mondiale, adoptat de Guvern în 2014[375] și este implementat prin Planurile de Acțiune consecutive ale Guvernului, dintre care cel mai recent vizează perioada 2015 – 2016.

Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 subliniază prioritățile naționale de simplificare administrativă. Accentul este pus pe reglementarea "inteligentă", în scopul de a renunța la indicatorii cantitativi utilizați excesiv în reformele de reglementare anterioare.

[375] Hotărîrea Guvernului Nr. 122/2014.

2. ANALIZĂ

Această analiză se referă la cele patru Principii pentru domeniul de prestare de servicii care intră sub o cerință- cheie[376]. Valorile de referință sunt furnizate pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor din cadrul acestei cerințe - cheie. Principiile vizează politica și practica de prestare a serviciilor. Un accent deosebit este pus pe cadrul strategic și juridic pentru prestarea serviciilor și standardele pentru accesul și calitatea serviciilor. Principiile se referă la garanțiile procedurale de bună conduită administrativă aplicabile în cazul prestării de servicii.

2.1. Cerința - cheie: Administrația este orientată spre cetățeni; calitatea și accesibilitatea serviciilor publice este asigurată.

Valori de referință

Politica și practica de prestare a serviciilor este examinată printr-un set de 14 indicatori cantitativi, completat de 3 indicatori calitativi. Indicatorii calitativi analizează în primul rând, punerea în aplicare a politicilor și legislației în domeniul prestării de servicii. Cei mai mulți dintre indicatorii cantitativi se bazează pe datele furnizate de țară și, ulterior, verificate pentru acest raport. Indicatorii cantitativi selectați se bazează pe studii comparative internaționale, cum ar fi *Mediul de afaceri* și *Raportul Competitivității Globale*.

Sunt anumite probleme privind indicatorii pentru calitatea generală și transformarea serviciilor publice. Cel mai notabil fapt este absența unui cadru juridic cuprinzător care să pună în aplicare principiile de bază ale bunei administrări orientate către cetățean. Pentru persoanele cu nevoi speciale, barierele în calea accesului la majoritatea serviciilor publice sunt semnificative. În același timp, angajamentul și punerea în aplicare sunt puternice în domeniul dezvoltării serviciilor electronice și utilizarea digitalizării pentru a transforma serviciile publice.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	1	Măsura în care este stabilită şi aplicată politica orientată spre cetăţeni pentru prestarea serviciilor.	2015	2
	1	Măsura în care sunt aplicate precondiţiile de politici şi cele administrative pentru prestarea serviciilor electronice.	2015	4
	2	Măsura în care există şi este aplicat cadrul legal pentru buna administrare.	2015	1
Cantitativ	1	Cheltuielile pentru serviciile publice generale drept cotă din Produsul Intern Brut.	2014	1.27%
	2	Favoritismul în deciziile funcţionarilor guvernamentali	2014	2.2
	3	Procentul utilizatorilor satisfăcuţi de serviciile publice.	2015	52%[377]

[376] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE, Paris, pp. 66-73.

[377] Procentul utilizatorilor satisfăcuți de prestarea serviciilor publice într-o instituție.

	3	Proporţia instituţiilor care utilizează instrumente şi tehnici de asigurare a calităţii (de ex. Fundaţia Europeană pentru Managementul Calităţii, Cadrul Comun de Evaluare şi alte standarde instituţionale).	2015	0%
	3	Cota funcţionarilor publici implicaţi direct în prestarea de servicii care au beneficiat de instruire în ultimii doi ani.	2013-2014	8%
	3	Durata medie de timp necesară pentru a obţine documentul de identificare personală (paşaport sau buletin) după prezentarea cererii.	2015	Nu este disponibilă[378]
	3	Cota instituţiile în care se realizează regulat sondaje de satisfacţie a clienţilor (cel puţin o dată la doi ani).	2015	Nu este disponibilă[379]
	3	Numărul mediu de zile necesare pentru a iniţia o afacere	2015	4
	3	Costul mediu pentru iniţierea unei afaceri	2015	4%
	4	Numărul ghişeelor unice care oferă servicii pentru trei şi mai multe instituţii publice diferite.	2015	6
	4	Numărul serviciilor acordate prin intermediul ghişeelor unice.	2015	Nu este disponibilă[380]
	4	Procentul instituţiilor care pot fi accesibile în scaunele cu rotile.	2014	33%[381]
	4	Cota cetăţenilor care au prezentat declaraţiile fiscale digitale/electronice anul trecut.	2015	2.5%
	4	Cota companiilor care şi-au trimis declaraţiile fiscale utilizând Internetul.	2015	30%

378 Termenul de prestare standard la cele mai mici tarife este de 30 de zile. Prestarea mai rapidă este posibilă, prin achitarea unei taxe pentru prestare în termen de 15 zile, 10 zile, 5 zile, 1 zi, 6 ore, sau 3 ore. Prestatorul de servicii Registru nu colectează informații privind timpul mediu necesar pentru documentele care urmează să fie prestate.

379 Nu există informație generalizată disponibilă, deoarece astfel de informații nu sunt colectate la nivel central. Cu toate acestea, există cel puțin o agenție guvernamentală, Centrul de Guvernare Electronică, care realizează un studiu anual privind satisfacția consumatorilor.

380 Nu au fost furnizate informații exhaustive de către administrația Republicii Moldova.

381 Comunicatul oficial de presă al Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcții constată că nu toate rampele existente garantează accesul în clădiri pentru persoanele în scaune cu rotile.

Analiza principiilor

Principiul 1: Există și este aplicată politica pentru administrația de stat orientată spre cetățeni.

Programul de reformare a Serviciilor Publice pentru anii 2014-2016 este un document aprofundat și echilibrat de politici care furnizează orientare strategică printr - o prezentare comprehensivă a problemei, obiectivele semnificative și indicatorii, termene de execuție, estimările costurilor și dispoziții de monitorizare. Planurile de acțiune pe termen scurt sunt elaborate în mod regulat, cel mai recent fiind pentru perioada 2015-2016[382]. Cancelaria de Stat este responsabilă pentru punerea în aplicare a Programului.

În prezent, nici o instituție nu stabilește, aplică sau monitorizează standardele de prestare a serviciilor în cadrul Guvernului. Cancelaria de Stat nu a înființat o unitate organizațională care să coordoneze reformele de prestare a serviciilor în toate departamentele administrației - în ciuda acestui fapt fiind una dintre acțiunile permise prevăzute în cadrul Programului pentru 2014-2016. Drept urmare, persistă multe provocări pentru armonizarea și îmbunătățirea calității serviciilor publice.

Reformele de prestare a serviciilor electronice sunt mult mai bine coordonate și puse în aplicare. Prioritățile pentru digitalizarea guvernamentală sunt stabilite în trei documente principale: 1) Programul de reformare a Serviciilor Publice pentru 2014-2016, care include o componentă majoră privind serviciile publice electronice; 2) Strategia "Moldova digitală 2020", gestionată de către Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, dar și Cancelaria de Stat este în mare măsură responsabilă de digitalizarea guvernamentală; și 3) Proiectul de e-Transformare a guvernării al Băncii Mondiale, pe care Guvernul Republicii Moldova îl traduce prin politici naționale specifice - în special proiectul "e-Transformare" din 2011[383].

Centrul de de Guvernare Electronică, un organism semi-autonom în cadrul Cancelariei de Stat, este responsabil pentru coordonarea și punerea în aplicare a proiectelor de digitalizare. Directorul executiv este Coordonator Principal pentru e-Transformare (*Government Chief Information Officer – „Government CIO”*) şi are statut similar cu cel de consilier al Prim-ministrului[384]. Centrul a fost înființat în 2010, ca parte a proiectului de e-Transformare al guvernării al Băncii Mondiale, care continuă să finanțeze o mare parte a activităților acestuia. Centrul demonstrează o coordonatore capabilă și forță motrice a reformelor de prestare a serviciilor. Restructurarea și implementarea cu succes tot mai mare a mai multor servicii guvernamentale digitale constituie dovezi de sprijin pentru digitalizare și impactul acesteia (a se vedea Principiul 4).

Centrul de Guvernare Electronică a semnat acorduri pentru a pilota platforma de interoperabilitate "MConnect" cu 19 instituții administrației centrale, pentru un total de 60 de proiecte de schimb de date. În domeniile în care interoperabilitatea există deja, beneficiile sunt vizibile: de exemplu, Serviciul Fiscal de Stat a pre-completat 38% din declarațiile privind impozitul pe venit al persoanelor fizice cu datele salariale obținute de la angajatori, reducînd sarcina declarației pentru cetățeni și ajutând la prevenirea erorilor sau a fraudelor.

Simplificarea administrativă și îmbunătățirile prestării de servicii care vizează întreprinderile au rezultat din atenția majoră a administrației. Analizele impactului de reglementare (AIR) există începând cu 2006 și este în vigoare o metodologie comună pentru AIR[385]. Parlamentul a promulgat Legea privind implementarea ghişeului unic în 2011, ca un mijloc de a îmbunătăți prestarea de servicii pentru întreprinderi[386]; a stabilit cadrul legal pentru diverse ghișee unice stabilite ulterior (a se vedea Principiul 4).

---

382 Hotărîrea Guvernului Nr. 680/2015.

383 Hotărîrea Guvernului Nr. 710/2011.

384 Hotărîrea Guvernului Nr. 585/2015.

385 Hotărîrea Guvernului Nr. 1260/2006.

386 Legea Nr. 161/2011.

Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020 are ca scop îmbunătățirea climatului de afaceri din Moldova, prin trecerea de la obiective prea cantitative - cum ar fi eliminarea unui anumit număr de reglementări - spre indicatori calitativi pentru o reglementare mai cuprinzătoare. Au fost stabilite activități detaliate într-un plan de acțiune pentru 2013-2015, dar instabilitatea politică a încetinit ritmul reformelor.

Guvernul Republicii Moldova a cheltuit aproximativ 4,8% din bugetul 2014 privind serviciile publice generale[387]. Aceasta este puțin în comparație cu țările OCDE, care cheltuiesc, în medie, 14% din bugetele lor privind serviciile publice generale[388].

Luând în considerare factorii analizați mai sus, indicatorul calitativ care măsoară gradul în care politica orientată spre cetățean pentru prestarea serviciilor este în vigoare și se aplică, i se atribuie valoarea 2. Pentru indicatorul calitativ care măsoară gradul în care politica și condiții prealabile administrative pentru prestarea e- serviciilor sunt aplicate, valoarea de referință este 4.

Politicile și prioritățile pentru prestarea serviciilor orientate spre cetățean sunt în vigoare, dar există puține progrese în coordonarea și aplicarea la nivelul tuturor instituțiilor guvernamentale. Prestarea serviciilor electronice este o excepție, iar eforturile de modernizare concertate în acest domeniu produc servicii re-proiectate și procese re-structurate. Reformele majore de reglementare și optimizare a serviciilor la sfârșitul anilor 2000 au rezultat în îmbunătățirea dezvoltării afacerilor și interacțiunea cu administrația publică. Cu toate acestea, rămân provocări majore pentru simplificarea administrativă și climatul politic actual nu este favorabil pentru continuarea reformelor.

Principiul 2: Buna administrare este un obiectiv - cheie de politici care stă la baza prestării serviciilor publice, fiind aprobată în legislație și aplicată consistent în practică.

În Republica Moldova lipsește legislația și baza de politici necesară pentru stabilirea unui organism cuprinzător de principii de bună administrare. Nu există nici o lege privind procedurile administrative generale; în schimb, legi în parte - și Hotărîrile Guvernului ulterioare - afirmă o serie de drepturi de care dispun cetățenii atunci când interacționează cu administrarea, în special:

- Dreptul de a adresa petiții organelor administrative, începînd cu 1994[389]. Legea stabilește termenul maxim de răspuns și garantează dreptul la recurs judiciar dacă răspunsul nu este satisfăcător sau întârziat. Legea nu include prevederi de monitorizare - nici asupra termenelor de răspuns și nici cu privire la aplicarea legii în cadrul administrației.

- Dreptul de a se întâlni cu Prim-ministrul și alți membri ai Guvernului[390]. Informații detaliate privind zilele rezervate pentru audiențe la care cetățenii se pot întâlni și discuta cu Primul-ministrul și alți miniștri, sunt specificate în decizia Guvernului. Cu toate acestea, nu stabilește responsabilitatea centrală pentru monitorizarea punerii în aplicare a deciziei.

- Dreptul la transparență în procesul decizional guvernamental[391]. Această lege oferă cetățenilor și organizațiilor dreptul de a obține informații și de a participa la elaborarea documentelor juridice și politice. Ea stabilește atribuțiile instituțiilor administrației publice în publicarea informației, consultarea publicului și gestionarea feedback-ului obținut din partea publicului. Nu este prevăzută nicio monitorizare centrală în lege.

387 1,4 miliarde MDL din 29,3 miliarde MDL de cheltuieli guvernamentale în 2014.

388 OCDE (2015), *Government at a Glance 2015*, Publicația OCDE , Paris.

389 Legea Nr. 190/1994 din 19 iulie 1994, Monitorul Oficial Nr. 628/2003.

390 Hotărîrea Guvernului Nr. 689/2009.

391 Legea Nr. 239/2008 din 13 noiembrie 2008, Monitorul Oficial Nr. 215-217/2008.

În pofida unor progrese prin intermediul legilor și politicilor individuale, există încă provocări majore în ceea ce privește transparența procesului decizional. Ca răspuns la un raport din 2010, care a constatat că transparența procesului decizional nu a fost suficient menținută, Guvernul a introdus mai mult control și supraveghere prin impunerea numirii coordonatorilor pentru transparență și consultare în fiecare minister[392]. Ca urmare, fiecare instituție emite un raport anual de transparență cu privire la numărul de proceduri de informare și consultare desfășurate. Raportarea urmează o metodologie comună, dar este necesară o raportare mai centralizată pentru a crește expunerea publicului și a presiunii *inter pares* asupra instituțiilor individuale.

O parte de monitorizare este realizată de către Consiliul Național pentru Participare (CNP), un organism care include organizații non-guvernamentale, cu toate că rapoartele nu sunt emise în mod regulat. Cel mai recent raport datează din ianuarie 2014 și confirmă faptul că lipsa de transparență rămâne o provocare majoră pentru cetățeni și organizații atunci când interacționează cu administrația[393]. CNP a constatat că 47% din 1 460 elemente discutate în ședințele Guvernului în perioada 2012 - 2013 nu au îndeplinit cerințele de transparență stabilite prin lege.

Pentru întreprinderi, există Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activităţii de întreprinzător[394]. Această lege stabilește principiile-cheie ale previzibilității, proporționalității, transparenței și recurgerii la mecanismele de revizuire în relațiile dintre întreprinderi și administrația publică. Acesta se aplică deciziilor administrative specifice, cum ar fi emiterea licențelor, înregistrarea întreprinderilor și suspendarea activității de întreprinzător. Prin urmare, Legea prevede motivele întreprinderilor de a contesta deciziile guvernului, cu toate că acest lucru se limitează la domeniile de aplicare menționate.

Luând în considerare factorii analizați mai sus, valoarea de referință pentru indicatorul privind măsura în care cadrul legal pentru buna administrare este în vigoare și aplicat constituie 1. Aceasta este relativ redusă datorită faptului că principiile de bună administrare sunt aplicate întreprinderilor numai în circumstanțe limitate.

Nu există o lege generală în domeniul procedurilor administrative generale și sunt puține mecanisme eficiente de monitorizare și de aplicare a principiilor, cum ar fi transparența în procesul decizional. Sunt definite și aplicate în mare măsură principiile de bună administrare în unele relații între sectorul de afaceri și Guvern. Este necesar un efort concertat pentru a defini, pune în aplicare și aplica măsuri de protecție a cetățenilor și companiilor împotriva deciziilor administrative nejustificate. Cadrul juridic actual este neuniform și incomplet.

Principiul 3: Există mecanisme pentru asigurarea calității serviciilor publice.

Vidul instituțional în coordonarea reformei prestării serviciilor (descrisă în conformitate cu Principiul 1) sugerează că Guvernul nu poate defini, promova sau controla în mod eficient standardele de calitate a serviciilor în toate departamentele. Nu sunt în vigoare și nici nu se aplică instrumente sau metodologii comune pentru a asigura îmbunătățirea calității serviciilor.

Situatia este la fel de problematică privind colectarea dovezilor privind calitatea serviciilor publice. Studii privind satisfacția nu sunt realizate în mod sistematic. Puține alte date sunt disponibile pentru a stabili liniile de referință și monitoriza progresele de îmbunătățire a prestării serviciilor, chiar dacă acest lucru este prevăzut în Programul de reformare a Serviciilor Publice pentru 2014-2016 (prin colectarea datelor referitoare la volumele prestării serviciilor, costurile și opțiunile canalelor). Unitatea de monitorizare și evaluare a Cancelariei de Stat colectează până în prezent numai date privind activitățile - nu realizările - în cadrul strategiilor naționale, inclusiv Programul de reformare a Serviciilor

392 Hotărîrea Guvernului Nr. 96/2010.

393 Disponibil la: http://www.cnp.md/ro/produse/monitorizarea-politicilor/general/item/1864-rezolvarea-caren%C8%9Belor-transparen%C8%9Bei-decizionale-a-guvernului-republicii-moldova.

394 Legea Nr. 235/2006.

Publice pentru 2014-2016. Ministerele raportează referitor la aceste activități prin intermediul unui portal care nu este public[395].

Dovezile sugerează că cetățenii nu sunt foarte mulțumiți de prestarea generală de servicii publice. În anul 2011, Guvernul a raportat că "cetățenii moldoveni se confruntă cu o serie de probleme în accesarea serviciilor publice, cum ar fi corupția, birocrația și ineficiența instituțiilor publice, timpul lung de așteptare la ghișeele autorităților, comunicarea deficientă și informații incomplete privind accesul la serviciile publice"[396]. Un studiu efectuat în 2013 a constatat că aceste probleme au persistat: peste 50% dintre utilizatorii au declarat că nu au putut obține suficiente informații cu privire la serviciile publice; peste 30% dintre utilizatori au fost nevoiți să viziteze mai mult de trei instituții pentru a finaliza un anumit serviciu; și aproape 50% dintre utilizatori au raportat că li s-a solicitat o plată informală ca parte a procesului de prestare a serviciilor[397].

Având în vedere aceste provocări persistente pentru prestarea de servicii publice, este încurajator să vedem progrese semnificative realizate prin digitalizare. Centrul de Guvernare Electronică și partenerii săi în cadrul guvernului elaborează cadrul juridic și tehnic pentru restructurarea serviciului public. Centrul promovează în mod activ colectarea și utilizarea indicatorilor de calitate a serviciilor pentru măsurarea progreselor înregistrate, de exemplu, studiile de satisfacție anuale și date detaliate cu privire la serviciile digitale. Centrul se află în proces de elaborare al unui catalog al tuturor serviciilor oferite de administrația publică centrală[398].

Portalul Guvernamental al Datelor Deschise[399] este un alt instrument pentru controlul public al calității serviciilor. Acesta oferă peste 880 de seturi de date plus metadate. Informațiile oferite sunt puțin utilizate până în prezent, dar acest lucru nu este neobișnuit în etapa de inițiere[400].

Centrul de Guvernare Electronică[401] organizează instruire privind transformarea serviciului public cu partenerii. Peste 3 500 de angajați din sectorul public în administrațiile centrale și locale au beneficiat de formare generală privind digitalizarea și restructurarea serviciilor publice, precum și formarea specifică pe probleme, cum ar fi norul guvernamental (Mcloud) sau cadrul de interoperabilitate (MConnect).

Eforturile concertate privind digitalizarea demonstrează rezultate pozitive. Conform sondajului, gradul de satisfacție față de serviciile on-line a fost de 66% în 2015, în comparație cu satisfacția în legătură cu serviciile publice livrate fizic de peste 50%[402]. Unele servicii ating o rată înaltă de utilizare (a se vedea Principiul 4).

Satisfacția înaltă față de serviciile on-line a avut doar un impact limitat asupra calității generale percepute a serviciilor publice din Moldova. Acest lucru se datorează faptului că ponderea tranzacțiilor de prestare de servicii care au loc exclusiv prin intermediul canalelor digitale a rămas la doar 4% în ultimii trei ani (ponderea tranzacțiilor care au o componentă online, dar apoi necesită o interacțiune fizică este mai mare, la 15%)[403]. Datele disponibile indică că utilizarea populară a serviciilor digitale este încă relativ scăzută și concentrată în rândul cetățenilor mai bogați, cu studii superioare, din mediul urban.

---

395 https://monitorizare.gov.md.

396 Hotărîrea Guvernului Nr. 710/2011.

397 Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, inclus în Hotărîrea Guvernului Nr. 122/2014.

398 https://servicii.gov.md/ServicesByLetter.aspx.

399 www.date.gov.md.

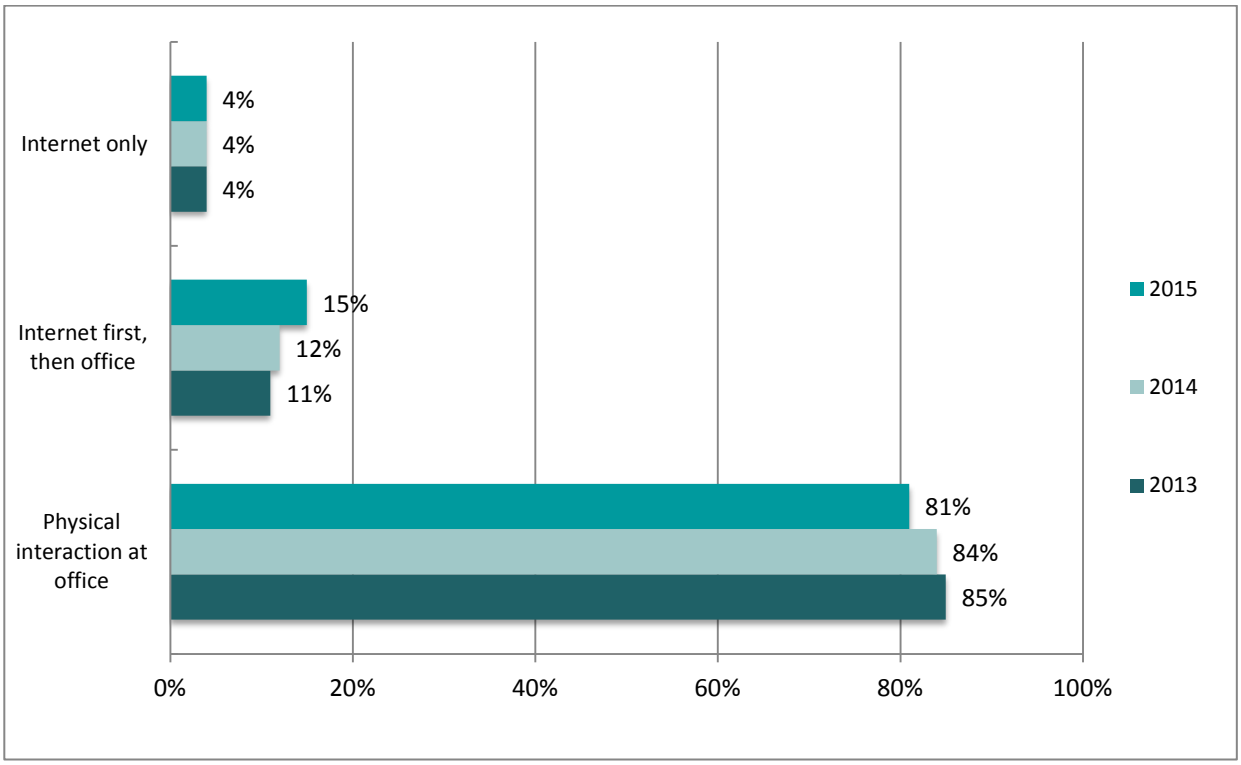
400 De exemplu, OCDE (2015), *Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data*, Publicația OCDE , Paris.

401 Banca Mondială și Academia de Administrare Publică din Moldova.

402 Centrul de Guvernare Electronică (2015), "Percepția, asimilarea și susținerea, de către populație a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova" Guvernul Republicii Moldova, Centrul de Guvernare Electronică, Chișinău.

403 Ibid.

Figura 1. Popularitatea canalelor on-line și off-line pentru prestarea serviciilor publice Ponderea persoanelor care au accesat un serviciu public prin intermediul unui canal dat în 2013, 2014 și 2015



Sursa: Centrul de Guvernare Electronică (2015), "Percepția, asimilarea și susținerea, de către populație a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova" Guvernul Republicii Moldova, Centrul de Guvernare Electronică, Chișinău.

Utilizarea redusă a serviciilor digitale și a facilitatorilor se datorează în mare parte lipsei de servicii susținute și existența unor condiții de interdicție. Semnăturile digitale (MSign) și autentificarea (Mpass) sunt, de exemplu, recunoscute în mod legal în Moldova. Numărul de semnături mobile înregistrate este în continuă creștere, în prezent se ridică la peste 57 000; cu toate acestea, au fost emise mai puțin de 1 000 de buletine de identitate electronice naționale. Acestea se adaugă până la doar 2% din populația adultă[404].

Guvernul dispune de puține mecanisme eficiente pentru a asigura calitatea serviciilor publice din administrația centrală. Situația este mult mai bună pentru serviciile digitale publice, unde cadrul eficient, practicile de coordonare și monitorizare sunt în vigoare. Ratele de utilizare sunt încă reduse, dar în creștere rapidă. Datele deschise guvernamentale este considerată ca o oportunitate de a îmbunătăți controlul public al calității serviciilor, dar o mai mare cerere necesită o implicare mai activă a comunității.

Principiul 4: Este asigurată accesibilitatea serviciilor publice.

Acoperirea teritorială pentru serviciile administrative de bază ale administrației centrale este, în general, în vigoare. Documentele administrative de bază pot fi obținute prin filialele teritoriale ale întreprinderii de stat Registru - aceasta include 46 de oficii emitente de buletine naționale (electronice) de identitate și pașapoarte, precum și un număr similar de oficii care emit permise de conducere.

[404] Tariful achitat de utilizator pentru obținerea unui buletin de identitate electronic național este de 700 MDL, în comparație cu buletinul obișnuit de 130 MDL.

Există mai multe ghișee unice care integrează și simplifică procedurile specifice pentru întreprinderi[405]. Procesul de înregistrare a afacerilor este demn de remarcat deoarece implică șapte instituții diferite[406]. Toate informațiile necesare pentru înregistrarea unei întreprinderi se transmit în mod automat și în timp real între aceste instituții.

Există un ghișeu unic fizic pentru cetățeni: Biroul Comun de Informare și Servicii, operat de către autoritățile locale[407]. Birourile sunt susținute de UN Women și Centrul de Guvernare Electronică a Republicii Moldova. Prin utilizarea echipelor mobile, birourile furnizează grupurilor greu accesibile (populație rurală, femei) un set de servicii legate de ocuparea forței de muncă, asistență medicală, înregistrarea terenurilor și dezvoltarea afacerilor.

Dispoziția "doar o singură dată" în Planul de acțiune al Guvernului 2015-2016 își propune să reducă în continuare sarcinile cetățenilor și să permită funcționarea ghișeelor unice. Realizarea acesteia va necesita un progres rapid în digitizarea unui număr de sisteme guvernamentale de informare și asigurarea interoperabilității acestora.

Cetățenii și întreprinderile au acces la ghișeul unic digital[408]. Portalul simplifică accesul la informațiile oficiale și serviciile publice, și este din ce în ce mai popular: a primit aproape 300 000 de vizite în 2015, în comparație cu 196 000 de vizite în 2014. Informațiile de bază sunt furnizate pentru aproape 500 de servicii guvernamentale centrale, inclusiv aproape 100 de e- servicii, deși doar câteva pot fi în întregime completate on-line.

Cele mai populare servicii care pot fi completate în întregime prin canale digitale sunt: eliberarea cazierelor judiciare (e-Cazier) [409], prelucrarea licențelor de afaceri[410], precum și efectuarea de plăți către administrația publică (MPay) [411]. Aceste exemple demonstrează stadiul avansat de prestare a serviciilor digitale în unele domenii ale administrației publice. Totuși, serviciile care necesită autentificare digitală certificată[412] înregistrează o rată scăzută de utilizare.

Accesul fără bariere la serviciile publice reprezintă o provocare majoră în Republica Moldova. Numai în 2013, Guvernul a adoptat un Plan de acțiune pentru îmbunătățirea accesului fizic la clădiri[413]. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor este responsabil pentru monitorizarea în acest sens; cel mai recent raport constată că 33% din clădirile administrației publice (la nivel central și local) oferă o rampă pentru scaune cu rotile, dar cele mai multe dintre rampe nu îndeplinesc standardele minime stabilite de Minister[414].

---

405 Înregistrarea afacerilor cu Camera Înregistrării de Stat (Ministerul Justiției); autorizațiile de mediu cu Inspectoratul Ecologic de Stat (Ministerul Mediului); acordarea licențelor de afaceri cu Camera de Licențiere (Ministerul Economiei); și autorizațiile legate de vamă cu Serviciul Vamal (Ministerul Finanțelor).

406 Camera Înregistrării de Stat, întreprinderea de stat Registru, Centrul Național de Terminologie, Serviciul Fiscal de Stat, Biroul Național de Statistică, Casa Naţională de Asigurări în Medicină și Casa Națională de Asigurări Sociale.

407 Hotărîrea Guvernului Nr. 661/2013.

408 www.servicii.gov.md.

409 10 000-15 000 solicitări lunare, și aproape 100% se fac online. Toate plățile sunt procesate prin intermediul infrastructurii digitale de plăți MYPay.

410 Canalul digital a reprezentat aproape 100% din cele aproximativ 500 de cereri primite lunar în 2015.

411 Infrastructura face parte din angajamentul Moldovei pentru plățile digitale (*Better Than Cash Alliance*) sprijinită de ONU. Peste 1,7 milioane de plăți digitale au fost efectuate de la lansarea în septembrie 2013 pînă în ianuarie 2016.

412 De ex. declarațiile privind impozitul pe venit a persoanelor fizice, din care 2,5% au fost depuse electronic în 2015, sau cererile de eliberare a documentelor de stare civilă, din care 11% au fost depuse electronic în ianuarie 2016

413 Hotărîrea Guvernului Nr. 599/2013.

414 http://www.mdrc.gov.md/libview.php?l=ro&idc=55&id=2747&t=/Arhitectura-si-Urbanism/Urbanism-arhitectura-si-amenajarea-teritoriului/Circa-70-la-suta-din-institutiile-publice-i-cladirile-de-menire-sociala-din-tara-nu-dispun-de-rampe-de-acces.

În 2014, Guvernul a acordat dreptul de interpretare în limbajul semnelor pentru persoanele cu deficiențe de auz[415]. Conform informațiilor oficiale, peste 14 000 de ore de interpretare au fost furnizate în 2014[416].

Accesul la informații și servicii publice digitale este mai avansat. Cerințele minime sunt mandatate pentru conținut, design și limba paginilor web oficiale[417]. O analiză pentru 2014 a constatat că instituțiile guvernamentale centrale în mare măsură se conformează, chiar dacă prezentarea informației este încă eterogene între diferite site-uri web[418]. Multe informații sunt disponibile în limba rusă, cea mai utilizată limbă minoritară în Moldova, dar, analiza indică faptul că conținutul nu este disponibil în mod constant în alte limbi minoritare.

Lipsește în întregime mandatul guvernamental pentru standardele de accesibilitate digitale pentru utilizatorii cu nevoi speciale, prin urmare, nu există nici o obligație de a se conforma cu standardele internaționale recunoscute, cum ar fi liniile directoare privind accesibilitatea conţinutului web. Paginile web ale unor instituții funcționau bine când au fost testate, în timp ce altele prezintă bariere de accesibilitate: de exemplu, portalul de servicii guvernamentale on-line[419], are doar 6 probleme cunoscute, în timp ce site-ul web al Registru[420] are 112 și portalul on-line al Serviciului Fiscal de Stat[421] are 221[422].

Prestarea serviciilor teritoriale și ghișeele unice orientate spre afaceri sunt bine dezvoltate pentru unele servicii de bază. Ghișeele unice orientate către cetățean nu există, cu excepția portalului de servicii on-line al Guvernului. Persoanele cu nevoi speciale se confruntă cu mari bariere în obținerea de informații și servicii publice. Canalele digitale oferă o alternativă mai accesibilă, în unele domenii, dar lipsa unor standarde comune sugerează o neconcordanță considerabilă.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) Cancelaria de Stat să creeze capacitatea de a coordona reformele prestării serviciilor în administrație. Una dintre sarcinile mai urgente este, în mod central de a colecta și produce date de referință privind volumele prestării serviciilor, costurile, alegerea canalelor și ratele de satisfacție, în scopul de a monitoriza și evalua în mod continuu progresele înregistrate.

2) Guvernul să se asigure că digitalizarea continuă și se concentrează pe domenii de mare prioritate, cum ar fi avansarea interoperabilității și eliminarea barierelor din calea utilizării serviciilor digitale. Expertiza recunoscută și rolul de lider al Centrului de Guvernare Electronică trebuie să fie aplicate pentru a înregistra progrese în domenii în care reformele prestării serviciilor publice prevăzute în programul de reformă pentru 2014-2016 au fost lente (acest lucru ar necesita redirecționarea unor resurse).

3) Guvernul, împreună cu Consiliul pentru Participare Națională, să îmbunătățească accesul la date cu privire la procedurile de informare și consultare desfășurate de către administrația publică. Ar trebui să devină mult mai ușor să se compare transparența instituțiilor în parte, pentru a facilita expunerea publică, controlul public și presiunea reciprocă.

---

415 Hotărîrea Guvernului Nr. 333/2014.

416 Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei din Republica Moldova (2015), Raportul Social Anual 2014, Chișinău.

417 Hotărîrea Guvernului Nr. 188/2012.

418 http://mtic.gov.md/sites/default/files/transparency/plans_and_reports/raport_evaluarea_pagini_web_2014.pdf.

419 https://servicii.gov.md

420 http://www.registru.md

421 https://servicii.fisc.md

422 Testat pe 24 noiembrie 2015cu ajutorul www.achecker.ca pentru “probleme care au fost identificate cu certitudine ca bariere de accesibilitate". Alte pagini web guvernamentale testate: Ministerul Educației (www.edu.gov.md): 12 probleme cunoscute; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (www.mmpsf.gov.md): 26; Portalul guvernamental on-line (www.gov.md): 36; Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (www.mdrc.gov.md): 143.

Pe termen mediu (3-5 ani)

4) Guvernul să dezvolte o cultură a reformei prestării serviciilor în administrație și să promoveze dezbateri cuprinzătoare și deschise cu privire la ceea ce înseamnă "buna" prestare a serviciilor publice în contexte diferite. În primul rând, este nevoie de măsuri pentru proiectarea de colaborare și de dezvoltare a serviciilor publice (de exemplu, sub forma unui manual), precum și pentru rețele de bune practici și de formare, pentru a ilustra avantajele serviciului public de re-structurare. Ulterior, fiecare serviciu public în parte să aibă un manager de servicii ca un contact instituțional pentru inițiativele de schimbare.

5) Guvernul să reînnoiască angajamentul față de un set cuprinzător de principii ale "bunei administrări" sub forma unei legi cuprinzătoare privind procedurile administrative generale. Timpul necesar pentru a ajunge la un consens să fie utilizat pentru a se angaja în consultări publice și dezbateri cuprinzătoare privind principiile și drepturile necesare pentru procedurile de bună administrative în Moldova.

6) Guvernul să demonstreze un angajament puternic pentru eliminarea barierelor din calea accesului la informații și servicii publice pentru persoanele cu nevoi speciale. Aceasta necesită armonizarea standardelor de proiectare pentru canale de prestare a serviciilor fizice cât și digitale, astfel încât utilizatorii să se confrunte cu cele mai mici bariere posibile, indiferent de alegerea canalului de prestare. În vederea înregistrării progreselor tangibile, rolul de lider în acest domeniu să vină de la administrația centrală, în locul unui minister de resort

6

Managementul finanțelor publice

MANAGEMENTUL FINANȚELOR PUBLICE

1. SITUAȚIA ACTUALĂ ȘI PRINCIPALELE EVOLUȚII: 2014-2015

1.1. Situația actuală

Republica Moldova dispune de reguli și proceduri bine elaborate pentru pregătirea cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) și bugetului anual, dar instituțiile nu au fost în măsură să respecte calendarele stabilite în ultimii ani. Estimările bugetare anuale au fost atinse, dar în timpul anului au fost necesare ajustări bugetare pentru a se asigura că obiectivele de deficit au fost respectate din 2012 până în 2014. În 2014, de exemplu, bugetul a fost modificat de trei ori. Strategia de dezvoltare a Managementului Financiar Public[423] (MFP) este în vigoare și este implementată.

Principalele elemente ale unui cadru eficient pentru managementul și controlul financiar (MCF) și auditul intern (AI), erau în vigoare de ceva timp, emanând din Legea privind controlul financiar public intern[424] (CFPI) și susținute de sub-legislație și orientare extensivă în ambele domenii. Pentru MCF, bugetele sunt suficient de detaliate pentru a susține responsabilitatea managerială, dar nu există nici o delegare de buget în toată structura de management. Progresul a fost mai lent la nivel instituțional. Pentru MCF, propriile evaluări ale progreselor realizate cu elemente din Planul de acțiune CFPI a demonstrat că mai puțin de un sfert au fost puse în aplicare în 2014. Numai 45 din 57 de organizații au stabilit unitățile necesare de AI, cu un total de 125 de auditori interni. Aproape jumătate din unități au doar un singur auditor intern, ceea ce face dificilă respectarea cerințelor de revizuire și de asigurare a calității.

Cadrul legal al sistemului de achiziții publice în Republica Moldova a fost recent adus mai aproape de Uniunea Europeană (UE), prin adoptarea unei noi legi privind achizițiile publice (LAP 2015)[425] în iulie 2015. Cu toate acestea, mai multe prevederi ale noii legi (cum ar fi lista de interdicţie a operatorilor economici și statutul noii Agenții de soluționare a contestațiilor) sunt incompatibile cu cerințele UE și vor necesita modificări ulterioare. Achizițiile publice în domeniile apărării și utilităților rămâne nereglementat, în timp ce cadrul juridic al contractelor de concesiune și parteneriatelor public-privat (PPP), necesită revizuirea și alinierea cu legislația UE relevantă.

Punerea în aplicare a normelor privind achizițiile publice de către autoritățile contractante este redusă. Cele mai mari provocări reprezintă planificarea defectuoasă și ineficientă a achizițiilor publice, elaborarea de calitate scăzută a specificațiilor tehnice și a documentelor de licitație, precum și monitorizarea insuficientă a executării contractelor de achiziții publice. Aceste probleme coroborate cu o procedură împovărătoare de aprobare *ex ante* efectuată de către Agenția Achiziții Publice (AAP), precum și un sistem slab de căi de atac, subminează în prezent eficiența sistemului de achiziții publice din Moldova.

Curtea de Conturi (CC) este stabilită în Constituție, cu independența, mandatul și organizarea protejată de legislația primară[426]. CC își dezvoltă practicile sale profesionale în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit (ISSAIs) și publică toate rapoartele sale de audit. Cu toate acestea, Parlamentul nu desfășoară activități de deliberare deplină și cuprinzătoare cu privire la rapoartele individuale elaborate de CC.

---

423 Strategia de dezvoltare a Managementului Financiar Public 2013-2020, Hotărîrea Guvernului Nr. 573 din 6 august 2013.

424 Legea Nr. 229 privind controlul financiar public intern, 23 septembrie 2010.

425 Legea Nr. 131 din 3 iulie 2015, Monitorul Oficial Nr. 197-205/2015 din 31 iulie 2015.

426 Legea Nr. 261-XVI Curţii de Conturi, 5 decembrie 2008, Monitorul Oficial Nr.237-240/2008, 31 decembrie 2008.

1.2. Principalele evoluții

O nouă lege a bugetului de stat (LBS), pusă în aplicare în 2014 este implementată în etape de-a lungul bugetelor pentru perioada 2015-2017[427]. Această nouă lege introduce o serie de modificări, incluzând o regulă de restricție a deficitului (2,5% din produsul intern brut [PIB] în perioade normale), precum și o cerință de aprobare parlamentară a limitelor bugetare pe termen mediu[428].

Evoluții au fost incrementale pentru MCF și AI. Au fost organizate sesiuni de formare și de familiarizare cu privire la cerințele de MCF. În 2014, a crescut numărul de unități de AI de la 29 la 45 în organizațiile obligate să le stabilească, și de la 77 la 86, în toate organizațiile administrației publice. Numărul de auditori interni a crescut de la 108 la 125, iar numărul de auditori interni cu certificate naționale de la 33 la 40.

La 3 iulie 2015, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat noua LAP, înlocuind legea anterioară, care datează din 2007[429]. În preambulul său, noua LAP declară intenția de a transpune, în totalitate sau parțial, Directivele 2004/18[430], 2014/24[431] și 89/665[432]. Noua lege este planificată să intre în vigoare în mai 2016[433]. Nici o legislație secundară de însoțire nu a fost încă adoptată.

La 16 septembrie 2015, Comitetul Organizației Mondiale a Comerțului pentru achizițiile publice a adoptat o decizie prin care invită Republica Moldova să adere la Acordul privind achizițiile publice. Aderarea va intra în vigoare la 30 de zile după ce Moldova va depune instrumentul de de aderare, care urmează să fie finalizat la mijlocul lunii martie în 2016.

În cooperare cu partenerii de dezvoltare, CC a început să elaboreze o nouă lege, care urmărește să modifice modalitățile de organizare și gestionare a CC pentru a le alinia cu un model de Auditor General / Oficiul Național de Audit.

---

427 Legea Nr. 181 finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, Monitorul Oficial Nr. 223-230/2014, articolul Nr. 519.

428 Ibid.

429 Legea Nr. 96-XVI privind achiziţiile publice din 13 aprilie 2007, Monitorul Oficial Nr. 107-111/2007 din 27 iulie 2007.

430 Directiva 2004/18/EC a Parlamentului European şi a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziţii publice de lucrări, de bunuri şi de servicii (JO L 134 din 30 aprilie 2004, pp. 114-240).

431 Directiva 2014/24/EU a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94 din 28 martie 2004, pp. 65-242).

432 Directiva 89/665/EEC a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac faţă de atribuirea contractelor de achiziţii publice de produse şi a contractelor publice de lucrări (JO L 395 din 30 decembrie 1989, pp. 33-35).

433 Articolul 83 din noua LAP.

2. ANALIZĂ

Analiza acoperă cele 16 Principii pentru domeniul managementului finanțelor publice (MFP), grupate sub 8 cerințe - cheie[434]. Sub fiecare cerință - cheie, valorile de referință sunt prevăzute pentru indicatorii cadrului de monitorizare a Principiilor. Principiile acoperă întregul ciclu de management financiar și vizează: elaborarea bugetului; practicile contabile și de raportare; MCF; auditul intern; achizițiile publice; și auditul extern.

2.1. Cerința - cheie: Bugetul este formulat în conformitate cu prevederi legale transparente și într-un cadru multianual general, asigurând ca corelarea între soldul bugetar guvernamental general și coraportul între datorii și produsul intern brut sunt sustenabile.

Valori de referință

Funcționarea pe termen mediu și planificarea anuală a resurselor este analizată cu ajutorul a trei indicatori calitativi și cinci indicatori cantitativi.

CBTM este destul de puternic, dar nu au existat norme fiscale în vigoare (deși va fi o regulă de deficit în viitor). Rezultatul a fost aproape de această prognoză, dar acest lucru s-a datorat ajustărilor anuale în perioada 2012-2014.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	1	Indicele temeiniciei CBTM	2014	3
	1	Indicele temeiniciei regulilor fiscale	2014	1
	2	Măsura în care propunerea bugetului anual include informaţie deplină în momentul prezentării în Parlament.	2014	2
Cantitativ	1	Procentul diferenţelor între veniturile bugetare planificate în CBTM (după cum au fost aprobate doi ani înainte de cel mai recent an disponibil) şi rezultatele reale din cel mai recent an disponibil.	2014	0.5%
	1	Procentul diferenţelor între cheltuielile bugetare planificate în CBTM (după cum au fost aprobate doi ani înainte de cel mai recent an disponibil) şi rezultatele reale din cel mai recent an disponibil.	2014	3.3%
	2	Soldul bugetar general guvernamental.	2014	Nu este disponibilă[435]

[434] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 74-109.

[435] Moldova nu colectează date privind soldul bugetar general guvernamental compatibil cu standardele Eurostat.

	2	Procentul diferenţelor între veniturile bugetare planificate (după cum au fost aprobate în Buget) şi rezultatele reale din cel mai recent an disponibil.	2014	4.7%
	2	Procentul diferenţelor între cheltuielile bugetare planificate (după cum au fost aprobate în Buget) şi rezultatele reale din cel mai recent an disponibil.	2014	2.4%

Analiza principiilor

Principiul 1: Guvernul publică un cadru bugetar pe termen mediu pe o bază guvernamentală generală care este fondat pe prognoze credibile și acoperă un răstimp minimum de trei ani; toate organizațiile bugetare operează în cadrul acestuia.

Conform legii[436], un CBTM este elaborat în prima parte a unui an și acoperă o perioadă de trei ani. Cel mai recent proiect de CBTM vizează perioada 2016-2018. CBTM este produsul unor consultări ample între Ministerul Finanțelor (MF), precum și alte ministere și părți interesate non-guvernamentale. Cu toate acestea, în 2013 și 2014, CBTM nu a fost aprobat de către Guvern, deși acesta a fost plasat pe site-ul MF foarte târziu în procesul bugetar. În 2014, de exemplu, CBTM pentru 2015 - 2017 a fost plasat pe site-ul MF la 15 iulie, cu toate că data țintă a fost de 1 iunie[437].

Absența unor strategii sectoriale de cheltuieli în multe domenii înseamnă că CBTM nu are o legătură directă cu obiectivele strategice pe termen mediu ale utilizatorilor de buget. CBTM stabilește ipotezele macro economice (elaborate de către Ministerul Economiei și Banca Națională a Moldovei) și veniturile și așteptările de cheltuieli pe care se bazează. Prognozele nu sunt în conformitate cu convențiile Sistemului European de Conturi. CBTM nu conține o analiză a sensibilității și nu menționează costurile pe termen lung ale cheltuielilor de investiții planificate.

CBTM este transmis Parlamentului numai cu titlu informativ. Pe viitor, în noua Lege a bugetului, acesta va fi transmis spre informare, dar limitele care decurg din CBTM propus de Guvern vor fi supuse aprobării de către Parlament, ca parte a unui proces bugetar revizuit[438].

CBTM are o acoperire largă, inclusiv asigurări obligatorii de asistență medicală și sociale, și donații externe. Fiecare organizație din sectorul public respectă CBTM în planificarea bugetului său anual. Cu toate acestea, în unele cazuri, utilizatorii de buget consideră CBTM ca plan strategic, mai degrabă decât să dispună de propriul plan separat. Luând în considerare factorii de mai sus, valoarea indicatorului privind rezistența CBTM este 3.

În conformitate cu actuala lege a bugetului, nu există norme fiscale care limitează deficitul sau datoria. Totuși, odată cu adoptarea noii Legi a bugetului, va fi prevăzută o regulă de restricție a deficitului[439]. Nu există nici un consiliu bugetar independent și nici o propunere pentru a stabili unul. Având în vedere aceste preocupări, valoarea indicatorului de rezistență pentru normele bugetare este 1.

CBTM este compilat în fiecare an și, chiar și în situația politică incertă din ultimii ani, acesta a servit drept cadru pentru elaborarea bugetului anual. Cu toate acestea, legăturile dintre CBTM și strategiile sectoriale sunt slabe, iar Strategia MFP admite că abordarea de prognoză necesită îmbunătățire.

436 Legea Nr. 847-XIII privind sistemul bugetar şi procesul bugetar din 24 mai 1996 așa cum a fost modificată, Hotărîrea Guvernului Nr. 82 din ianuarie 2006.

437 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolul 47, Monitorul Oficial Nr. 223-230/2014, articolul 519.

438 Idem, articolele 48 şi 49.

439 Idem, articolul 15.

Principiul 2: Bugetul este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu alocări comprehensive de cheltuieli care sunt consistente cu Cadrul bugetar pe termen mediu și sunt respectate.

Atât vechea cît și noua Lege a bugetului de stat stabilesc definiții ale finanțelor publice, calendarele bugetare, precum și rolurile care revin Guvernului, MF și Parlamentului. Legislația definește bugetul ca

incluzând nu numai autorităţile publice centrale şi locale, dar, și fondul de asigurări sociale și de asigurării obligatorii de asistenţă medicală. LBS aplicată îndelung este înlocuită cu o nouă lege a bugetului[440]. Noua lege a a fost aprobată și este treptat aplicată, însă va fi necesară armonizarea a aproximativ 70 de acte juridice diferite.

În conformitate cu Legea actuală, bugetul anual trebuie să fie prezentat Parlamentului până la 1 octombrie[441] (în temeiul noii legi, termenul limită va fi de 15 octombrie). Cu toate acestea, din cauza instabilității politice și a alegerilor în ultimii trei ani, bugetul nu întotdeauna a fost prezentat la timp sau aprobat de către Parlament în termenele specificate în legislație.

Tabelul 1. Comparație între termenele legale și practica efectivă de prezentare a bugetului de către Guvern Parlamentului

Data specificată	Data efectivă
1 octombrie 2012	28 septembrie 2012
1 octombrie 2013	3 decembrie 2013
1 octombrie 2014	8 aprilie 2015

Sursa: Ministerul Finanțelor

Tabelul 2. Comparație între termenele legale și practica efectivă de aprobare a bugetului de către Parlament

Specified date	Actual date
5 decembrie 2012	2 noiembrie 2012
5 decembrie 2013	23 decembrie 2013
5 decembrie 2014	12 aprilie 2015

Sursa: Ministerul Finanţelor.

Este clar că, în ultimii ani, Parlamentul nu a avut întotdeauna suficient timp pentru a analiza și a lua în considerare propunerea de buget. În plus, timpul disponibil Parlamentului nu este în conformitate cu cele mai bune practici[442] recomandate, care recomandă o perioadă de trei luni, între prezentare și aprobare.

La formularea bugetului, MF expediază utilizatorilor de buget o circulară anuală[443], care stabilește proiecțiile macroeconomice, metodologiile de calculare a costurilor și calendarul, precum și limitele de cheltuieli/transferuri interbugetare derivate din decizia Guvernului cu privire la CBTM, și solicită

[440] Legea Nr. 847-XIII privind sistemul bugetar şi procesul bugetar din 24 mai 1996 așa cum a fost modificată; Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, Monitorul Oficial Nr. 223-230, articolul Nr. 519.

[441] Legea Nr. 847-XIII privind sistemul bugetar şi procesul bugetar din 24 mai 1996 așa cum a fost modificată, articolul 26.

[442] OCDE, Cele mai bune practici privind transparența bugetară, (2002).

[443] Instrucțiuni detaliate pentru pregătirea și prezentarea propunerilor de către autoritățile centrale pentru proiectul bugetului de stat pentru 2016 și estimările pentru anii 2017-2018

propuneri pentru anul următor[444]. Legea nu precizează data emiterii acestei circulare, dar Ministerul Finanțelor a stabilit în mod oficial un calendar[445].

Programele de investiții de capital nu sunt evaluate finaciar pe o bază standardizată. Analiza calculării costurilor investițiilor de capital a fost recent delegată ministerelor, dar există un număr insuficient de personal instruit pentru a efectua această sarcină. MF examinează analizele conform noilor reguli.

Au avut loc modificări la buget în fiecare din ultimii trei ani, pentru a asigura că acesta a realizat obiectivul. Unele dintre aceste modificări au apărut din noile alocări de cheltuieli, în timp ce altele au fost legate de schimbările din mediul macroeconomic. Acest lucru indică deficiențe în metodologia de prognozare.

În plus față de informațiile prevăzute în Legea bugetului anual, Parlamentul primește informații generale referitoare la elementele care stau la baza bugetului, inclusiv proiecțiile macroeconomice și cheltuielile de capital și curente. În conformitate cu noua Lege a finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale (articolul 52), aceste informații vor include cheltuielile de bază (curente), precum și o estimare a rezultatelor din anul curent. Cu toate acestea, datoriile contingente nu sunt enumerate, și nici nu sunt prognoze pe termen lung (mai mult de cinci ani) a veniturilor și cheltuielilor. În plus, bugetul tratează doar prognoze ale datoriei autorităților publice centrale și nu furnizează informații cu privire la datoria sectorului public. Din aceste motive, valoarea indicatorului privind informarea bugetului anual este 2.

Legislația în vigoare stabilește un calendar clar pentru Buget și se referă la aspectele legate de bune practici bugetare, inclusiv definiția finanțelor publice, utilizarea unui cont unic al Trezoreriei (CUT) și rolul Parlamentului. Cu toate acestea, calendarul nu a fost respectat în ultimii ani. Informațiile furnizate sunt detaliate, dar sunt necesare mai multe elemente pentru a le face pe deplin cuprinzătoare.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să înceapă pregătirile pentru introducerea unui obiectiv de deficit obligatoriu din punct de vedere juridic pentru autoritățile publice centrale, și trebuie luat în considerare la stabilirea legislativă a plafonului datoriei.
2) MF să elaboreze CBTM mai comprehensiv prin includerea analizei costurilor pe termen lung a investițiilor și o analiză a sensibilității.
3) În documentația bugetului anual, MF să ofere informații cu privire la datoria sectorului public, inclusiv o estimare a rezultatului din anul curent și nivelul prognozat pentru anul următor. În plus, CBTM să indice evoluția estimată a datoriei sectorului public pentru perioada cadrului.
4) MF să întreprindă eforturi suplimentare pentru a armoniza alte acte juridice cu cerințele Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar - fiscale[446].

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) MF și Cancelaria de Stat să coopereze pentru a stabili un sistem în care să fie elaborate planuri strategice de cheltuieli pentru sectoarele majore, astfel încât CBTM să poată reflecta mai îndeaproape obiectivele strategice în principalele sectoare.
6) MF să revizuiască funcționarea noului sistem de evaluare a investițiilor de capital și ia în considerare necesitatea unor modificări.

---

444 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolul 50 Monitorul Oficial Nr. 223-230, articolul Nr. 519.

445 Ordinul Ministerului Financțelor Nr. 209 din 24 decembrie 2015.

446 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014.

2.2. Cerința - cheie: Practicile de evidență contabilă și raportare asigură transparența și controlul public asupra finanțelor publice; atât numerarul, cât și datoriile sunt gestionate în mod central, în conformitate cu prevederile legale.

Valori de referință

Funcționarea pe termen mediu și planificarea anuală a resurselor este analizată cu ajutorul a doi indicatori calitativi și patru indicatori cantitativi.

Raportarea financiară pe parcursul anului și anuală se efectuează în mod regulat, cu toate că acestea nu oferă informații cuprinzătoare publicului. Planificarea fluxului de numerar este foarte centralizată, dar se înregistrează variații între planurile și cheltuielile reale sunt semnificative în medie. Nivelul raportat al arieratelor este scăzut.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	5	Măsura în care raportarea financiară pe parcursul anului oferă informaţie deplină şi este disponibilă public.	2014	3
	5	Măsura în care raportul financiar anual include informaţie deplină şi este prezentat Parlamentului la timp.	2014	3
Cantitativ	3	Procentul mediu al diferenţelor între previziunile vizând fluxul de numerar şi soldul real de numerar în mod lunar.	2014	7.7%
	3	Arieratele acumulate pentru guvernul central măsurate drept procent din cheltuielile totale la finele celui mai recent an calendaristic disponibil.	2014	0.2%[447]
	4	Costurile de deservire a datoriei sectorului public drept cotă din produsul intern brut.	2014	0.6%[448]
	4	Diferenţa între rezultatul real şi ţinta cu privire la datoria în sectorul public	2014	3.1%[449]

Principiul 3: Ministerul Finanțelor sau autoritatea autorizată de trezoreria centrală controlează în mod central debursările de fonduri din contul unic trezorerial și asigură lichiditatea în numerar.

Toate veniturile publice sunt colectate prin intermediul și plătite din CUT, iar bugetul este executat pe bază de numerar[450]. Trezoreria de Stat (cu statut de direcție generală) din cadrul MF administrează CUT. Ministrul de Finanțe este singura persoană autorizată să deschidă conturi bancare autorităților publice

447 Date furnizate de MF.

448 Pentru 2013, 0.5%.

449 Pentru 2013, -2.6%. Legea bugetului de stat stabilește doar limita pentru datoria administrației centrale, nu datoria sectorului public. Prin urmare, această cifră se referă doar la administrația centrală.

450 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolul 62, Monitorul Oficial Nr. 223-230/2014, articolul Nr. 519.

(deși conturile bancare pot fi deschise cu permisiunea Ministerului Finanțelor în cazul în care finanțarea externă a proiectului depinde de această condiție).

În timp ce MF compilează previziunile fluxurilor de numerar, acestea sunt utilizate în principal ca un mecanism de control al cheltuielilor, în cazul în care cheltuielile anuale ale bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale pur și simplu se împărt la 12. Responsabilii de bugetele unităţilor administrativ-teritoriale nu întreprind o analiză la începutul anului pentru a proiecta necesarul real de cheltuieli, pe care să -l negocieze cu MF și să -l gestioneze în mod corespunzător. În pofida sistemului centralizat de planificare a fluxului de numerar, sunt considerabile variații ale cheltuielilor lunare în comparație cu estimările făcute la începutul anului, în medie, de 7,7%, cu variații mari în anumite luni.

Tabelul 3. Fluxul de numerar 2014 (MDL)

Luna	Planificat	Realizatd	Diferența	% Diferența
Ianuarie	1 515	1 625	110	7.26
Februarie	1 432	1 648	216	15.08
Martie	1 892	1 912	20	1
Aprilie	1 914	1 854	-60	-3.13
Mai	2 272	2 152	-120	-5.28
Iunie	2 037	2 240	203	9.97
Iulie	1 947	1 630	-317	-16.3
August	2 466	2 480	14	0.06
Septembrie	2 062	2 131	69	3.35
Octombrie	2 066	2 389	323	15.63
Noiembrie	1 953	2 167	214	10.96
Decembrie	2 276	2 366	90	3.95

Sursa: Ministerul Finanţelor

Acest sistem de raționalizare a numerarului apare în parte din cauza lipsei de raportare centralizată a angajamentelor de către utilizatorii de buget. Acesta reduce dreptul de proprietate a procesului fluxului de numerar și poate contribui la gestionarea ineficientă a numerarului. Prognozele privind fluxul de numerar sunt accesibile utilizatorilor de buget. Reconcilierile între sistemul informațional al Trezoreriei, sistemul de informații contabile și conturile bancare sunt efectuate lunar. Numerarul se alocă în baza priorităților stabilite de Guvern, cum ar fi achitarea datoriei, salariilor și pensiilor, transferurilor de fonduri pentru fondurile asigurării obligatorii de asistenţă medicală și asigurării sociale și facturilor la energie.

Sunt efectuate controale stricte de către Trezorerie la un nivel mai tranzacțional. Limitele lunare de numerar pentru plăți impuse de Trezorerie nu pot fi depășite și sunt, de obicei stabilite la a douăsprezecea parte din bugetul aprobat, deși sunt posibile variații în funcție de disponibilitatea fondurilor. Anumite tranzacții necesită aprobarea specifică a Trezoreriei, cu controale stricte asupra contractelor. Procedurile sunt aplicate pentru a împiedica depășirea bugetului alocat utilizatorilor, atunci când sunt necesare fonduri care depășesc dispoziția alocată, trebuie solicitată permisiunea MF.

Sistemul de management al trezoreriei este robust și asigură ca, cheltuielile și veniturile să fie centralizate, și ca, conturile bancare neautorizate să nu fie în funcțiune. În practică, planificarea fluxului de numerar pare mai preocupată de raționalizarea numerarului decât de planificarea fluxului de numerar *per se*.

Principiul 4: Există și este implementată o strategie clară de management a datoriilor, astfel încât să se respecte ținta țării de datorie generală și costurile pentru deservirea datoriei sunt ținute sub control.

Funcționarea managementului datoriei este în mod clar reglementată prin lege[451]. Cea mai mare parte a datoriei este legată de organizațiile multilaterale externe sau împrumuturi guvernamentale bilaterale și este exprimată în principal, în dolari SUA. Există puține datorii interne, iar piețele de capital sunt sub-dezvoltate. Principala creștere a datoriei interne este prin bonuri de trezorerie pentru un termen de 91 de zile, 182 zile sau 364 de zile. Cu toate că rata dobânzii la bonurile de trezorerie este mai mare de 20%, costurile serviciului datoriei sunt mici. În 2014, acestea au fost de 591,800,000 MDL[452], 0,6% din PIB și 2,4% din veniturile de stat[453]. Agenția de rating Moody's a evaluat în prezent Republica Moldova cu calificativul B3 cu perspectivă negativă[454].

Strategia în domeniul managementului datoriei de stat este stabilită într-un cadru de trei ani, astfel cum este prevăzut în Legea de gestionare a datoriei, și este legată de CBTM pe o peroadă de trei ani. Această strategie este actualizată anual. Strategia actuală, emisă în 2015[455], acoperă anii 2016-2018. Ea stabilește obiectivele managementului datoriei și conține o analiză de sensibilitate. Analiza sustenabilității datoriei este efectuată pentru autoritățile moldovene de către Fondul Monetar Internațional (FMI). Strategia anterioară, care viza anii 2015-2016, preconiza o evoluție constantă a datoriei în raport cu ponderea datoriei în PIB care nu se modifică în mod semnificativ în această perioadă. FMI[456] și-a exprimat îngrijorarea că datoria poate să crească. Noua strategie de management a datoriei recunoaște că ponderea datoriei în raport cu ponderea datoriei în PIB va crește în mod semnificativ în 2016, datorită garanțiilor de stat la sistemul bancar.

Datoria publică totală a fost de 32,5% din PIB la sfârșitul anului 2014. Cu toate acestea, din cauza scandalului bancar în curs de desfășurare, impactul garanției de stat acordată de Banca Națională a Moldovei va crește datoria publică cu aproximativ 11% -12% din PIB. Nivelul datoriei administrației centrale este stabilit în bugetul anual, dar nu și nivelul datoriei generale a sectorului public (adică, excluzând datoria și garanțiile sectorului administrației publice locale). Nu există nici un plafon formal pentru nivelul datoriei publice generale[457].

Există o reglementare a împrumutului: doar Ministerul Finanțelor poate împrumuta, în numele statului. Autoritățile locale trebuie să obțină aprobarea MF pentru împrumuturile pe termen lung sau emiterea de garanții pe termen lung[458]. Întreprinderile de stat nu necesită permisiunea prealabilă din partea MF pentru a contracta un împrumut, deși legislația[459] permite ministerului fondator să stabilească limite cu privire la volumul împrumuturilor contractate de ÎS.

MF pregătește rapoarte trimestriale și anuale[460] (Rapoarte privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat), care sunt prezentate Guvernului în termen de 70 de zile de la sfârșitul

---

451 Legea Nr. 419 cu privire la datoria sectorului public, garanţiile de stat şi recreditarea de stat din 22 decembrie 2006, modificată la 29 mai 2014, Monitorul Oficial Nr. 397-399/2014 din 31 decembrie 2014.

452 Codul MDL este pentru leul moldovenesc, moneda Republicii Moldova, stability de Organizația Internațională de Standardizare (ISO).

453 Ministerul Finanțelor, Raport privind datoria sectorului public 2014.

454 Moody, https://www.moodys.com/.

455 Strategia a fost aprobată de către consiliul de administrație al MF, deoarece Guvernul nu era desemnat până la sfârșitul anului 2015. În anii precedenți, strategia era adoptată printr-o hotărâre a Guvernului.

456 FMI Raportul de Evaluare, decembrie 2015, Raportul de țară Nr 14/346.

457 Plafonul datoriei administrațiilor locale este stabilit în bugetul anual al unităților individuale ale administrației locale.

458 Legea Nr. 419 cu privire la datoria sectorului public, garanţiile de stat şi recreditarea de stat din 22 decembrie 2006, modificată la 29 mai 2014, articolul 46, Monitorul Oficial Nr. 397-399/2014 din 31 decembrie 2014.

459 Hotărîrea Guvernului Nr. 770 din 20 octombrie 1994.

460 Legea Nr. 419 cu privire la datoria sectorului public, garanţiile de stat şi recreditarea de stat din 22 decembrie 2006, modificată la 29 mai 2014, articolul 12, Monitorul Oficial Nr. 397-399/2014 din 31 decembrie 2014.

trimestrului, și de 90 de zile de la sfârșitul anului. Aceste rapoarte sunt publicate pe site-ul MF. Funcția de management al datoriei este supusă auditului de către Curtea de Conturi.

Managementul activ al datoriei sectorului public se realizează într-un cadru legislativ și de raportare regulată. Se efectuează controale pentru a preveni împrumuturile neautorizate, și există o strategie publicată. Cu toate acestea, creșterea bruscă a datoriei ca urmare a garanției bancare naționale constituie un nou factor semnificativ. Informații privind datoria sectorului public estimată nu este inclusă în documentația bugetară trimisă Parlamentului.

Principiul 5: Este asigurată transparența și controlul bugetului.

Profile lunare ale veniturilor și a cheltuielilor preconizate pentru anul următor nu sunt publicate la începutul anului, pentru a permite măsurarea evoluției componentelor bugetului principal. MF publică rapoarte lunare privind venituri / cheltuieli și împrumuturi în termen de patru săptămâni de la sfârșitul lunii[461]. Rapoartele sunt compilate intern de Sistemul de Management al Trezoreriei. Rapoartele lunare sunt publicate privind evoluția principalelor linii bugetare, dar acestea doar prezintă poziția cumulativă și menționează devierile în valoare și procente. De asemenea, acestea au stabilit cifre comparative pentru perioada corespunzătoare a anului precedent. Cu toate acestea, cauzele devierilor de la poziția planificată, cum ar fi dacă abaterea a fost din cauza termenului sau alte probleme, nu sunt explicate. Prin urmare, rapoartele au o valoare limitată. În plus, rapoartele nu specifică angajamentele viitoare de cheltuieli. Începând cu data de 15 august 2015[462], Guvernul trebuie să prezinte, la fiecare șase luni, Parlamentului un raport privind executarea bugetului, în plus față de rapoartele lunare.

Autoritățile locale publică rapoarte trimestriale[463]. Întreprinderile de stat sunt obligate să prezinte MF rapoarte anuale auditate, inclusiv bilanțul și situația fluxurilor de numerar. Cu toate că sunt îndeplinite o serie de cerințe, unele elemente, cum ar fi necesitatea de a explica devierile și angajamentele de cheltuieli detaliate. nu sunt încă acoperite. Având în vedere aceste aspecte, valoarea indicatorului de raportare pe parcursul anului este 3.

Sistemele de contabilitate în fiecare minister funcționează pe bază de angajament. Cu toate acestea, sistemele proprii ale Trezoreriei sunt pe bază de numerar, ceea ce complică reconcilierile între diferite sisteme. Informația Trezoreriei privind Bugetul anual cuprinde prezentări de informații a activelor și pasivelor, care furnizează o bază de numerar adaptată pentru contabilitate.

Guvernul este obligat să prezinte până la 1 iunie Parlamentului situația financiară anuală privind bugetul de stat. Rapoarte separate sunt prezentate de către fondurile asigurării obligatorii de asistenţă medicală și de asigurări sociale și autoritățile locale[464]. Rapoartele anuale privind executarea bugetului sunt prezentate într-un format comparabil cu formatul bugetelor aprobate și includ date macroeconomice, comparații cu anul precedent, explicaţii privind eventuale abateri de la limitele macrobugetare pe termen mediu, explicaţii la modificările bugetare efectuate pe parcursul anului, nivelul de realizare a performanţei în cadrul programelor și nivelul datoriei de stat/datoriei unităţilor administrativ-teritoriale în raport cu limitele stabilite. Cu toate acestea, nu este clar care politici contabile sunt utilizate, și nu există nici o informație cu privire la datoriile contingente.

Parlamentul este obligat să aprobe rapoartele anuale ale autorităţilor publice centrale și a fondurilor până la 15 iulie[465]. În 2012, 2013 și 2014, MF a prezentat Guvernului aceste rapoarte la timp (în aprilie cu un termen - limită de 1 mai) și Guvernul le-a prezentat Parlamentului. Însă Parlamentul nu a aprobat încă rapoartele anuale privind acești ani. Aceste întârzieri s-au datorat alegerilor și instabilității politice. Pe baza acestor factori, valoarea indicatorului pentru raportarea la sfârșit de an este 3.

---

461 Legea Nr. 847-XIII privind sistemul bugetar şi procesul bugetar din 24 mai 1996 așa cum a fost modificată, articolul 44 și Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolul 47.

462 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolul 71.

463 Legea Nr. 397 privind finanţele publice locale din 16 octombrie 2003.

464 Legea Nr. 181 privind finanţele publice şi responsabilităţile bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, articolele 47 și 73.

465 Idem, articolul 47.

Standardele naționale de contabilitate nu sunt aliniate cu cerințele UE.

Situațiile financiare anuale pentru bugetul de stat și de fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală și de asigurări sociale sunt pregătite în termen de șase luni de la sfârșitul anului și sunt auditate. Formatele sunt similare cu formatul bugetului. Cu toate acestea, Parlamentul nu a discutat aceste situații financiare în ultimii ani, nici anterior bugetului pentru fiecare an.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să elaboreze un nou sistem de planificare a fluxului de numerar bazat pe informațiile furnizate de către utilizatorii de buget.
2) În conformitate cu Raportul de țară al FMI[466], MF ar trebui să ia în considerare, inclusiv o analiză a sensibilității datoriei în bugetul anual.
3) MF să publice profilurile lunare ale veniturilor și cheltuielilor preconizate ale autorităților centrale și celor două fonduri principale la începutul anului financiar.
4) MF să extindă rapoartele sale lunare pentru a explica cauzele oricăror abateri majore de la profilul preconizat al veniturilor și cheltuielilor, precum și, să includă informații cu privire la angajamente.

Pe termen mediu (3-5 ani)

5) MF să pregătească modificări legislative pentru a se asigura că întreprinderile de stat sunt obligate să obțină aprobarea prealabilă pentru orice împrumut propus.
6) MF să introducă instruirea personalului pentru a le permite acestora să efectueze o analiză a sustenabilității datoriei.
7) MF să îmbunătățească rapoartele financiare anuale prin clarificarea politicii contabile utilizate și furnizarea informațiilor privind datoriile contingente.

2.3. Cerința - cheie: Politica națională de control și management financiar corespunde cerințelor enumerate în Capitolul 32 din negocierile aderării la UE și este implementată în mod sistematic în tot sectorul public.

Valori de referință

Funcționarea sistemelor de management și control financiar este examinată printr-un singur indicator calitativ, acoperind zece elemente critice ale unui cadru eficient, astfel cum este definit în Principiile administrației publice[467], completată de trei indicatori cantitativi pentru a analiza modul în care aspectele - cheie ale managementului financiar și controlului sunt în curs de dezvoltare.

Cadrul operațional pentru MCF se aplică la toate cele trei niveluri ale administrației publice, dar nu există nici o raportare formală privind progresele înregistrate de numeroasele mici instituții ale administrației publice locale. Alți indicatori sunt afectați de lipsa de delegare a bugetului în Republica Moldova. Pentru risipa cheltuielilor guvernamentale, Republica Moldova ocupă locul 102 din 144 de țări evaluate[468].

[466] FMI Raport de țară Nr. 14/346, ianuarie 2016.

[467] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 87-89.

[468] Raportul asupra competitivității globale 2014-2015, Forumul Economic Mondial.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	6	Măsura în care cadrul operaţional pentru CMF este complet, existent şi aplicat.	2014	2
• **Cantitativ**	7	Cota organizaţiilor bugetare de primul nivel în care structura bugetului este aliniată cu structura organizaţională	2014	Nu este disponibilă[469]
	7	Cota organizaţiilor bugetare de primul nivel în care deţinătorii delegaţi de buget, mai inferiori decât nivelul ministrului sau secretarului general, primesc cel puţin informaţie lunară cu privire la angajamentele financiare şi cheltuielile în comparaţie cu bugetul pentru partea lor de buget	2014	Nu este disponibilă[470]
	7	Risipa cheltuielilor guvernamentale (Forumul Economic Global)	2014	2.6

Analiza principiilor

Principiul 6: Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și drepturile, iar aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică, în general.

Cadrul operațional este în vigoare de ceva timp și include legislația, sub-legislația și ghiduri procedurale mai detaliate. Cadrul se aplică "autorităților publice centrale și locale, instituțiilor publice", precum și "autorităților/instituțiilor autonome care gestionează fonduri de la bugetul public național"[471]. Legislația este concisă, bazându-se pe sub-legislație și ghiduri, de exemplu, pentru Standardele naționale de control intern[472] și Manualul de Management Financiar și Control[473]. Aceasta din urmă oferă o explicație mai detaliată a principiilor Comitetului de Sponsorizare a Organizațiilor (COSO)[474], cu toate că aceasta nu include informarea și comunicarea, care constituie unul dintre cele cinci principii COSO.

Legislația primară[475] stabilește autoritatea Direcției de armonizare în cadrul MF (DAMF) pentru dezvoltarea în continuare a CFPI, incluzând atât MCF și AI. Dintr-un total de șapte membri, trei sunt implicați în activitatea MCF. DAMF este susținută de Consiliul CFPI, condus de un ministru adjunct. Acesta examinează proiectele de planuri și legislație și monitorizează progresul de armonizare.

469 Informațiile nu sunt colectate în mod sistematic de către MF.

470 Informațiile nu sunt colectate în mod sistematic de către MF.

471 Legea Nr. 229 privind controlul financiar public intern, 23 septembrie 2010, articolul 2.

472 Standardele naționale de control intern în sectorul public, introduse inițial prin Ordinul Nr. 51 din 23 iunie 2009, dar fac obiectul unei serii de revizuiri detaliate, inclusiv una în 2015.

473 Elaborat ca parte a Proiectului Twinning "Consolidarea managementului financiar public în Republica Moldova", publicat în octombrie 2013.

474 Principiile Comitetului de Sponsorizare a Organizațiilor Comisiei Treadway au fost inițial elaborate pentru companiile din sectorul privat.

475 Legea Nr. 229 privind controlul financiar public intern, 23 septembrie 2010, Capitolul IV.

Există un plan de acțiune actual privind CFPI pentru MCF și AI care vizează 2014-2017[476]. Aproape jumătate din document prezintă o reafirmare a principiilor CFPI, urmate de 66 de acțiuni pentru MF și alte organizații responsabile pentru implementarea CFPI. Unele acțiuni pentru anul 2015 sunt destul de specifice, dacă sunt oneroase (cum ar fi "Descrierea și revizuirea, după caz, a proceselor de bază ale organelor de specialitate ale administrației publice centrale [inclusiv procesele financiare]"), dar altele sunt mai vagi și mai dificil de monitorizat (de exemplu, "promovarea și stabilirea unei culturi de control corespunzătoare în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul II") sau se referă la întreaga perioadă planificată (de exemplu, "Revizuirea, după caz, a sistemelor actuale de informare și de comunicare internă și externă în cadrul entității publice").

DAMF oferă un raport anual amplu privind progresele Guvernului cu introducerea CFPI (inclusiv MCF și AI). Aceasta se bazează în mare parte pe rapoartele prezentate de către unitățile de AI la primele două niveluri de organizare a bugetului (57 unități). Informațiile incluse în aceste rapoarte sunt acceptate fără investigații suplimentare. Raportul DAMF nu conține concluzii specifice sau recomandări pentru o dezvoltare mai eficientă a MCF. În timp ce acest proces se referă la primele două niveluri de organizare a bugetului, până la 1 000 de alte, în principal, organizații mici, sunt obligate să pună în aplicare MCF, dar care nu sunt supuse nici unei monitorizări. Pe baza acestor factori, valoarea indicatorului pentru cadrul operațional pentru MCF este 2.

O funcție importantă de inspecție financiară (IF) este operată de către Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. IF este anterior AI în Moldova și are mai multe resurse[477] și mai multe competențe decât AI, inclusiv capacitatea de a impune sancțiuni. Proiectul de legislație[478] propune extinderea rolului funcției IF pentru a include capacitatea de a efectua urmăriri penale. Inspectoratul Fiscal estimează că va fi necesară dublarea personalului său pentru a face față volumului de muncă actual și noilor competențe. Cele mai multe dintre activitățile sale se concentrează asupra rconformității și a neregulilor suspectate. Cu toate acestea, anumite elemente ale activității IF (cum ar fi investigarea problemelor identificate de către un nou manager de spital), abordează probleme care ar fi acoperite de AI în alte țări și, din cauza sancțiunilor care pot fi impuse de IF, există riscul ca rolul AI să fie compromis.

Cele mai multe elemente ale unui cadru eficient pentru MCF sunt în vigoare de ceva timp. Anumite elemente ale planului de acțiune pentru CFPI ar putea fi mai precise, și este necesară continuarea lucrărilor de delegare a bugetului pentru a facilita un MCF eficient.

Principiul 7: Fiecare organizație publică implementează managementul și controlul financiar în corespundere cu documentele de politici vizând managementul și controlul financiar.

Punerea în aplicare a MCF la nivel organizațional nu este structurată în mod egal și rămâne în urma dezvoltării cadrului operațional. Responsabilitatea principală pentru introducerea MCF revine managerului superior al fiecărei organizații, cu alți manageri din cadrul structurii responsabile pentru MCF în subdiviziunile lor[479]. În practică, unitățile de AI sprijină dezvoltarea MCF cu prestarea de instruire personalului și consiliere cu privire la controale, precum și semnarea pe rapoartele anuale privind progresele înregistrate MCF. Organizațiile nu sunt obligate să aibă propriile lor norme privind dezvoltarea MCF sau propriile lor planuri de acțiune, deși unele dispun de acestea, MF avînd un plan foarte detaliat. Manualul MCF anticipează însă nu solicită coordonatori organizaționali de MCF, grupuri de lucru și planuri de acțiune. Acestea nu au fost puse în aplicare.

Raportul anual privind CFPI pentru anul 2014, elaborat de Unitatea Centrală de Armonizare (UCA), indică nivelul agregat de implementare a acțiunilor planificate MCF pentru 2014. MF a fost singura organizație la nivel administrației publice centrale (APC), care a finalizat toate acțiunile planificate

476 Hotărîrea Guvernului Nr.1041 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017, 20 decembrie 2013.

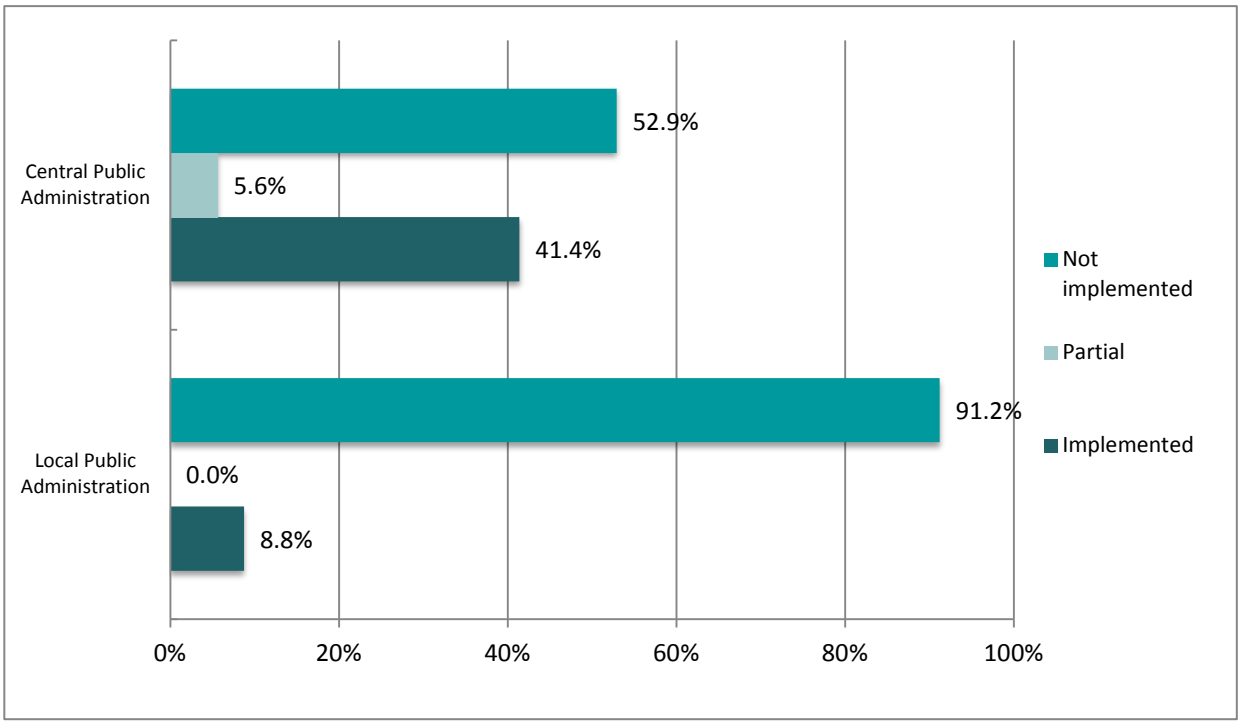
477 Numărul total al personalului de AI raportat la sfârșitul anului 2014 era de 125 angajați, în timp ce Inspectoratul fiscal includea 135 angajați în momentul evaluării SIGMA.

478 Se așteaptă a fi aprobat în 2016.

479 Legea Nr. 229 privind controlul financiar public intern, 23 septembrie 2010, articolul 15.

pentru 2014. Rata de finalizare la nivelul APC a fost mai mic de 50%, iar pentru administrația publică locală (APL), acesta a fost mult mai redusă (Figura 1).

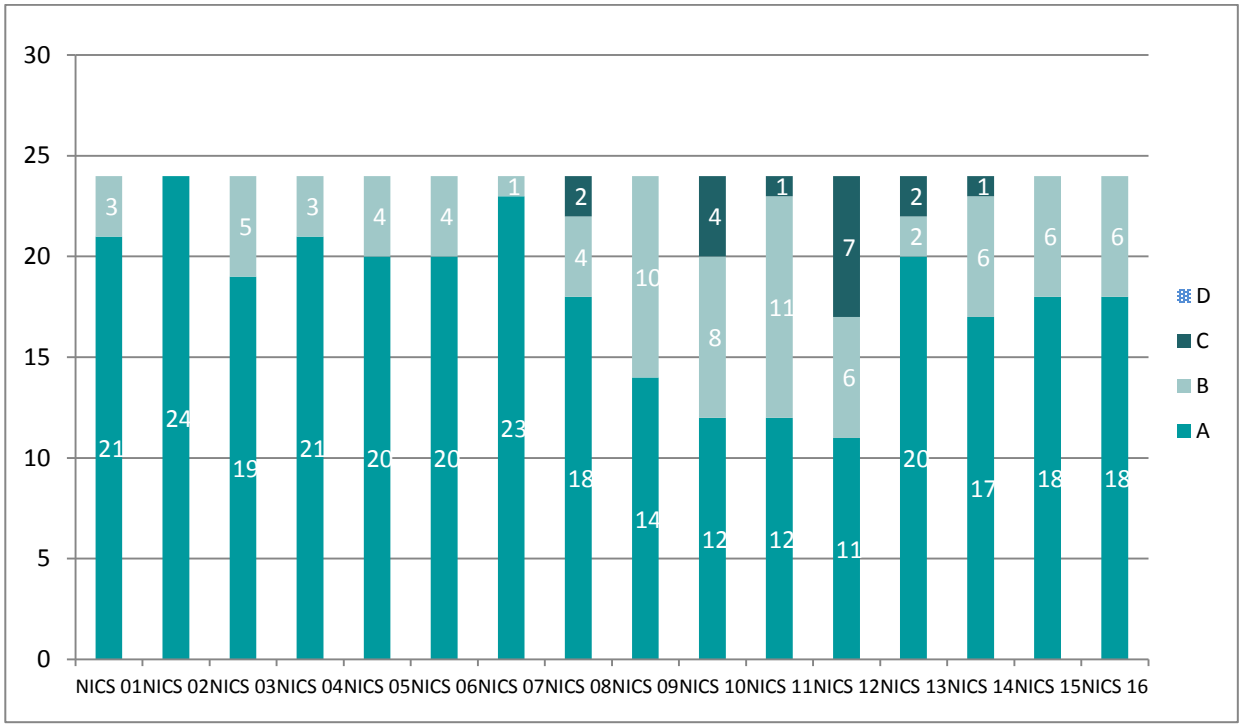
Figura 1. Implementarea acțiunilor MCF planificate 2014



Sursa: DAMF Raportul anual consolidat CFPI pentru 2014 din 25 mai 2015.

Unul dintre cele cinci elemente COSO de susținere MCF este sistemul de control intern. O altă secțiune a Raportului anual indică performanța la nivel APC în raport cu Standardele naționale de control intern (SNCI) (Figura 2). Aceasta prezintă un nivel mai bun de performanță decât era de așteptat de la implementarea acțiunilor pentru anul 2014 prezentate mai sus.

Figura 2. Conformitatea cu standardele naționale de control intern



Notă: A este cel mai înalt nivel de implementare și D cel mai scăzut, definite în mod specific pentru fiecare standard.

Sursa: Standardele naționale de control intern, Raportul Anual consolidat privind Controlul Financiar Public Intern pentru anul 2014 din 25 mai 2015.

Analiza din Raportul anual indică poziția autoevaluată semnată de AI pentru fiecare organizație, la cel mai înalt primul sau al doilea nivel. Inevitabil, lipsa de înțelegere tehnică a aspectelor MCF în cadrul unei organizații crește riscul că poziția sa este mai rea decât cea indicată în raport. În plus, multe alte organizații mai mici, nu sunt incluse în studiu, dar cu toate acestea, sunt obligate să implementeze MCF, cu mai puține resurse.

Unul dintre principiile care stau la baza MCF este responsabilitatea managerială. Acesta prevede responsabilitatea managementului prin delegare în cadrul ierarhic al organizației. Nici Legea CFPI, nici noua Lege privind responsabilitatea bugetară[480] nu prevăd delegarea bugetară necesară pentru responsabilitatea managerială eficientă și, prin urmare, a MCF. Evaluarea actualizată a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare a concluzionat că "conceptul de responsabilitate managerială nu este încă recunoscut la nivelul conducerii"[481].

Capacitatea de a elabora MCF este susținută de sistemele de management financiar. Fiecare minister are propriul său sistem de contabilitate care funcționează pe bază de angajament. Conturile trimestriale din sistemele (inclusiv un bilanț) constituie baza discuțiilor cu privire la bugetul pe programe și performanțe cu MF.

Elaborarea MCF la nivel organizațional rămâne în urma dezvoltării cadrului general. Aceasta este demonstrat de nivelul scăzut de implementare a acțiunilor planificate pentru anul 2014.

480 Legea Nr. 181 finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale din 25 iulie 2014.

481 Evaluarea actualizată pentru Moldova privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (2012-2014) din 22 septembrie 2015, Indicatorul PI-20, secțiunea privind MCF, pp. 112-3.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să asigure un sprijin mai tangibil pentru dezvoltarea MCF din partea Guvernului prin concluzii oficiale și decizii specifice referitoare la aprobarea Raportului anual privind CFPI.
2) MF să ofere mai multe detalii cu privire la etapele necesare MCF ca răspuns la Planul de acțiune CFPI.
3) MF să stabilească norme pentru rolul de lider și de sprijin pentru dezvoltarea MCF în cadrul managementului superior organizațional (un coordonator MCF numit, care este manager principal în cadrul structurii de management existente) pentru a colabora cu AI în vederea sprijinirii îmbunătățirii managementului financiar.
4) MF să efectueze o monitorizare minuțioasă a rapoartelor MCF elaborate de unitățile de AI, cu colectarea directă a dovezilor din partea organizațiilor bugetare pe bază de eșantioane, pentru a oferi o mai mare perspectivă asupra rezultatelor și o mai mare acuratețe a rapoartelor de progres a MCF.
5) MF să colecteze lecții practice din dezvoltarea actuală a MCF pentru a furniza orientări pentru implementarea mai largă a MCF.

Pe termen mediu (3-5 ani)

6) MF să pregătească un program de instruire în domeniul managementului financiar pentru angajații implicați în acest domeniu din sectorul public și să înceapă implementarea acestui program.
7) MF să creeze condiții pentru organizațiile bugetare ca să delege bugetele din cadrul structurilor lor de management pentru a încuraja dezvoltarea în continuare a MCF și a responsabilității de management.

2.4. Cerința - cheie: Funcția de audit intern este stabilită în întreg sectorul public și activitatea de audit intern este realizată în conformitate cu standardele internaționale.

Valori de referință

Activitatea de AI este examinată prin intermediul a doi indicatori calitativi, unul acoperind zece elemente esențiale pentru asigurarea unui cadru eficient de AI astfel cum este definit în Principiile administrației publice[482], iar celălalt vizează calitatea rapoartelor de AI, în mare parte, pe baza orientărilor proprii Republicii Moldova. Acestea sunt completate de trei indicatori cantitativi pentru a se referi la nivelurile de personal și de formare, precum și respectarea cerințelor naționale de planificare.

Cadrul pentru AI este mai bine stabilit decât MCF în Moldova. A existat o creștere substanțială a proporției organizațiilor care au format unități de AI în funcție de necesități (50% în 2013 și 79% în 2014). Valoarea indicatorului pentru personal calificat în AI reflectă faptul că nici unul nu are calificări internaționale. Valoarea indicatorului privind calitatea rapoartelor de audit intern reflectă faptul că mai puțin de jumătate din organizațiile selectate au fost în măsură să prezinte rapoarte de audit intern.

[482] SIGMA (2014), http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf - page=88. *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 87 – 89.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	8	Măsura în care cadrul operaţional pentru auditul intern este creat şi implementat.	2015	3
	9	Calitatea rapoartelor de audit intern.	2015	0[483]
Cantitativ	8	Cota organizaţiilor administraţiei publice care întrunesc cerinţele legale naţionale pentru crearea şi asigurarea minimă cu cadre a unităţilor de audit intern.	2015	79%
	8	Cota auditorilor interni cu certificat naţional sau internaţional de audit intern.	2014	32%
	9	Cota organizaţiilor cu planuri anuale de audit intern care se conformează cerinţelor legale naţionale	2014	48%

Analiza principiilor

Principiul 8: Cadrul operațional pentru auditul intern reflectă standardele internaționale și aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația care reglementează administrația publică și managementul finanțelor publice în general.

Cadrul operațional pentru AI este în vigoare de ceva timp și este stabilit prin Legea CFPI[484]. Acesta se aplică organizațiilor în același mod ca și MCF, cu excepția faptului că implementarea AI este obligatorie numai pentru primele două niveluri ale administrației. Legislația stabilește și DAMF pentru a dezvolta în continuare AI. Dintr-un total de șapte angajați ai DAMF, trei sunt implicați în activitatea AI. DAMF este sprijinit de Consiliul CFPI. (A se vedea Principiul 6 pentru mai multe detalii).

Legislația primară cu privire la AI este concisă, bazându-se pe legislația secundară, un manual tehnic de audit intern și alte orientări pentru chestiuni cum ar fi standardele de AI[485] și Carta de audit intern. Cadrul nu prescrie nivelurile de personal și nici nu sugerează forme alternative de furnizare a AI pentru organizații de diferite dimensiuni, cum ar fi consorții sau aranjamente contractate pentru cele mai mici organizații care nu pot justifica angajarea propriilor auditori interni. Din cele 57 de organizații obligate să aibă audit intern, doar 45 au înființat astfel de unități[486].

În general, a existat o creștere netă a numărului de auditori interni în 2014 (de la 108 la 125) [487]. A fost instituit un program național de formare pentru certificarea auditorilor interni, inclusiv un examen de calificare, iar numărul de auditori calificați a crescut de la 33 la 40 în 2014[488]. Aceste cifre ascund o mare fluctuație a personalului AI, aproximativ 30% pe an la nivelul APC[489]. Nici unul dintre angajați nu

483 Au fost primite doar trei rapoarte de audit intern din eșantionul de zece rapoarte.

484 Legea Nr. 229 privind controlul financiar public intern, 23 septembrie 2010, capitolul 1.

485 Aceasta este, în esență, o traducere a Standardelor Profesionale publicate de Institutul Auditorilor Interni fără secțiunile extinse "Interpretare", care furnizează indicații valoroase.

486 Date furnizate de MF.

487 Ibid.

488 Ibid.

489 Date furnizate de DAMF pentru instituțiile APC pentru 2014 și 2015.

are calificări internaționale[490], Moldova bazîndu-se pe partenerii de twinning pentru competențe specializate, cum ar fi auditul de o importanță vitală tehnologia informației (IT). Toți auditorii interni beneficiază de instruire, iar nivelul actual al fluctuației reprezintă o pierdere semnificativă de expertiză, care va inhiba dezvoltarea funcției AI în Moldova.

Elaborarea AI este, de asemenea, acoperită de planul de acțiune CFPI[491], iar progresul este acoperit în același mod în Raportul anual DAMF privind CFPI prezentat Guvernului. Conform standardelor internaționale, asigurarea externă a calității activității de audit intern este necesară o dată la cinci ani, dar, la moment încă nu au fost introduse aranjamente pentru acest lucru. Planurile de viitor includ "revizuirea cadrului de reglementare existent privind instituirea, coordonarea, organizarea și funcționarea auditului intern și a autorităților administrației publice locale"[492]. Acesta ar trebui să includă, de asemenea, cerințe adecvate și realizabile pentru organizații mai mici.

Documente orientative detaliate sunt disponibile pentru auditorii interni, inclusiv manuale și șabloane. O mare parte din aceste materiale au fost elaborate cu sprijinul Proiectului de Twinning[493] recent încheiat și care este aplicat cu mai multă flexibilitate decât în multe țări. De exemplu, există formate de raport în Manualul de audit intern care oferă unele rubrici obligatorii, dar șefii unităților de AI sunt în măsură să convină cu managerii superiori cu privire la modalitățile de raportare suplimentare. Acestea sunt stabilite în Carta relevantă de audit intern.

Deoarece nu toate organizațiile care trebuie să aibă audit intern au înființat unități de AI, este insuficient numărul auditorilor interni cu calificări oficiale iar raportul anual al MF nu analizează în mod clar calitatea activității de audit intern, valoarea indicatorului pentru cadrul operațional pentru AI este 3.

Cadrul operațional de audit intern este în vigoare și este în mare parte, în conformitate cu standardele internaționale. Nu sunt în vigoare prevederi specifice pentru a asigura o acoperire de audit intern adecvat la nivelul organizațiilor publice mai mici. Nu toate organizațiile publice care trebuie să aibă de audit intern au înființat unități de audit intern.

Principiul 9: Fiecare organizație publică implementează auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile organizației.

La sfârșitul anului 2015, 79% dintre organizațiile care urmau să instituie AI au făcut acest lucru, o îmbunătățire semnificativă față de anul precedent (când 50% dintre astfel de organizații aveau unități AI).

Cadrul legal prevede ca organizațiile de nivelul APC și APL să creeze propriile aranjamente de AI, dar nu prevede niveluri minime de personal. Capacitatea de AI a trebuit să fie creată prin re-organizarea personalului din cadrul nivelurilor de personal existente. Aproape jumătate din unitățile de AI au un singur auditor intern (Figura 3).

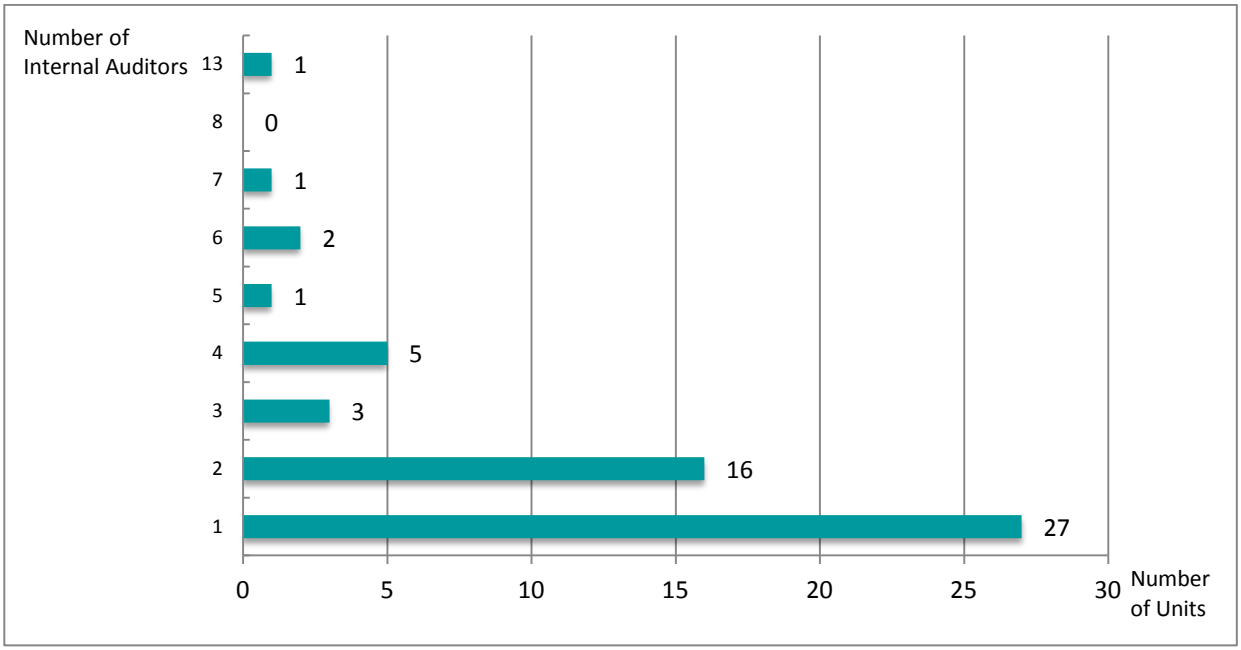
490 Informaţie furnizată de MF.

491 Programul de dezvoltare pentru controlul financiar public intern pentru anii 2014-2017, Decizia Nr. 1041 din 20 decembrie 2013.

492 Idem, Anexa.

493 Proiectul Twinning "Consolidarea managementului financiar public în Republica Moldova".

Figura 3. Numărul de personal în post la fiecare unitate de audit intern



Sursa: DAMF Raportul anual consolidat CFPI pentru 2014 din 25 mai 2015.

Este dificil de a recruta și menține personalul de capacitate adecvată și de a oferi o experiență și formare profesională corespunzătoare în cadrul acestor unități mici, mai ales având în vedere nivelul ridicat al fluctuației. În special, standardele de AI prevăd un nivel de control și supraveghere în cadrul structurii AI[494] ceea ce nu este posibil în cadrul acestor unități. Opțiuni pentru furnizarea de AI sunt luate în considerare pentru organizațiile de nivelul APL. Acestea trebuie să includă servicii de AI în comun sau contractate.

Rapoartele unităților de AI la DAMF pentru 2014 demonstrează că majoritatea respectă cerințele cadrului de AI, dar există unele excepții. Din cele 45 de unități de AI stabilite, 2 nu sunt unități organizaționale distincte și 2 dispun de personal cu alte responsabilități decât AI. În ambele cazuri, acest lucru compromite independența și obiectivitatea lor. Doar 43% din unitățile de AI au planuri strategice.

Rapoartele către DAMF indică, de asemenea, o medie de 5,2 misiuni pe an per unitate de AI și 2.4 pe an pe auditor intern. În cadrul acestor medii, productivitatea variază între 0 și 11 misiuni pe auditor intern. Dintre toate misiunile, 22% sunt descrise ca fiind *ad-hoc*, cu riscul ca acestea să compromită activitatea de asigurare planificată. O parte din această variație a numărului de misiuni rezultă din numirea cu întârziere a personalului în cursul anului sau din timpul petrecut pentru formare, dar în dezvoltarea unei funcții eficiente de AI în întreaga țară, DAMF trebuie să se asigure că înțelege alte motive posibile pentru variații ale performanței.

Un factor în această variație poate fi perioada de timp alocată dezvoltării MCF. AI este văzut ca fiind factorul principal pentru a oferi formare și asigurare în cadrul organizațiilor, în plus față de pregătirea unei evaluări anuale privind respectarea standardelor de control intern și a obiectivelor planului de acțiune CFPI.

A fost solicitat un eșantion de zece rapoarte de misiuni de AI emise la sfârșitul anului 2015, dar au fost prezentate doar trei rapoarte de evaluare. De aceea, acest fapt nu permite evaluarea dacă majoritatea unităților de AI pregătesc de fapt rapoarte de audit în mod regulat. Ca urmare, valoarea indicatorului pentru calitatea auditului intern este 0. Cele trei rapoarte de audit primite au îndeplinit cerințele

494 Standardele naționale de audit intern din 12 octombrie 2012, Standarde de funcționare 2340 Supervizarea misiunii de audit intern, Ordinul Nr. 113.

naționale pentru conținutul lor și, în plus dacă să ne referim la respectarea normelor și procedurilor, acestea au abordat parțial deficiențele din sistemele de control intern. Cu toate acestea, ele nu au evaluat raportul costuri/eficiență.

Mai multe unități de AI au doar un singur auditor intern, ceea ce nu este favorabil unui serviciu eficient și eficace de AI. Există o variație semnificativă a numărului de misiuni realizate per auditor intern.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să continue să sprijine capacitățile de bază ale unităților de AI, prin formare, crearea de rețele și actualizarea cu regularitate a materialelor de orientare.
2) MF să stabilească aranjamente pentru AI în cadrul organizațiilor mici, pentru a depăși riscurile și ineficiențele unităților de AI cu o singură persoană.
3) MF să efectueze o monitorizare mai detaliată a rapoartelor anuale prezentate de AI, și să adune dovezi direct de la instituții pe bază de eșantion pentru a oferi o mai mare introspecție constatărilor și o mai mare precizie.

Pe termen mediu (3-5 ani)

4) MF să stabilească mecanisme riguroase de asigurare a calității în conformitate cu standardele internaționale și să le utilizeze pentru a le integra în cerințe de formare pe viitor.
5) MF să stabilească structuri naționale, durabile de audit IT.

2.5. Cerința - cheie: Achizițiile publice sunt reglementate conform unor politici și proceduri aplicate în mod efectiv, care reflectă principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și acquis-ul Uniunii Europene, fiind susținute de instituții cu competențe potrivite și resurse adecvate.

Valori de referință

Cerința - cheie pentru armonizarea cu principiile Tratatului și *acquis*-ul care reglementează achizițiile publice, precum și stabilirea unor structuri și mecanisme instituționale, se analizează prin șase indicatori calitativi[495]. Acestea au scopul de a evalua temeiul juridic pentru achizițiile publice, instrumentele sau funcțiile sale, precum și implementarea legii și a normelor conexe. Doi indicatori descriu măsura în care legislația este completă și pusă în aplicare, acoperind cele opt obiective principale definite în Principiul 10 și deschiderea către public (participanții pieței) a organelor administrative implicate în elaborarea de politici. Cei doi indicatori se referă în continuare la gradul de dezvoltare și implementare a cadrului de politici și existența și performanța instituțiilor dedicate pentru funcțiile centrale de achiziții.

Valorile indicate reflectă deficiențele legislației aplicabile și a cadrului instituțional, disparitățile considerabile în acoperirea anumitor domenii, precum și lipsa unui cadru politic strategic pe termen lung.

[495] SIGMA (2014), *Principiile Administrației Publice*, Publicația OCDE , Paris, pp. 96-104.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	10	Măsura în care legislaţia cu privire la achiziţii publice este completă şi pusă în aplicare.	2015	3
	10	Natura şi cuprinderea consultaţiilor publice pe parcursul procesului de elaborare a regulamentelor pentru achiziţii publice, monitorizarea utilizării acestora, precum şi oportunitatea lor.	2015	2
	11	În se măsura este dezvoltat şi implementat cadrul de politici pentru achiziţii publice.	2015	1
	11	Acoperirea de instituţiile dedicate a funcţiilor menţionare centrale de achiziţii şi regulamentelor ce definesc rolurile, responsabilităţile, practicile de lucru, asigurarea cu personal şi resurse.	2015	1
	11	Caracterul comprehensiv al sistemelor de monitorizare şi raportare cu privire la procedurile şi practicile de achiziţii publice.	2015	1
	11	Claritatea, oportunitatea, caracterul comprehensiv şi accesibilitatea informaţiei disponibile pentru autorităţile şi entităţile contractante, agenţii economici şi alţi actori.	2015	1

Analiza principiilor

Principiul 10: Reglementările privind achizițiile publice (inclusiv parteneriatele publice-private și concesiunile) corespund acquis-ului, includ domenii adiționale care nu sunt acoperite de acquis, sunt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii, și sunt aplicate în mod efectiv.

Cadrul legal privind achizițiile publice în Moldova este în prezent asigurat de LAP din 2007. O nouă LAP a fost adoptată în 2015 (va intra în vigoare în mai 2016, cu toate că unele prevederi vor intra în vigoare în decembrie 2020), și efctuează o aliniere a sistemului mai aproape de standardele UE. În timp ce adoptarea noii LAP reprezintă o evoluție pozitivă, una dintre provocările rămase este adoptarea și implementarea legislației secundare, care, la momentul redactării sunt încă incerte, deoarece pregătirea și planificarea se află la o etapă foarte incipientă.

În general, noua LAP oferă un cadru de reglementare satisfăcător și încorporează principiile fundamentale ale UE care reglementează atribuirea contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, este necesar de a fi abordate următoarele aspecte ale noii legislații:

Noua autoritate de soluționare a contestațiilor: Articolul 75 din noua Lege stabilește un nou organism însărcinat cu revizuirea deciziilor luate de autoritățile contractante. Supravegherea acesteia de către MF este problematică, deoarece independența nu poate fi garantată. Acest lucru nu este în

conformitate cu termenii Acordului de Asociere[496], care impun desemnarea unui organism imparțial și independent care să fie responsabil pentru procedurile de revizuire[497].

Operatori economici care fac obiectul intedicțiilor: Articolul 18 din LAP din 2007 (articolul 25 din noua LAP) conferă Agenției Achiziții Publice (AAP) dreptul de a întocmi o listă "de interdicție a operatorilor economici", în vederea limitării participării acestora la procedurile de achiziții publice pentru o perioadă de trei ani[498]. În decembrie 2015, erau 27 de operatori economici pe această listă[499]. Această excludere automată a operatorilor economici din toate procedurile de achiziții publice pentru o astfel de perioadă lungă de timp nu este în conformitate cu Directiva 2014/24[500], care prevede o abordare de la caz la caz.

Termene în cadrul procedurii de atribuire a contractelor: în temeiul articolului 271 alineatul (9) dinAcordul de Asociere, Moldova are obligația de a se asigura că atribuirea contractelor se efectuează cu respectarea "termenelor adecvate", pentru exprimarea interesului și pentru depunerea ofertelor sunt suficient de lungi pentru a permite operatorilor economici ai celeilalte părți să realizeze o evaluare pertinentă a caietului de sarcini și pentru a-și pregăti oferta. Noua LAP stabilește termene minime obligatorii mult mai lungi pentru fiecare tip de procedură de atribuire, în cazul contractelor cu valori care depășesc pragurile[501], dar dispozițiile relevante sunt supuse unei perioade de tranziție[502] și vor intra în vigoare numai la 31 decembrie anul 2020.

Recunoașterea reciprocă a certificărilor: Aceeași perioadă tranzitorie se aplică și la articolul 22 alineatul (2) din noua LAP, care conține obligația de a respecta principiul recunoașterii reciproce și a accepta certificate echivalente emise de organisme stabilite în statele membre ale Uniunii Europene. Amînarea punerii în aplicare a acestei dispoziții constituie un obstacol în calea accesului egal pentru operatorii economici din UE pe piața achizițiilor publice din Moldova.

Mai mult decât atât, cadrul legislativ existent nu transpune Directiva 2009/81[503] în domeniul apărării sau Directiva 2014/25[504] privind utilitățile publice.

În ceea ce privește concesiunile și PPP, instrumentele juridice aplicabile sunt: (a) Legea din 2008 cu privire la parteneriatul public - privat[505], care încorporează cadrul legal pentru PPP, inclusiv concesiunile ca o formă de PPP; și (b) din Legea din 1995 cu privire la concesiuni[506]. Ambele au fost

---

496 Acordul de asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la 27 iunie 2014. Ratificat de către Parlamentul Republicii Moldova la 02 iulie 2014 și de Parlamentul European la 13 noiembrie 2014 (JO L 260 din 30 august 2014, pp. 4-738).

497 Idem, articolul 270(2).

498 Elaborat în continuare în Regulamentul Nr. 45 din 24 ianuarie 2008 cu privire la modul de întocmire şi evidenţă a Listei de interdicţie a operatorilor economici, Monitorul Oficial nr. 21-24 / 2008 din 1 februarie 2008.

499 Agenția Achiziții Publice, Lista de interdicție a operatorilor economici, http://tender.gov.md/ro/lista-de-interdictie.

500 A se vedea articolul 57 din Directiva și Hotărîrea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 13 decembrie 2012, C-465/11, *Forposta.*

501 A se vedea, următoarele prevederi ale noii LAP: articolul 45 (inițierea licitației deschise), articolul 49 (iniţierea licitaţiei restrînse), articolul 52 (dialogul competitiv), articolul 53 (negocierea cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare) și articolul 56 (concursul de soluții).

502 În virtutea articolului 83 (2) din noua LAP.

503 Directiva 2009/81/CE a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor de atribuire a anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității, precum și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO L 216 din 20 august 2009, pp. 76-136).

504 Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO L 94, din 28 martie 2014, pp. 243-374).

505 Legea Nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat din 10 iulie 2008.

506 Legea Nr. 534 din 13 iulie 1995.

modificate în mod substanțial în 2010. În plus, în temeiul articolului 2 alineatul (5), LAP este de asemenea aplicabilă

diferitelor forme de PPP "neinterzise de lege, precum şi în cazul atribuirii contractelor de concesiune de lucrări publice". Acest cadru legislativ este depășit și necesită o revizuire în lumina Directivei 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[507]

În anumite domenii, legislația secundară prevede cerințe detaliate care depășesc sfera de aplicare a legii primare. De exemplu, pentru achizițiile publice de lucrări, prevederile legislației secundare[508], fără o bază în legislația primară, permite autorității contractante să examineze ofertele, numai în cazul în care sînt calificate cel puţin trei oferte.

Având în vedere recentele evoluții și puncte slabe rămase, valoarea indicatorului ce stabilește măsura în care legislația este completă și aplicată este 3.

Există un mecanism funcțional pentru facilitarea consultărilor publice în cadrul procesului legislativ, care este reglementat de Legea privind transparența în procesul decizional[509]. MF este nominal responsabil de colectarea și prelucrarea avizelor cu privire la legislația privind achizițiile. În 2015, în domeniul achizițiilor publice, s-au efectuat trei consultări publice, pe tema proiectului legii privind utilitățile și legislația secundară[510]. În ceea ce privește noua LAP din 2015, o consultare publică a avut loc în 2012, cu trei ani înainte de adoptarea sa de către Parlament printr-o procedură accelerată. Asemenea interval considerabil de timp între etapa de consultare și adoptare a procesului legislativ subminează valoarea adăugată a implicării publicului.

În consecință, valoarea indicatorului pentru natura și amploarea consultărilor publice în timpul procesului de elaborare a regulamentelor și monitorizarea utilizării acestora și caracterul adecvat este 2.

O noua LAP a fost adoptată în 2015. Deși, în general, tinde la o armonizare suplimentară a legislației naționale la normele UE, probleme semnificative rămân, cum ar fi lista neclară a interdicției operatorilor economici, perioadele tranzitorii care amînă data intrării în vigoare a dispozițiilor privind limitele minime de timp pentru depunerea ofertelor, recunoașterea reciprocă a certificatelor originare din UE, precum și lipsa de independență a organismului de revizuire nou creat. Directivele UE privind domeniul apărării și a utilităților nu sunt transpuse. Procesul de adoptare a reglementărilor privind achizițiile publice este, în principiu, transparent. Cu toate acestea, a existat un interval de timp considerabil între consultările publice și adoptarea efectivă a noii legi.

Principiul 11: Există capacități administrative și instituționale centrale pentru a elabora, implementa și monitoriza efectiv și eficient politicile de achiziție.

Țara nu are o strategie pe termen lung pentru dezvoltarea sistemului de achiziții publice. Articolul 272 din Acordul de Asociere impune obligația de a prezenta o foaie de parcurs cuprinzătoare pentru punerea în aplicare a capitolului de achiziții publice, cu termene și etape, care include toate reformele în ceea ce privește apropierea de *acquis-ului* UE și consolidarea capacităților instituționale. În timp ce o foaie de parcurs a fost elaborată, aprobarea acesteia este încă în așteptare. În consecință, valoarea indicatorului ce stabilește măsura în care este elaborat și pus în aplicare cadrul de politici este 1.

Așa cum fost menționat anterior, MF este responsabil pentru politica generală și legiferare în domeniul achizițiilor publice, dar în mod clar dispune de personal insuficient (unitatea responsabilă din cadrul Ministerului este formată din două persoane[511]). AAP este un organism administrativ specializat în

507 Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94 din 28 martie 2014, pp. 1-64).

508 Hotărîrea Nr. 834 din 13 septembrie 2010 privind achiziţiile publice de lucrări, Monitorul Oficial Nr. 169-171/2010 din 17 septembrie 2010, secțiunea 8, punctul 118.

509 Legea Nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008, Monitorul Oficial Nr. 215-217/2008 din 5 decembrie 2008.

510 Date furnizate de AAP.

511 Ibid.

subordinea MF, și are atribuții în implementarea politicilor, și monitorizare, supraveghere, control, coordonare interramurală și, în conformitate cu LAP din 2007, revizuirea și căi de atac în domeniu[512]. Mai exact, AAP are în primul rând sarcina de elaborare, menținere și actualizare a listei operatorilor economici calificați și a listei de interdicție a operatorilor economici, întocmirea documentației standard, acordarea de asistență metodologică și de formare pentru autoritățile contractante, și editarea Buletinului Achizițiilor Publice, care publică anunțurile de intenție. AAP are 54 de angajați.

În timp ce responsabilitatea principală pentru efectuarea procedurilor de achiziții publice (inclusiv planificarea și executarea) este descentralizată autorităților contractante, AAP efectuează examinarea centralizată și aprobarea contractelor acordate, prin examinarea și înregistrarea documentelor de licitație și a contractelor de achiziții publice încheiate prezentate de către autoritățile contractante[513]. În principiu, această examinare *ex ante* a operațiunilor de achiziții publice potențial prezintă un avantaj semnificativ în furnizarea de garanții suplimentare împotriva erorilor și abuzului de putere, în aplicarea procedurilor de achiziții publice de către autoritățile contractante. Cu toate acestea, potențialele avantaje trebuie să fie cântărite în raport cu sarcinile pe care acest sistem le generează.

În primul rând, AAP nu este în măsură să furnizeze o analiză de înaltă calitate având în vedere capacitatea de personal relativ limitat. Aceasta funcționează în conformitate cu termene foarte strânse, iar unele dintre documentele de licitație sau contractele de achiziții publice necesită cunoștințe tehnice foarte specifice și expertiză. În 2014, Agenția a primit în total 39 183 de documente pentru a fi prelucrate. Revizuirea deciziei de atribuire a autorității contractante a fost solicitată de către AAP în 146 de cazuri; anularea procedurilor de achiziție a fost solicitată în 84 de cazuri; iar în 372 de cazuri au fost solicitate informații suplimentare[514].

În al doilea rând, chiar dacă sistemul de aprobare și înregistrare respectă, în general, termenele stabilite de LAP[515], acesta prelungește în mod inevitabil procesul de achiziție și se adaugă la complexitatea procedurilor, făcându-le mai oneroase pentru autoritățile contractante și operatorii economici. Autoritățile contractante intervievați de SIGMA au remarcat că acest sistem poate întârzia anumite lucrări publice sezoniere, ceea ce creează poveri considerabile pentru sectorul în cauză și întârzie executarea proiectelor importante[516].

Nu în ultimul rând, sistemul de autorizare prealabilă și înregistrare de către AAP transferă responsabilitatea finală pentru luarea deciziilor de la autoritățile contractante. Acest lucru împiedică dezvoltarea unui sistem matur și responsabil. Registrul cererilor și a rapoartelor trimise la AAP și aprobările pe care aceasta le emite nu este public.

Având în vedere deficiențele descrise mai sus, valoarea indicatorului pentru exhaustivitatea sistemului de monitorizare și de raportare, claritatea, actualitatea și exhaustivitatea informațiilor disponibile este 1.

AAP combină în prezent funcția sa de reglementare cu rolul său de organism de reexaminare. Acesta constituie un conflict de responsabilități. Noua LAP încearcă să remedieze această situație prin instituirea unui nou organism de control, Agenția de soluționare a contestațiilor (ASC). Cu toate acestea, există îngrijorări cu privire la independența sa, deoarece este în subordinea Ministerului Finanțelor (a se vedea detalii la Principiul 12).

În domeniul concesiunilor și a PPP, o unitate în cadrul Ministerului Economiei (ME) supraveghează aplicarea legislației, în timp ce Consiliul Național pentru PPP[517] (un organ consultativ, fără nici o putere

---

512 Articolele 8-9 din LAP din 2015, articolele 8-9 din LAP din 2007.

513 Idem, articolul 9.

514 Raportul anual al AAP, 2014 http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2014.pdf.

515 Raportul Curții de Conturi Nr. 37, *Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice* din 1 octombrie 2015, disponibil în română și rusă, http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro.

516 Întâlnirea dintre SIGMA și un grup de reprezentanți ai autorităților contractante, Chișinău, noiembrie 2015.

517 Stabilit în temeiul Regulamentului Nr. 245 din 19 aprilie 2012 privind Consiliul Național pentru parteneriatele public-privat, Monitorul Oficial nr. 82-84 / 2012 din 27 aprilie 2012.

de decizie) este responsabil de coordonarea, stabilirea priorităților, precum și formularea strategiilor și recomandărilor.

Având în vedere capacitatea limitată a instituțiilor competente și suprapunerile funcționale care determină conflicte de responsabilitate, valoarea indicatorului de măsurare a gradului de acoperire de către instituțiile dedicate funcțiilor centrale de achiziții publice și a reglementărilor care definesc rolurile, responsabilitățile, practicile de lucru, personalul și resursele acestora este 1.

Nu există nici o viziune strategică pe termen lung a dezvoltării sistemului de achiziții publice. Deși MF este responsabil pentru politica generală și de legiferare în domeniul achizițiilor publice, AAP este însărcinată cu implementarea politicii precum și monitorizarea, supravegherea și revizuirea. AAP nu este în măsură să se ocupe în mod corespunzător de volumul de muncă determinat de funcțiile sale diferite. Sistemul actual al AAP care combină funcțiile de supraveghere, consiliere și de reexaminare nu îndeplinește cerințele *acquis*-ului UE și a Acordului de Asociere.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să pregătească modificări la LAP pentru a o aduce în conformitate cu dispozițiile relevante din motive obligatorii și facultative de excludere prevăzute în Directiva 2014/24/UE, pentru a elimina perioada de tranziție de amânare a intrării în vigoare a anumitor dispoziții esențiale până la 31 decembrie 2020, prevăzută în noua LAP, și pentru a alinia LAP cu articolul 271 din Acordul de Asociere.
2) ME să elaboreze modificări ale cadrului juridic existent care reglementează PPP și concesiunile, în vederea alinierii cu Directiva UE privind concesiunile.
3) Guvernul să consolideze capacitatea AAP pentru a permite să se ocupe în mod eficient cu sarcinile sale de monitorizare curentă, revizuire și aprobare, sau ia în considerare parțial delegarea acestora către o altă autoritate competentă.
4) MF să efectueze o evaluare aprofundată a supravegherii achizițiilor publice, în scopul de a aprecia avantajele funcției AAP de aprobare *ex ante* și înregistrare față de dificultățile pe care le implică și ia în considerare modalități alternative de a asigura achiziții publice eficace, legale, economice și eficiente, în special în cazul contractelor cu valoare mare.
5) Guvernul să consolideze capacitatea MF de a dezvolta politici și legislație referitoare la achizițiile publice.

Pe termen mediu (3-5 ani)

6) Guvernul să asigure adoptarea noii Legi privind Utilitățile.
7) MF să elaboreze actele juridice necesare pentru a asigura transpunerea Directivei UE în domeniul apărării.

2.6. Cerința - cheie: În caz de încălcări presupuse a regulilor de achiziție, părțile vătămate dispun de acces la justiție prin intermediul un sistem independent, transparent, efectiv și eficient de soluționarea a căilor de atac.

Cerința - cheie pentru stabilirea unui sistem de căi de atac independent, transparent, eficient și eficace este examinată prin intermediul a șase indicatori. Indicatorii cantitativi descriu promptitudinea procedurii de reexaminare, accesibilitatea sistemului de reexaminare pentru operatorii economici și performanța organismului responsabil. Ultimul indicator reflectă disponibilitatea informațiilor relevante.

Valorile indicate reflectă faptul că sistemul actual de căi de atac nu îndeplinește cerințele de independență și transparență.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Cantitativ	12	Timpul real de procesare a plângerilor ce ţin de achiziţii în comparaţie cu cerinţele legale maxime.	2015	Nu este disponibilă[518]
	12	Numărul de cazuri în care organul responsabil de soluţionarea căilor de atac cu privire la achiziţii depăşeşte timpul legal maxim pentru procesarea plângerilor în comparaţie cu numărul total de plângeri.	2015	Nu este disponibilă
	12	Numărul de plângeri în comparaţie cu numărul de anunţuri de licitaţii publicate.	2015	Nu este disponibilă
	12	Cota plângerilor în domeniul achiziţiilor care sunt contestate la următorul nivel judiciar.	2015	Nu este disponibilă
Calitativ	12	Prezenţa organelor de soluţionare a căilor de atac şi celor de apel în domeniul achiziţiilor care cuprind funcţiile menţionate, precum şi prezenţa reglementărilor care definesc rolurile, responsabilităţile, practicile de lucru, nivelul de asigurare cu cadre şi resurse, inclusiv integritatea activităţii lor.	2015	2
	12	Prezenţa unui site-web prietenos utilizatorilor cu privire la sistemul de soluţionare a căilor de atac, care să includă publicarea la timp a deciziilor şi statisticilor, cu funcţii corespunzătoare de căutare.	2015	0

Analiza principiului

Principiul 12: Sistemul de soluționare a căilor de atac se conformează standardelor de independență, probitate și transparență din acquis și prevede o posibilitate rapidă și competentă de procesare a plângerilor și sancțiunilor.

Procedurile de examinare de achiziții publice sunt reglementate în capitolul IX al LAP actuale (Capitolul X în noua LAP).

Sarcina de examinare și soluționare a litigiilor dintre părțile care participă la procedurile de achiziții publice este în prezent în domeniul de responsabilitate a AAP. Contestațiile pot fi depuse în termen de zece zile din momentul în care circumstanțele care justifică recursul devin cunoscute[519]. AAP trebuie să

[518] Aici și în continuare, "nu este disponibilă" se referă la datele solicitate administrației de către SIGMA în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015, dar care nu sunt furnizate.

[519] LAP din 2007, articolul 72(1).

emită o decizie argumentată în termen de pînă la 20 de zile calendaristice de la data depunerii contestaţiei[520], iar deciziile sale trebuie să fie comunicate în termen de 3 zile de la data adoptării lor. În cadrul AAP, de examinarea contestațiilor sunt responsabile cinci persoane[521].

Tabelul 4. Caracteristicile principale ale sistemului de căi de atac

	2013	2014	2015 (pînă la sfîrșitul lunii iunie)
Numărul de contestații examinate (sectorul public)	1 179	1 096	406
Numărul deciziilor adoptate	Nu este disponibil[522]	Nu este disponibil	Nu este disponibil
Ponderea deciziilor publicate	0	0	0
Numărul de contestații acceptate (decizia autorității contractante modificată)	202	256	97
Numărul de contestații respinse	600	542	215
Durata medie de prelucrare a cazului în cadrul AAP (zile)	25	25	20
Numărul deciziilor AAP contestate la următorul nivel judiciar	70	60	50

Sursa: Agenţia Achiziţii Publice.

În plus față de problema rolului dual al AAP ca un organism de reglementare și de examinare, o altă deficiență majoră a sistemului actual este lipsa de transparență, deoarece deciziile pronunțate de AAP cu privire la contestații nu sunt publicate. Site-ul AAP oferă doar informații minime, cum ar fi numele și numărul cazului, fără acces la textul integral al deciziei.

Articolul 75 din noua LAP prevede înființarea unui nou organism, ASC. Deși este calificată drept "o autoritate administrativă independentă", acest nou organism va fi în subordinea MF, și astfel independența sa nu ar putea fi garantată. Acest lucru contravine articolului 270 alineatul (2) litera b) din Acordul de Asociere[523].

Este de remarcat faptul că noua LAP introduce o modificare importantă în ceea ce privește transparența procesului de soluționare a litigiilor și a contestațiilor, prin impunerea publicării deciziilor ASC pe site-ul său.

Deciziile AAP pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ. Cu toate acestea, instanțele nu au mijloace speciale pentru instrumentarea cazurilor legate de achizițiile publice. În ceea ce privește hotărârile judecătorești, numai jurisprudența Curții Supreme este disponibilă on-line. Aceasta ridică o problemă de transparență în ceea ce privește accesul la informații cu privire la procedurile de examinare și căile de atac.

520 Idem, articolul 72(6).

521 Date furnizate de AAP.

522 Aici și în continuare, "nu este disponibil" se referă la datele solicitate administrației de către SIGMA în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015, dar care nu sunt furnizate.

523 Articolul 270(2)b) stabilește obligația de a desemna “un organism imparțial și independent însărcinat cu revizuirea deciziilor luate de autoritățile sau entitățile contractante în timpul atribuirii contractelor. În acest context, „independent” înseamnă că organismul este o autoritate publică distinctă de toate entitățile contractante și de operatorii economici”.

În ceea ce privește concesiunile și PPP, singura cale posibilă pentru a obține examinare sau căi de atac este prin intermediul instanțelor ordinare.

Noua LAP aduce o îmbunătățire importantă a sistemului în recunoașterea dreptului instanțelor de a declara un contract de achiziții publice ineficient în cazul în care se consideră că a fost atribuit cu încălcarea normelor privind achizițiile publice[524]. Acest fapt aduce sistemul mai aproape de Directiva UE privind căile de atac.

Pe baza acestor considerente, valoarea indicatorului care măsoară prezența examinării achizițiilor publice și a organismelor care acoperă funcțiile menționate și a regulamentelor de definire a rolurilor, responsabilităților, formelor de organizare a muncii, personalului și resurselor, inclusiv a integrității muncii acestora este 2, și valoarea indicatorului de măsurare a existenței unui site ușor de utilizat ce ar viza sistemul de soluţionare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, inclusiv publicarea la timp a deciziilor și statisticilor, cu funcții corespunzătoare de căutare este 0.

În prezent, AAP combină rolurile de supraveghere și de examinare, ceea ce reprezintă conflict de responsabilități. Înființarea unei autorități de soluționare a contestațiilor separate în cadrul noii LAP constituie o evoluție pozitivă, dar dispozițiile relevante nu garantează independența și neutralitatea în conformitate cu cerințele Acordului de Asociere. Deciziile AAP privind contestațiile nu sunt publicate.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) MF să elaboreze modificări ale noii LAP, în special articolul 75, pentru a stabili ASC ca un organism independent în afara ierarhiei Guvernului, în scopul de a asigura proceduri de examinare imparțiale și independente.
2) Odată ce este asigurată publicarea deciziilor, în conformitate cu articolul 80 din noua LAP, ASC să pună în aplicare un motor de căutare pe internet, pentru a permite navigarea prin deciziile acesteia.

Medium-term (3-5) years

3) Să fie consolidate abilitățile instanțelor de contencios administrativ pentru instrumentarea cazurilor legate de achiziții publice, și să fie furnizate membrilor sistemului judiciar mai multe oportunități pentru a participa la activități de formare specifice achizițiilor publice.

2.7. Cerința - cheie: Autoritățile contractante sunt asigurate în mod adecvat cu personal și resurse și își realizează activitatea în corespundere cu regulamentele aplicabile și bunele practici recunoscute, interacționând cu o piață deschisă și competitivă de aprovizionare.

Valori de referință

Cerința - cheie pentru un sistem eficient și profesional de achiziții publice este examinată printr - un pachet de indicatori care descriu performanța autorităților contractante și piața achizițiilor publice. Indicatorul privind gradul de utilizare a tehnicilor și metodelor moderne de achiziții măsoară prezența și performanțele instrumentelor de achiziții publice moderne, cum ar fi achizițiile electronice, acordurile-cadru, și stabilirea unor organisme centrale de achiziție și mecanisme.

Republica Moldova înregistrează performanțe destul de reduse pe criterii calitative în conformitate cu această cerință - cheie: utilizarea eficientă a fondurilor publice este împiedicată de planificarea slabă a achizițiilor publice, pregătirea insuficientă a documentelor de licitație și probleme în executarea contractelor. Nu este posibilă evaluarea indicatorilor cantitativi, deoarece AAP nu colectează datele relevante.

[524] LAP din 2015, articolul 82.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	13	Măsura în care sunt utilizate tehnicile şi metodele moderne de achiziţii.	2014	2
	14	Natura şi măsura îndrumărilor şi instrucţiunilor clare şi prietenoase utilizatorului, documentelor standard şi altor instrumente disponibile autorităţilor contractante şi funcţionarilor de achiziţie.	2014	2
	14	Profesionalizarea funcţionarilor din domeniul achiziţiilor.	2014	1
Cantitativ	13	Cota contractelor deja anunţate în planurile publice de achiziţii sau anunţuri indicative.	2015	Nu este disponibilă[525]
	13	Cota contractelor atribuite prin proceduri competitive.	2015	Nu este disponibilă
	13	Cota contractelor atribuite doar în baza preţului de achiziţie.	2015	Nu este disponibilă
	13	Cota contractelor modificate după atribuire.	2015	Nu este disponibilă
	13	Cota contractelor supuse post-evaluării formale.	2015	Nu este disponibilă
	13	Numărul mediu de oferte prezentate per contracte de bunuri care urmează să fie achiziţionate.	2015	Nu este disponibilă
	13	Numărul mediul de oferte prezentate per contracte de lucrări care urmează să fie achiziţionate.	2015	Nu este disponibilă
	13	Numărul mediul de oferte prezentate per contracte de servicii care urmează să fie achiziţionate.	2015	Nu este disponibilă

Analiza principiilor

Principiul 13: Operațiunile de achiziții publice se conformează principiilor de bază de tratament egal, non-discriminatoriu, proporționalitate și transparență, asigurând cea mai eficientă utilizare a fondurilor publice și folosind în cel mai eficient mod tehnicile și metodele moderne de achiziție.

Cadrul legislativ oferă o bază solidă pentru buna desfășurare a procedurilor de achiziții publice, dar implementarea slabă a normelor privind achizițiile publice de către autoritățile contractante (erori în

[525] Aici și în continuare, "nu este disponibilă" se referă la datele solicitate administrației de către SIGMA în timpul Evaluării măsurărilor de referință 2015, dar care nu sunt furnizate.

procesul de planificare, licitație și faze de gestionare a contractelor) împiedică utilizarea eficientă a fondurilor publice[526].

În pofida unei obligații statutare de a elabora planuri anuale și trimestriale de achiziții publice[527], doar 5 din cele 16 ministere au stabilit astfel de planuri[528]. La etapa de planificare, autoritățile contractante au tendința de a defini bunurile, serviciile sau lucrările necesare fără exactitate. Acest lucru poate avea efecte inverse într-o etapă ulterioară, solicitînd finanțare suplimentară sau redistribuirea fondurilor alocate. Au fost depistate și achiziții efectuate în afara planurilor de achiziții publice, sau chiar a fondurilor bugetare alocate[529].

Autoritățile contractante 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 desfășoară ciclul complet al achizițiilor publice, de la planificare până la încheierea contractului. Există o serie de probleme legate de funcționarea acestor grupuri de lucru. Deși legislația secundară aplicabilă[530] stabilește o serie de criterii pentru a asigura buna desfășurare a procedurilor de achiziții publice, prezența unor experți în achiziții publice nu este întotdeauna garantată, și, uneori, aceștia chiar sunt excluși în mod explicit din componența grupului de lucru[531]. Lipsa experților în achiziții publice, ar putea explica parțial de ce grupurile de lucru nu sunt în măsură să pregătească o documentație de licitație adecvată (de exemplu, incompetența de a descrie cu suficientă precizie obiectul achizițiilor și bunurile sau serviciile solicitate) sau de a stabili în mod corect criteriile de calificare și evaluare, ceea ce în cele din urmă conduce la anularea ofertelor. În 2014, numărul de oferte anulate de către autoritățile contractante sau AAP s-a dublat în comparație cu 2013[532], și documentele incomplete de licitație au fost printre principalele motive de anulare[533].

Un think tank independent care monitorizează procedurile de achiziții publice în Republica Moldova[534] a identificat următoarele neregularități cele mai frecvente: divizarea achizițiilor în cantități mici pentru a evita procedurile de licitație deschisă (mai multe contracte în valoare puțin mai joasă sub plafonul acordat aceluiași contractant); utilizarea nejustificată a achizițiilor dintr-o singură sursă; neregularități în procesul de calificare (criterii de participare nejustificate sau care nu au legătură cu obiectul achiziției); termene nejustificat de restrînse; excluderea companiilor din motive false, în scopul de a favoriza un agent economic selectat; neregularități în faza de evaluare a ofertelor (acceptarea cu întârziere a ofertelor; modificarea ofertelor depuse; respingerea ofertelor "nedorite" din motive formale sau chiar din motive care nu sunt prevăzute de lege sau de documentația de atribuire; aplicarea unor criterii diferite de cele definite în documentația de atribuire); respingerea nejustificată a tuturor ofertelor licitate, în scopul de a repeta procedura cu diferite cerințe; nerespectarea cerințelor de transparență și raportare; și creșterea nejustificată a prețului în timpul executării contractului.

---

526 Afirmațiile în această parte a raportului se bazează pe constatările raportului Curții de Conturi, *supra* 40, și Raportul Expert-Grup, *Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții*, Capitolul 3 în special, publicat în iunie 2014, http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova.

527 Articolul 13 din LAP actuală, articolul 14 din noua LAP.

528 Raportul Expert-Grup, *Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții*, publicat în iunie 2014, http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova.

529 De exemplu, achiziționarea de echipamente medicale în valoare de 50 de milioane de lei realizată fără acoperire financiară a fost identificată în raportul Curții de Conturi, *supra* 40.

530 Regulamentul Nr. 1380 din 10 decembrie 2007, Monitorul Oficial Nr. 198-202 / 2007 din 21 decembrie 2007

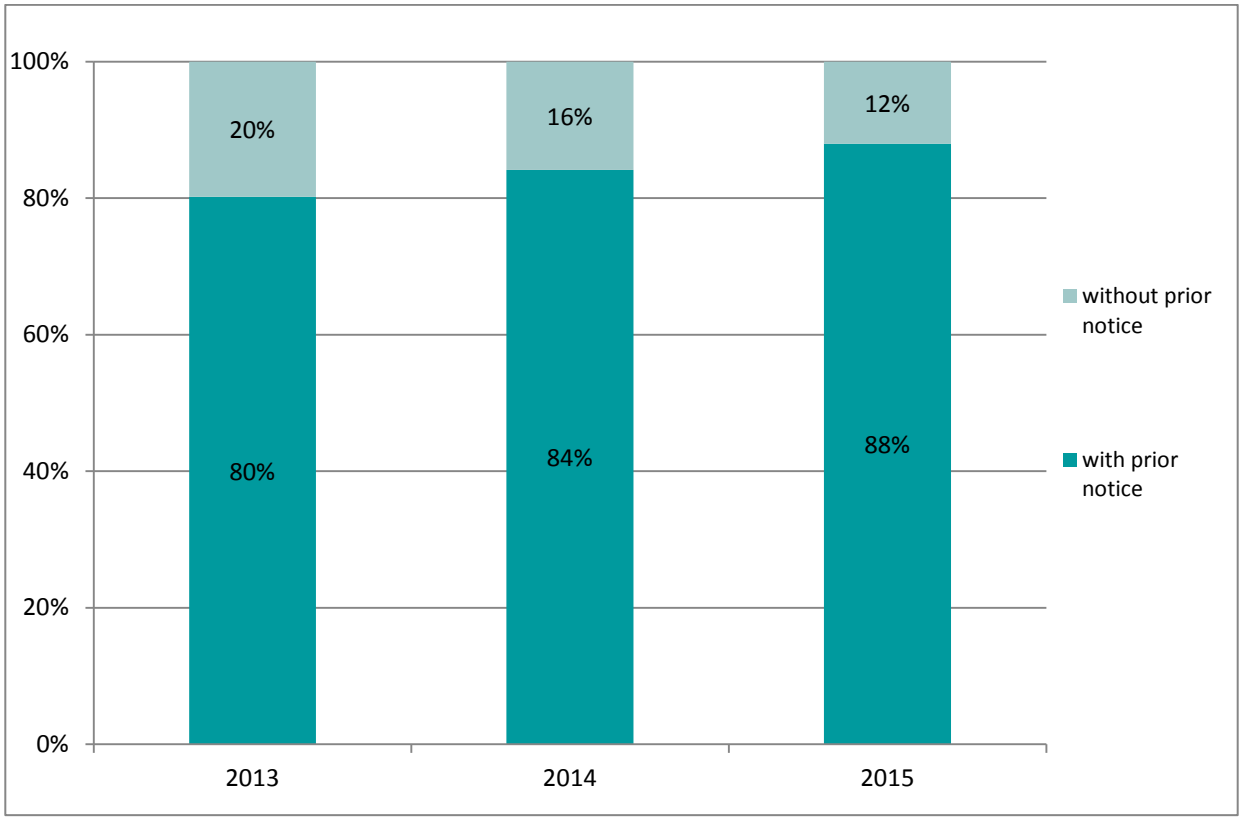
531 Întâlnirea dintre SIGMA și un grup de reprezentanți ai autorităților contractante, Chișinău, noiembrie 2015.

532 Conform datelor furnizate de AAP, 2 469 oferte au fost anulate în 2014, ceea ce reprezintă 15,6% din totalul ofertelor pe an, și 1 230 oferte au fost anulate în 2013, reprezentând 9,8% din totalul ofertelor pe an.

533 Date furnizate de AAP.

534 Raportul Expert-Grup, *Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții*, publicat în iunie 2014, http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova.

Figura 4. Numărul de contracte atribuite, cu și fără anunțul de intenție



Sursa: Agenția Achiziții Publice

Utilizarea tehnicilor și metodelor moderne de achiziții publice nu este avansată. Dezvoltarea achizițiilor electronice a început, dar Republica Moldova este în așteptarea fondurilor necesare de la donatorii internaționali pentru a lansa o cerere de oferte pentru dezvoltarea unui sistem de achiziții publice electronice, preconizat în 2016. Anunțurile de intenție sunt publicate în Buletinul Achizițiilor Publice, se publică exclusiv în format electronic din ianuarie 2015 și sunt gestionate de către AAP. Un Registru de stat electronic al achizițiilor publice, gestionat de AAP, este utilizat în prezent de cele mai mari 220 de autorități contractante[535]. Având în vedere acești factori, valoarea indicatorului pentru gradul de utilizare a tehnicilor și metodelor moderne de achiziții publice este 2

În pofida faptului că cadrul legislativ (atât LAP din 2007 și LAP din 2015) oferă o bază solidă pentru operațiunile corespunzătoare de achiziții publice, punerea în aplicare slabă contribuie la o utilizare ineficientă a fondurilor publice. Nu există instrumente pentru a sprijini aplicarea pe scară largă a tehnicilor și metodelor moderne de achiziții publice.

Principiul 14: Autoritățile și entitățile contractante dispun de capacitățile cuvenite, îndrumări și instrumente practice pentru asigurarea managementului profesional al întregului ciclu de achiziție.

În prezent, funcționarii desemnați în cadrul autorităților contractante pentru a fi membri ai grupurilor de lucru nu fac obiectul nici unei cerințe de certificare profesională, iar nivelul lor actual de educație nu este monitorizat[536]. Sarcinile legate de achizițiile publice sunt frecvent efectuate în paralel cu alte activități profesionale, care, uneori, nu au legătură cu achizițiile publice.

Implementarea slabă a legislației în domeniul achizițiilor publice accentuează necesitatea furnizării formării corespunzătoare și a sprijinului de consolidare a capacităților. Deși contribuția de consultanță și de formare este considerată una dintre prioritățile AAP[537], acest segment al activităților AAP este

535 Întâlnirea dintre SIGMA și AAP, Chișinău, noiembrie 2015.

536 Date furnizate de AAP.

537 Întâlnirea dintre SIGMA și AAP, Chișinău, noiembrie 2015.

relativ slab furnizat în prezent. În timp ce 1 655 de persoane au fost instruite în 2014, doar 37 de persoane au beneficiat de formare în 2015, în principal, la cererea autorităților contractante înseși. Un astfel de rezultat redus de formare din partea AAP este alarmant în special dat fiind faptul că noua LAP va intra în vigoare în mai 2016, iar AAP va trebui să organizeze activități explicative în timp util și ateliere de lucru privind modificările în condițiile noii legi. Autoritățile contractante recunosc lipsa actuală de formare, ceea ce poate duce la interpretări divergente ale LAP[538]. Formarea nu abordează concesiunile/PPP, care sunt în competența Ministerului Educației, și nu există nici o formare pentru agenții economici. Mai mult decât atât, formarea oferită de AAP nu ia în considerare nevoile participanților, a fost subliniat faptul că AAP nu dispune, în general, de informații cu privire la numărul și componența grupurilor de lucru care au nevoie de formare[539].

Ca o consecință a acestor preocupări, valoarea indicatorului pentru profesionalizarea funcționarilor în domeniul achizițiilor publice este 1.

Există un pachet solid de documente standard, modele și formulare disponibile pe pagina web a AAP[540], inclusiv un ghid cuprinzător de utilizare a Registrului de Stat al Achizițiilor Publice[541], pentru autoritățile contractante și operatorii economici. Dar aceste documente nu au fost încă adaptate pentru a reflecta intrarea în vigoare a noii LAP. Doar două persoane sunt responsabile de profesionalizarea și consolidarea capacităților la AAP[542]. În prezent, este în curs de elaborare un ghid privind bunele practici privind achizițiile publice[543], care va aborda și cele mai frecvente greșeli comise de către autoritățile contractante în procesul de achiziții publice și va ajuta la prevenirea interpretărilor divergente ale Legii.

Având în vedere aceste aspecte, valoarea indicatorului pentru natura și amploarea orientărilor clare, ușor de utilizat și a instrucțiunilor, documentelor standard și a altor instrumente aflate la dispoziția autorităților contractante și a funcționarilor din domeniul achiziții publice este 2.

Activitățile de consolidare a capacităților și de formare desfășurate de AAP sunt insuficiente, mai ales în contextul intrării iminente în vigoare a noii LAP. Formarea profesională și serviciile de consultanță sunt livrate autorităților contractante numai la cerere, lipsește caracterul periodic și concentrare. În prezent operatorii economici nu beneficiază de formare. Nu se realizează formarea în ceea ce privește concesiunile / PPP (care intră în competența Ministerului Economiei).

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) AAP să își intensifice activitățile de formare și să ofere asistență specifică profesională personalului autorităților contractante responsabile de operațiuni de achiziții publice (cum ar fi grupurile de lucru contractante), precum și operatorilor economici.

2) ME să ofere formare și asistență consultativă cu privire la concesiuni / PPP autorităților contractante și operatorilor economici.

Pe termen mediu (3-5 ani)

3) MF să elaboreze modificări la LAP pentru a introduce cerințe profesionale pentru membrii grupurilor de lucru, eventual, monitorizate prin intermediul unei proceduri de certificare. În mod alternativ, MF să evalueze cu atenție sistemul grupurilor de lucru în vederea eliminării acestora și, eventual, înființarea de unități permanente de achiziții publice din cadrul autorităților contractante.

538 Întâlnirea dintre SIGMA și un grup de reprezentanți ai autorităților contractante, Chișinău, noiembrie 2015.

539 Raportul Curții de Conturi, *supra* 40.

540 AAP, Modele de documente, http://tender.gov.md/ro/documente/modele-de-documente.

541 AAP, Manuale de utilizare, http://tender.gov.md/ro/content/manuale-de-utilizare.

542 Date furnizate de AAP.

543 Date furnizate de AAP.

2.8. Cerința - cheie: Cadrul constituțional și legal garantează independența, mandatul și organizarea Instituției Supreme de Audit pentru a-și realiza competențele în mod autonom conform standardelor aplicate activităților sale de audit, facilitând audite de calitate înaltă cu impact asupra funcționării sectorului public.

Valori de referință

Cadrul legal al CC este examinat prin intermediul a trei indicatori cantitativi și doi indicatori calitativi, prin analiza Constituției, legislației care reglementează CC (inclusiv normele interne și procedurile), precum și alte documente relevante. Modul de funcționare a CC este examinat prin intermediul a trei indicatori cantitativi și un indicator calitativ, prin analiza documentației relevante. Toate datele colectate sunt completate de interviuri.

În Republica Moldova a fost stabilit un cadru legal pentru o Instituție independentă și funcțională Supremă de Audit (ISA), și activitatea sa este publicată în mod regulat, deși Constituția nu prevede în mod expres independența și mandatul CC. CC este încă în proces de dezvoltare a practicilor sale de audit pentru a se conforma pe deplin cu ISSAI, și monitorizarea de către Parlament a rapoartelor CC este slabă, subminează impactul potențial al acestora. Valorile indicatorilor calitativi reflectă aceste aspecte.

	Principiul nr.	Indicator	Anul de referință	Valoarea de referință
Calitativ	15	Măsura în care cerinţa fundamentală pentru independenţa, mandatul şi organizarea ISA este stabilită şi protejată de cadrul legal şi constituţional.	2014	3
	15	Măsura în care managementul ISA asigură dezvoltarea instituţiei.	2014	3
	16	Măsura în care ISA utilizează standardele pentru a asigura calitatea activităţii de audit.	2014	3
Cantitativ	15	Diferenţa între bugetul aprobat şi cheltuielile realizate de ISA.	2014	-2.1%
	15	Cota bugetului ISA în bugetul de stat.	2014	0.1%
	15	Volumul resurselor utilizate pentru auditele obligatorii în comparaţie cu resursele pentru auditele selectate în mod independent de ISA.	2014	58.5%
	16	Proporţia rapoartelor de audit publicate pe site-ul web al ISA în comparaţie cu numărul total de rapoarte audit adoptate.	2014	95%
	16	Cota recomandărilor auditului acceptate şi implementate de subiecţii supuşi auditului.	2014	10.2%
	16	Cota rapoartelor de audit adoptate la timp.	2014	97.6%

Analiza principiilor

Principiul 15: Independența, mandatul și organizarea Instituției Supreme de Audit sunt stabilite și protejate de cadrul constituțional și legal, fiind respectate în practică.

CC este o instituție constituțională, dar independența și mandatul său nu sunt consacrate în Constituție. Constituția se referă la competențele sale care sunt consacrate în legea organică. Legea Curții de Conturi (Legea CC) prevede CC cu independență statutară și un mandat extins pentru activitățile sale[544].

Legea prevede independența Președintelui și membrilor Curții[545], și nici unul nu a fost revocat pe durata mandatului lor de cinci ani, care este relativ scurt. Acesta poate fi reînnoit pentru încă un termen.

Președintele CC a fost suspendat temporar, printr-o decizie a Parlamentului la 28 mai 2015 pentru putea să candideze la alegerile pentru funcția de primar de Chișinău la 14 iunie 2015[546].

Bugetul CC este prezentat și aprobat de către legislativ fără nici o intervenție din partea executivului, cu toate că Parlamentul stabilește anumite constrângeri asupra CC privind executarea bugetului propriu și numărul maxim de personal.

CC, în general, nu este restricționată în activitățile sale, și are acces nelimitat la sedii și informații[547]. Cu toate acestea, din 2012, o agenție a împiedicat CC să efectueze un audit al performanței[548]. Ea a contestat autoritatea legală a CC pentru efectuarea unui audit, deoarece legea specifică a agenției indică faptul că auditul financiar ar trebui să fie efectuat de către un auditor privat. Acest lucru face obiectul unei proceduri judiciare.

CC prezintă Parlamentului toate rapoartele de audit solicitate de mandatul său și adoptate de către CC, iar acestea sunt publicate în Monitorul Oficial și pe pagina web a CC. Informațiile de pe site-ul Curții de Conturi demonstrează un model puternic de publicare a rapoartelor și a comunicatelor de presă generale cu privire la activitățile sale.

Independența CC, mandatul și organizarea sa sunt stabilite și protejate de cadrul juridic general, cu o singură excepție: Constituția în sine nu prevede în mod clar independența CC. Rolul și mandatul CC, sunt, de asemenea, în general, respectate, cu excepția instanței menționate mai sus. Pe baza acestor factori, valoarea indicatorului pentru independența, mandatul și organizarea CC este 3.

Planul strategic al CC pentru 2011-2015 este publicat pe pagina web a acesteia[549], și CC dispune de un proiect de plan strategic pentru 2016-2020[550], care urmează să fie adoptat până la sfârșitul anului 2015. Noul proiect de plan strategic a fost elaborat în principal, de către CC, cu contribuția organismelor donatoare, ținând seama de cunoștințele actuale și situația proiectelor de asistență curente. Totuși, nu a fost dezvoltat pe baza analizei deficitului intern sau extern. CC examinează și rapoartează progresele înregistrate în Parlament prin intermediul raportului său anual de activitate, care este, de asemenea, publicat pe pagina web a CC[551]. Cu toate acestea, nu a existat nici o examinare formală sau monitorizare a planului de dezvoltare strategică, și nici o raportare clară privind indicatorii- cheie de performanță care au fost dezvoltați.

---

544 Legea Curții de Conturi Nr.261-XVI din 5 decembrie 2008, Dispoziții generale, articolele 2-6, și Activitatea de audit a Curții de Conturi, articolele 28-36.

545 Legea CC, Membrii Curții de Conturi, articolele 17-22.

546 Hotărîrea Parlamentului Nr. 20 din 28 mai 2015.

547 Legea CC, articolele 9 și 29.

548 Informaţie furnizată de Preşedintele CC.

549 Planul de Dezvoltare Strategică a CC pe anii 2011-2015, http://www.ccrm.md/public/files/file/proiecte/Plan2011_2015_Rom_PDF.pdf.

550 Informaţie furnizată de CC.

551 *Raportul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2014*, http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/raport_activitate/Raport_de_activitate_2014_ro.pdf.

CC dispune de structuri de management și de sprijin, care îi permit să pună în aplicare mandatul său[552]. Cu toate acestea, din cauza numărului de entități care intră sub incidența mandatului său CC nu poate să le examineze anual. Responsabilitatea de management a personalului de audit este în mod clar atribuită, cum ar fi și activitatea în programul anual de audit[553]. CC prevede perfecționarea auditorilor săi printr-o Strategie de formare și dezvoltare[554], susținută de planuri anuale de formare, pe baza unei analize a necesităților de instruire. Un volum semnificativ de formare a fost furnizată prin intermediul programelor de asistență ale donatorilor. Cu toate acestea, cerințele Legii Curții de Conturi de a avea în vigoare măsuri pentru atestarea auditorilor publici nu au fost încă implementate[555].

Pe baza factorilor privind dezvoltarea și revizuirea Planului strategic de dezvoltare și a indicatorilor de performanță, valoarea indicatorului pentru măsura în care conducerea CC asigură dezvoltarea instituției este 3.

Independența, mandatul și organizarea CC sunt stabilite și protejate de Legea CC, și sunt în general respectate, deși acestea nu sunt prevăzute în mod expres în Constituție. CC are un număr semnificativ de instituții publice care fac obiectul mandatului său de audit, și nu este posibil ca CC să verifice toate instituțiile în fiecare an.

Principiul 16: Instituția Supremă de Audit aplică standardele într-un mod neutru și obiectiv pentru a asigura audite de calitate înaltă, cu un impact pozitiv asupra funcționării sectorului public.

CC a adoptat manuale de audit pentru auditele de regularitate, performanță și tehnologia informației în 2009 și 2010[556]. Printr-o decizie a Curții, în decembrie 2013[557], a convenit să adopte ISSAI. Manualele de audit sunt în proces de revizuire pentru a reflecta ISSAI și pilotate printr-un eșantion de audit de către Direcţia generală metodologie, planificare şi analiză a CC. Cele patru rapoarte de audit care au fost examinate indică faptul că acestea sunt, în general, în curs de elaborare, în conformitate cu standardele internaționale.

CC dispune de un cadru de control al calității[558] care îndeplinește cerința ISSAI 40. Pe parcursul anilor 2014 și 2015, CC a început punerea în aplicare a cadrului, cu un număr mic de examinări "fierbinți" de control al calității întreprinse în 2014. În 2015 CC era încă în procesul de punere în aplicare a cadrului deplin.

Acoperirea auditului CC în 2014 a constituit 76% din bugetul de stat. Acoperirea de audit se bazează pe un plan general de trei ani (cel mai recent elaborat pentru perioada 2014 - 2016), precum și planurile anuale de audit. Planurile sunt bazate pe riscuri, așa cum prevede regulamentul intern privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor de audit[559].

Pe parcursul anului 2014, CC a pregătit 41 rapoarte de audit care au rezultat în adoptarea a 38 de decizii de către CC. Au fost elaborate cinci rapoarte de audit privind auditul situațiilor financiare, au fost pronunțate 11 opinii, dintre care 6 au fost fără rezerve. CC a întreprins audituri de performanță pentru mai mulți ani, și a raportat privind cinci audite de performanță în 2013 cît și în 2014.

---

552 Decizia Curții Nr. 3-d din 17 iulie 2012.

553 CC și *Programul activităţii de audit a Curţii de Conturi*, http://www.ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=97&t=/Audit/Program-de-activitate&.

554 CC, *Strategia de instruire şi dezvoltare profesională*, http://www.ccrm.md/public/files/file/resurseumane/STRATEGIA_profesionala.pdf.

555 Legea CC, Personalul cu atribuții de audit public, articolul 25.

556 CC, Manuale de audit, http://www.ccrm.md/pageview.php?l=ro&idc=33&t=/Audit/Metodologie-de-audit.

557 Decizia Curții Nr. 60 din 11 decembrie 2013.

558 Informaţie furnizată de CC.

559 CC, *Regulamentul cu privire la elaborarea, modificarea şi urmărirea realizării Programului activităţii de audit a Curţii de Conturi*, http://www.ccrm.md/public/files/file/Activitatea%20Contro/Metodologie/H63_2010_an1-R_ElabProgActiv.pdf.

CC prezintă toate rapoartele sale Parlamentului. Nu există în prezent nici o procedură formală pentru gestionarea rapoartelor Curții de Conturi de către Parlament, și verificarea rapoartelor Curții de Conturi este limitată și nu este bine dezvoltată, cu doar patru rapoarte examinate de comisiile parlamentare în 2014. Raportul CC privind executarea bugetului de stat pentru anul 2013, prezentat în octombrie 2014, nu a a fost examinat de către Parlament până în noiembrie 2015[560].

Direcţia generală metodologie, planificare şi analiză a CC monitorizează punerea în aplicare a recomandărilor de către entitățile auditate. Pentru 2014, CC a emis 795 recomandări, dintre care doar 81 au fost implementate până la sfârșitul anului următor, deși încă 121 au fost parțial puse în aplicare. Totuși, trebuie remarcat faptul că o serie de recomandări nu au trecut de data scadenței punerii în aplicare, deoarece intervalul de timp pentru punerea în aplicare a recomandărilor poate fi între 6 și 27 luni, în funcție de natura lor.

Pe baza factorilor de mai sus, valoarea indicatorului privind măsura în care CC utilizează standarde internaționale pentru a asigura calitatea activității sale este 3.

CC își dezvoltă practicile sale profesionale, în conformitate cu standardele internaționale, și publică rapoarte de audit care îndeplinesc standardele. Totuși, numărul de recomandări implementate de către entitățile auditate până la sfârșitul anului următor este redus, și nu este bine dezvoltat un control și deliberare privind rapoartele individuale ale CC de către Parlament.

Recomandări - cheie

Pe termen scurt (1-2 ani)

1) CC să elaboreze o strategie de audit pentru a se asigura că toate conturile din cadrul mandatului său sunt auditate în mod regulat.
2) CC să se asigure că formarea este în vigoare pentru a asigura dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului care să permită punerea în aplicare eficientă a manualelor de audit revizuite bazate pe ISSAI.
3) CC să ia măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți rata de implementare a recomandărilor sale de către entitățile auditate.
4) CC să organizeze evenimente de sensibilizare pentru deputații Parlamentului și structurile auditate pentru a educa părțile interesate cu privire la implicațiile concluziilor și recomandărilor Curții de Conturi și importanța punerii în aplicare a acestora de către entitățile auditate.
5) CC să stabilească mecanisme eficiente împreună cu Parlamentul pentru a aborda gama largă de aspecte și instituțiile publice care fac obiectul rapoartelor de audit ale CC.

Pe termen mediu (3-5 ani)

6) CC să depună toate eforturile pentru a consacra în mod clar în Constituție independența și mandatul său.
7) CC să depună toate eforturile pentru a revizui legea cu privire la audit pentru numirea membrilor CC, care depășesc termenul actual de cinci ani.

[560] Hotărîrea Parlamentului Nr.187 din 5 noiembrie 2015.

For more information:

OECD/SIGMA
2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

mailto: sigmaweb@oecd.org
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00
Fax: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org