SIGMA
Creating Change Together

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Rapoarte de monitorizare SIGMA

# Administrația publică în Republica Moldova

Evaluare în conformitate cu Principiile administrației publice

**Octombrie 2023**

Rapoarte de monitorizare SIGMA

# Administrația publică în Republica Moldova

Rapoartele de monitorizare SIGMA analizează performanțele administrațiilor publice prin intermediul unui set de indicatori standardizați pe baza Principiilor administrației publice. Sunt evaluate atât elementele indispensabile ale unei bune administrații publice (legi, politici, capacitate instituțională și proceduri bune), cât și modul în care o administrație funcționează în practică.

SIGMA
Creating Change Together

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Acest document a fost elaborat cu sprijinul financiar al Uniunii Europene (UE). Acesta nu ar trebui să fie considerat ca reprezentând opiniile oficiale ale UE, ale OCDE sau ale țărilor membre ale acesteia, sau ale partenerilor care participă la programul SIGMA. Opiniile exprimate și argumentele folosite sunt cele ale autorilor.

Acest document, precum și orice date și hărți incluse în prezentul document, nu aduc atingere statutului sau suveranității asupra oricărui teritoriu, delimitării frontierelor și granițelor internaționale și numelui oricărui teritoriu, oraș sau regiune.

Utilizarea acestui material, pe suport digital sau tipărit, este reglementată de Clauzele și condițiile care se găsesc pe pagina site-ului OCDE http://www.oecd.org/termsandconditions

**Rapoarte de monitorizare SIGMA** - https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm

**Publicația poate fi citată ca:**
OECD (2023), "Administrația publică în Republica Moldova", *Rapoarte de monitorizare SIGMA*, OECD, Paris, https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf

Fotografii: Copertă © SIGMA

**OCDE (2023)**

OECD/SIGMA - 2 Rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
+33 (0) 1 45 24 82 00 | sigmaweb@oecd.org | www.sigmaweb.org

# Cuprins

Lista abrevierilor și acronimelor 4

Rezumat 6

Introducere 12

Metodologie 13

Cadrul strategic al reformei administrației publice 15
- Rezumat și recomandări 15
- Analiză 17

Elaborarea și coordonarea de politici 25
- Rezumat și recomandări 25
- Analiză 28

Serviciul public și managementul resurselor umane 54
- Rezumat și recomandări 54
- Analiză 57

Responsabilitatea 83
- Rezumat și recomandări 83
- Analiză 86

Prestarea serviciilor 100
- Rezumat și recomandări 100
- Analiză 102

Managementul finanțelor publice 114
- Rezumat și recomandări 114
- Analiză 118
  - Gestionarea bugetului 118
  - Controlul intern și auditul 131
  - Achiziții publice 139
  - Auditul extern 156

# Lista abrevierilor și acronimelor

| | |
|---|---|
| AAP | Agenția Achiziții Publice |
| AGE | Agenția de Guvernare Electronică |
| AI | Auditul intern |
| ANI | Autoritatea Națională de Integritate |
| ANS | analiza nevoilor de instruire |
| ANSA | Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor |
| ANSC | Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor |
| ASA | Acordul de stabilizare și de asociere |
| ASP | Agenția Servicii Publice |
| BASS | Bugetul asigurărilor sociale de stat |
| CAL | Centrul de armonizare a legislației, Cancelaria de Stat |
| CAPCS | Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate |
| CBTM | Cadrul Bugetar pe Termen Mediu |
| CCFP | Comisia de control al finanțelor publice |
| CG | Centrul Guvernului |
| CIPS | Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică |
| CNA | Centrul Național Anticorupție |
| CNAS | Casa Națională de Asigurări Sociale |
| CFPI | controlul financiar public intern |
| CPRF | Cheltuielile publice și răspunderea financiară |
| CSJ | Curtea Supremă de Justiție |
| CSM | Consiliul Superior al Magistraturii |
| Curtea de Conturi | Curtea de Conturi |
| CUT | Contul unic trezorerial |
| DMSP | Direcția Managementul Serviciului Public |
| ECP | elaborarea și coordonarea de politici |
| FAOAM | Fondurile asigurării obligatorii de asistenţă medicală |
| FPRBF | Finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală |
| IE | Integrarea europeană |
| INTOSAI | Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit |
| ISO | Organizația Internațională de Standardizare |

| | |
|---|---|
| ISSAI | Standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit |
| LAP | Legea privind achizițiile publice |
| LFPSFP | Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public |
| MAEIE | Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene |
| MDED | Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării |
| MF | Ministerul Finanțelor |
| MFP | managementul finanțelor publice |
| MJ | Ministerul Justiției |
| MMPS | Ministerul Muncii și Protecției Sociale |
| MP | membru al Parlamentului |
| MRU | managementul resurselor umane |
| OMF | Ordinul Ministerului Finanțelor |
| PAAG | Planul anual de acțiuni al Guvernului |
| PISRAP | Programul de implementare a Strategiei RAP |
| PPP | parteneriat public-privat |
| RAP | reforma administrației publice |
| REBS | Raport privind executarea bugetului de stat |
| RIA | Evaluarea impactului de reglementare |
| SAI | Instituția Supremă de Audit |
| SIMRU | Sistemul informatic de management al resurselor umane |
| SNAI | Standardele naționale de audit intern |
| SNCI | Standardele naționale privind controlul intern |
| SPMRU | serviciul public și managementul resurselor umane |
| STISC | Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică |
| TIC | Tehnologia informației și comunicațiilor |
| Î.S. | întreprindere de stat |
| WCAG | Orientări privind accesibilitatea conținutului web |

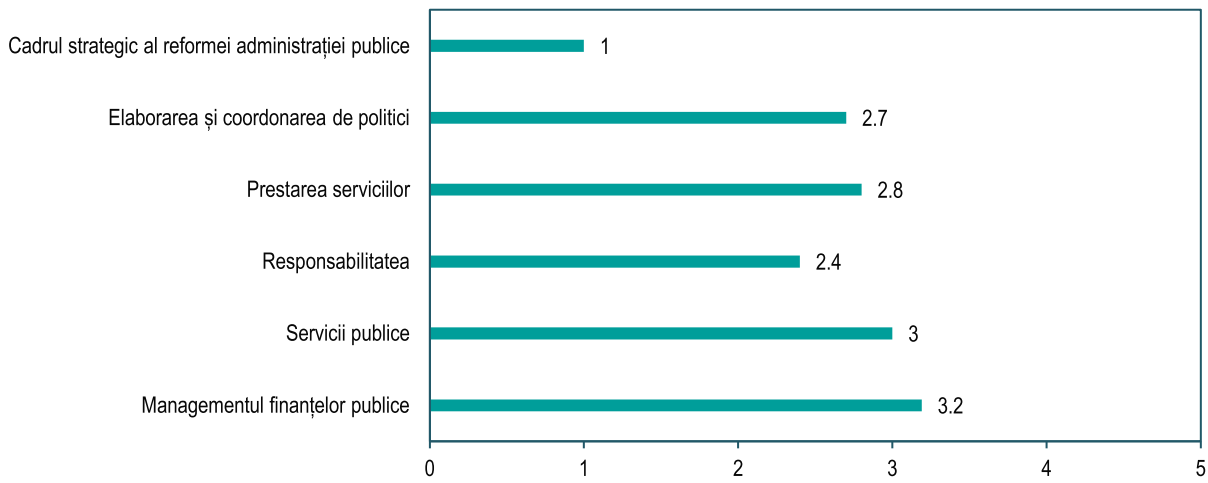
# Rezumat

La 23 iunie 2022, Uniunea Europeană (UE) a acordat Republicii Moldova (denumită în continuare "Moldova") statutul de țară candidată în temeiul angajamentului de a realiza reforme structurale.[1] În conformitate cu noua metodologie de extindere a UE care pune accentul pe elementele fundamentale, decizia UE a subliniat necesitatea unor reforme în domeniul administrației publice și al managementului finanțelor publice (MFP).[2] Acest raport analizează în mod cuprinzător progresele înregistrate de Republica Moldova în ceea ce privește reforma administrației publice (RAP) și MFP în 2023 în conformitate cu Principiile Administrației Publice.[3]

## RAP în Moldova

În ansamblu, performanța Republicii Moldova în cele șase domenii ale administrației publice variază de la 1 la 3.2 pe o scară de cinci puncte (0-5) (Figura 1).[4]

### Figura 1. Performanța Republicii Moldova în domeniile Principiilor administrației publice




Notă: Figura prezintă mediile pe domenii pentru fiecare domeniu. Media aritmetică a subindicatorilor este utilizată pentru a calcula media domeniului.

**Deoarece RAP este una dintre priorități, Guvernul Republicii Moldova a adoptat un nou cadru strategic pentru RAP, dar nu l-a implementat încă.** În prima jumătate a anului 2023, Guvernul a finalizat

[1] Concluziile Consiliului European, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/.

[2] Comunicarea Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Strategia de extindere și principalele provocări pentru perioada 2014-2015 [COM(2014) 700 final din 8 octombrie 2014].

[3] OCDE (2017), *Principiile administrației publice,* OCDE, Paris,

http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf.

[4] Tabelul 1 de la sfârșitul rezumatului oferă o imagine de ansamblu cuprinzătoare a valorilor indicatorilor.

obiectivele de politică pentru aproape toate domeniile RAP în două strategii separate RAP și MFP. Deși strategia RAP include obiective de performanță pentru 2026 și mecanisme solide de gestionare și coordonare pentru punerea în aplicare a acțiunilor de reformă, strategia MFP necesită încă îmbunătățiri în aceste domenii. Punerea efectivă în aplicare a reformelor planificate și atingerea obiectivelor stabilite rămân de văzut pentru ambele planuri.

**Mecanismele de coordonare pentru planificarea și dezvoltarea politicilor au fost în mare parte stabilite prin lege, dar funcționarea lor trebuie îmbunătățită, iar capacitățile organismelor responsabile ale Centrului Guvernului (CG) trebuie consolidate.** Coordonarea între organele CG și între CG și ministerele de resort ar putea fi îmbunătățită. Comitetul interministerial pentru planificare strategică, recent reînnoit, ar putea reprezenta o evoluție pozitivă în acest sens. Elementele-cheie ale procesului de planificare a politicilor au fost stabilite în legislație, dar funcțiile generale de control al calității ale Cancelariei de Stat sunt slabe. În plus, continuă să se observe o lipsă de coerență între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale și calcularea costurilor în documentele de planificare cheie. CG trebuie, de asemenea, să joace un rol mai important în asigurarea respectării procedurilor de evaluare a impactului și de consultare și a respectării standardelor de calitate.

Moldova nu a adoptat încă un document național de planificare a integrării europene (IE) ceea ce nu oferă o claritate suficientă cu privire la dinamica adoptării *acquis*-ului UE. Cu toate acestea, în urma instituirii mecanismelor de coordonare pentru procesele IE în decembrie 2022, a fost inițiată o abordare mai structurată a planificării angajamentelor legate de aderarea la UE, care trebuie sprijinită.

**Cadrele legislative și de politică oferă o bază suficientă pentru funcția publică profesionistă și gestionarea resurselor umane în administrația publică, însă atragerea și păstrarea personalului calificat reprezintă o provocare serioasă.** Sistemul de remunerare nu reușește să asigure echitatea internă și externă a salariilor, în pofida reformei din 2018 și a modificărilor legislative recente. În același timp, numeroase excepții de la normele privind al doilea loc de muncă menite să îmbunătățească remunerarea amenință neutralitatea și dedicarea față de responsabilitățile funcției publice statutare.

Funcția publică de conducere de nivel superior este definită inadecvat, deoarece abilitarea secretarilor generali în managementul resurselor umane (MRU) este insuficientă; secretarii de stat care gestionează domenii de politică largi sunt numiți politic; iar conducătorii autorităților administrației publice sunt excluși din sfera funcției publice de conducere de nivel superior. Instabilitatea ridicată a funcției publice de conducere de nivel superior, în special după schimbarea guvernului, împiedică continuitatea managementului profesionist în administrația publică.

În timp ce crearea unei Direcții de management al serviciului public în cadrul Cancelariei de Stat în 2022 este un pas important pentru îmbunătățirea coordonării la nivelul administrației publice centrale a practicilor serviciului public și MRU, lipsa unui sistem informațional funcțional de management al resurselor umane (SIMRU) este un impediment. Cu toate acestea, instruirea centralizată a funcționarilor publici este bine reglementată și pusă în aplicare de către Direcție, iar percepția funcționarilor publici cu privire la oportunitățile de carieră bazate pe merit în sectorul public este pozitivă.

**Deși cadrul juridic pentru diferite aspecte ale răspunderii este în mare parte adecvat, acesta este asociat cu deficiențe în ceea ce privește punerea în aplicare și asigurarea respectării normelor.** Sistemul de organizare și răspundere al administrației publice centrale permite exceptarea unui număr mare de organisme ale administrației publice de la normele generale privind ocuparea forței de muncă, salariile și gestiunea financiară, bazate pe merit. În plus, managementul performanței orientat spre rezultate și responsabilitatea managerială nu sunt, de asemenea, încă o practică obișnuită. Deși cadrul juridic pentru accesul la informații și furnizarea proactivă de informații sunt de apreciat, respectarea normelor și promovarea guvernanței transparente nu sunt coordonate la nivel central. Și, deși instituțiile de supraveghere sunt consolidate prin garanții fiabile de independență și mandate ample, acestea suferă de vizibilitate redusă și de ineficiență în aplicarea recomandărilor lor.

Reforma sistemului judiciar menită să restabilească încrederea publicului în instanțe se află într-un stadiu incipient de punere în aplicare, impactul potențial pe termen scurt al anumitor măsuri de reformă care provoacă o oarecare îngrijorare. Impactul pe termen scurt și mediu al reformei judiciare lansate recent și deficitul tot mai mare de judecători numiți, în special pentru instituțiile de primă instanță, amenință buna funcționare a cadrului juridic pentru justiția administrativă. Performanța sistemului de justiție administrativă se deteriorează, după cum demonstrează scăderea capacității sistemului judiciar de a gestiona afluxul de cauze noi, întrucât timpul mediu de așteptare pentru pronunțarea hotărârilor în cauzele administrative în

instituțiile judecătorești de primă instanță a crescut la peste 15 luni. Aceste evoluții îngrijorătoare necesită acțiuni de gestionare sistemică și o abordare strategică pentru asigurarea accesului la justiție.

În plus, aplicarea efectivă a garanțiilor constituționale privind răspunderea publică este împiedicată de un cadru legislativ defectuos și vag și de lipsa unor sisteme fiabile de monitorizare a practicilor administrative și judiciare.

**S-au înregistrat progrese în ceea ce privește modernizarea furnizării serviciilor administrative și a accesibilității acestora.** A fost creat un cadru instituțional solid pentru modernizarea prestării de servicii, iar Codul administrativ din 2019 și Legea cu privire la serviciile publice din 2021 reprezintă etape esențiale pentru a acorda cetățenilor și întreprinderilor dreptul la bună administrare. Guvernul a cartografiat 718 servicii pentru întreprinderi și cetățeni, dintre care 276 sunt disponibile digital. Odată cu crearea unei rețele de 40 de centre multifuncționale în 31 de raioane și 17 centre comunitare, accesul la serviciile administrative a fost un obiectiv politic clar în ultimii ani. Șaptezeci la sută dintre cetățenii intervievați și 50% dintre reprezentanții mediului de afaceri susțin că sunt complet sau în mare parte mulțumiți de serviciile publice în general. Pe de altă parte, există cadrul juridic și instituțional pentru îmbunătățirea accesibilității pentru persoanele cu nevoi speciale, dar este pus în aplicare în mod insuficient în practică. În timp ce implicarea utilizatorilor și instrumentele de feedback sunt aplicate pe scară largă, nu există o politică de management a calității la nivel de stat.

**Fundamentul pentru managementul finanțelor publice și a achizițiilor publice este solid, dar sunt evidente deficiențe în planificarea bugetară, controlul intern și audit.** În general, Moldova și-a menținut disciplina fiscală, chiar dacă țara s-a confruntat cu presiuni bugetare semnificative generate de pandemia COVID-19, creșterea prețurilor la energie și instabilitatea regională din cauza războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Estimările conservatoare ale veniturilor, gestionarea adecvată a lichidităților și a datoriilor, controalele stricte ale angajamentelor și un sistem solid de trezorerie au evitat acumularea arieratelor de plată.

În rest, însă, planificarea bugetară este slabă. Deși cadrul juridic include numeroase bune practici internaționale pentru pregătirea unui cadru bugetar pe termen mediu, aceste practici nu sunt respectate în mare măsură în punerea efectivă în aplicare. Documentația bugetară este cuprinzătoare și ușor accesibilă, dar transparența este scăzută din cauza nedivulgării alocărilor detaliate din linia bugetară "acțiuni generale", care reprezintă mai mult de jumătate din bugetul de stat.

Deși cadrele operaționale și de reglementare pentru controlul intern și auditul intern sunt în mare parte stabilite, punerea în aplicare eficace nu a progresat în același ritm cu modificările aduse cadrului juridic. Implementarea auditului intern este afectată de probleme semnificative legate de resurse în unitățile AI, majoritatea nu dispun de personal în conformitate cu cerințele legale. Între timp, sistemul de achiziții publice se bazează pe un cadru juridic și instituțional solid și pe un mecanism independent de revizuire care funcționează bine, dar portalul de achiziții publice electronice MTender conține diverse deficiențe și necesită modernizare. Contractele de valoare mică nu sunt monitorizate, iar divizarea artificială a contractelor este o problemă sistemică. Cu toate acestea, Curtea de Conturi auditează în timp util Raportul anual privind executarea bugetului de stat, iar Parlamentul acordă o atenție sporită auditului. Totuși, auditurile întreprinderilor de stat și ale administrațiilor locale nu au loc suficient de frecvent și nu pot asigura responsabilitatea cu privire la utilizarea fondurilor publice.

## Acțiuni de întreprins

**În general, cadrul legislativ al Republicii Moldova este în mare parte stabilit, dar capacitatea scăzută a serviciului public la nivelul administrației publice centrale împiedică respectarea și punerea în aplicare eficientă.** În majoritatea domeniilor, legislația se bazează pe un temei juridic ferm, aliniat la principiile SIGMA, însă limitările de personal atât în ceea ce privește cantitatea, cât și calitatea în cadrul administrației publice centrale nu asigură o punere în aplicare coerentă. Există deficiențe în toate domeniile, dar exemple proeminente sunt deficitul de personal din unitățile de audit intern, evaluările insuficiente ale investițiilor de capital pentru proiecte și lipsa evaluărilor impactului reglementărilor pentru noile politici și strategii. Deficitele de capacitate înseamnă, de asemenea, că instituțiile CG, inclusiv Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor, nu pot monitoriza și asigura suficient respectarea politicilor adoptate de entitățile publice.

**Limitările capacității serviciului public sunt parțial legate de spațiul fiscal al țării**, Moldova fiind clasată printre cele mai sărace țări din Europa și având spațiu fiscal limitat. Prin urmare, este lăudabil faptul că a menținut disciplina fiscală sub presiunile bugetare semnificative generate de pandemia de COVID-19 și de instabilitatea regională de la începutul invaziei Rusiei în Ucraina.

**Cu toate acestea, prezentul raport relevă, de asemenea, fragmentarea organizării administrației publice și a inconsecvențelor sistemului de salarizare.** Abordarea acestor deficiențe nu este, în principiu, condiționată de limitările financiare ale statului. În timp ce Guvernul Republicii Moldova a finalizat aproape în întregime un nou cadru strategic pentru RAP, **revizuirea acestuia de către SIGMA arată că ambele documente vor avea o utilitate limitată în abordarea problemelor-cheie.** Niciuna dintre strategii nu oferă soluții și ținte clare legate de problemele specifice identificate. Reforma salarizării din Strategia RAP vizează remedierea ratelor de bază scăzute necompetitive, dar lipsește o analiză a impactului fiscal și nu se referă la alte caracteristici ale unui sistem de remunerare solid (echitate, transparență și previzibilitate). Lipsește o legătură cu raționalizarea cuprinzătoare necesară a organizării autorităților administrației publice centrale.

Între timp, strategia MFP optează pentru o soluție sectorială. Acesta sugerează creșterea remunerației pentru personalul din sectorul bugetar, mai degrabă decât recunoașterea inconsecvențelor salariale ca o problemă pe orizontală. Ambele documente prevăd numeroase reforme care vor spori și mai mult sarcinile legate de resursele umane, ceea ce pare nerealist și nedorit, având în vedere că există deja blocaje. Actualizarea cadrului strategic pentru a cuprinde constatările acestui raport ar fi astfel benefică, necesitând o coordonare strânsă între Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor.

În cele din urmă, dacă Moldova dorește să-și avanseze procesul IE, trebuie să urmărească cu fermitate inițiativele de dezvoltare a politicilor și de coordonare a IE recent introduse, în special elaborarea unui plan IE și înființarea grupurilor de lucru.

## Tabelul 1. Prezentare generală a valorilor indicatorilor

| Domeniu | Principiu | Valoarea indicatorului | Media pe domeniu |
|---|---|---|---|
| **1 Cadrul strategic al reformei administrației publice** | 1.1 Calitatea cadrului strategic al reformei administrației publice | **3** | **1** |
| | 1.2 Eficacitatea punerii în aplicare a RAP și exhaustivitatea monitorizării și raportării | **0** | |
| | 1.3 Sustenabilitatea financiară a RAP | **0** | |
| | 1.4 Responsabilitate și coordonare în RAP | **1** | |
| **2. Dezvoltarea și coordonarea politicilor** | 2.1 Îndeplinirea funcțiilor critice de către instituțiile Centrului Guvernului | **3** | **2.7** |
| | 2.2 Îndeplinirea funcțiilor de integrare europeană de către instituțiile Centrului Guvernului | **2** | |
| | 2.3 Calitatea planificării politicilor | **3** | |
| | 2.4 Calitatea planificării politicilor pentru integrarea în UE | **0** | |
| | 2.5 Calitatea monitorizării și raportării guvernamentale | **2** | |
| | 2.6 Transparența și conformitatea juridică a procesului decizional guvernamental | **3** | |
| | 2.7 Controlul parlamentar asupra procesului de elaborare a politicilor guvernamentale | **2** | |
| | 2.8 Caracterul adecvat al organizării și al procedurilor pentru sprijinirea elaborării politicilor și legislației care pot fi puse în aplicare | **3** | |
| | 2.9 Capacitatea Guvernului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul Uniunii Europene | **4** | |
| | 2.10 Elaborarea de politici bazate pe dovezi | **3** | |
| | 2.11.1 Consultare publică privind politicile publice | **2** | |
| | 2.11.2. Consultare interministerială privind politicile publice | **4** | |
| | 2.12.1. Predictibilitatea și coerența legislației | **2** | |
| | 2.12.2. Accesibilitatea legislației | **5** | |
| **3. Serviciul public și managementul resurselor umane** | 3.1 Caracterul adecvat al domeniului de aplicare al serviciului public | **4** | **2.8** |
| | 3.2 Caracterul adecvat al politicii, a cadrului juridic și a cadrului instituțional pentru managementul profesional al resurselor umane în serviciul public | **2** | |
| | 3.3.1 Meritocrația și eficacitatea recrutării funcționarilor publici | **3** | |
| | 3.3.2. Eliberarea din funcție pe bază de merit și retrogradarea funcționarilor publici | **3** | |
| | 3.4 Recrutarea pe bază de merit și eliberarea din funcție a funcționarilor publici de conducere de nivel superior | **2** | |
| | 3.5 Echitatea și competitivitatea sistemului de remunerare a funcționarilor publici | **1** | |
| | 3.6 Dezvoltarea profesională și instruirea funcționarilor publici | **3** | |
| | 3.7.1. Calitatea procedurilor disciplinare pentru funcționarii publici | **4** | |
| | 3.7.2. Integritatea funcționarilor publici | **3** | |
| **4. Responsabilitatea** | 4.1 Responsabilitatea și organizarea autorităților administrației publice centrale | **2** | **2.4** |
| | 4.2 Accesibilitatea informațiilor de interes public | **4** | |
| | 4.3 Eficacitatea controlului autorităților publice de către instituțiile independente de supraveghere | **2** | |
| | 4.4 Echitate în gestionarea litigiilor administrative judiciare | **3** | |
| | 4.5 Funcționalitatea regimului de răspundere publică | **1** | |
| **5. Prestarea serviciilor** | 5.1 Orientarea către cetățeni a prestării de servicii | **4** | **3** |
| | 5.2 Echitatea și eficiența procedurilor administrative | **3** | |
| | 5.3 Existența unor facilitatori pentru prestarea de servicii publice | **2** | |
| | 5.4 Accesibilitatea serviciilor publice | **3** | |
| **6. Managementul finanțelor publice** | Gestionarea bugetului | | **3.2** |
| | 6.1 Calitatea cadrului bugetar pe termen mediu | **2** | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 6.2 Calitatea procesului bugetar anual și credibilitatea bugetului | **2** | |
| | 6.3 Fiabilitatea execuției bugetare și a practicilor de evidență contabilă | **5** | |
| | 6.4 Calitatea managementului datoriei publice | **4** | |
| | Controlul financiar public intern | | **2.8** |
| | 6.6 Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru controlul intern | **4** | |
| | 6.7 Funcționarea controlului intern | **1** | |
| | 6.8 Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru auditul intern | **4** | |
| | 6.9 Funcționarea auditului intern | **2** | |
| | Achiziții publice | | **3.4** |
| | 6.10 Calitatea cadrului legislativ pentru achizițiile publice și PPP-uri/concesiuni | **4** | |
| | 6.11 Capacitatea instituțională și administrativă centrală de a dezvolta, implementa și monitoriza politica în domeniul achizițiilor publice în mod eficace și eficient | **3** | |
| | 6.12 Independența, promptitudinea și competența sistemului de soluționare a contestațiilor | **4** | |
| | 6.13 Eficiența, nediscriminarea, transparența și egalitatea de tratament practicate în cadrul operațiunilor de achiziții publice | **2** | |
| | 6.14 Disponibilitatea și calitatea sprijinului acordat autorităților contractante și operatorilor economici în vederea consolidării profesionalizării operațiunilor de achiziții | **4** | |
| | Auditul extern | | **3.5** |
| | 6.15 Independența instituției supreme de audit | **3** | |
| | 6.16 Eficacitatea sistemului de audit extern | **4** | |

# Introducere

## Principiile administrației publice și calea integrării europene (IE) – măsurarea elementelor fundamentale

Principiile administrației publice stabilesc ce presupune buna guvernanță publică în practică și subliniază principalele cerințe care trebuie urmate de state în timpul procesului IE. Buna guvernanță publică este esențială pentru realizarea creșterii economice, a competitivității și a unei mai bune calități a vieții. Guvernanța democratică și statul de drept presupun administrații publice capabile, responsabile și eficace. În Strategiile sale de extindere din 2014 și 2018, Comisia Europeană (CE) a menționat RAP ca fiind unul dintre cele trei domenii "fundamentale pe primul loc" ale procesului de extindere a UE.[5]

Acest raport de monitorizare evaluează situația actuală a administrației publice din Moldova în conformitate cu Principiile în 2023.

## Este structurat astfel încât să ofere informații și recomandări - cheie pentru factorii de decizie și date detaliate despre performanță pentru practicieni.

Structura raportului o reflectă pe cea a Principiilor, care sunt împărțite în șase domenii tematice:

1. Cadrul strategic al reformei administrației publice
2. Elaborarea și coordonarea de politici
3. Serviciul public și managementul resurselor umane
4. Responsabilitatea
5. Prestarea serviciilor
6. Managementul finanțelor publice.

Fiecare domeniu tematic este format din unul sau mai multe principii. Performanța în ceea ce privește aceste principii este măsurată prin indicatori. Prezentul raport prezintă fiecare domeniu tematic într-un singur capitol, incluzând un rezumat și recomandări-cheie. Pentru fiecare principiu, o secțiune este dedicată prezentării și explicării performanței indicatorilor aferenți.

SIGMA adresează mulțumiri Guvernului pentru colaborarea sa în furnizarea datelor administrative și a documentației necesare, precum și pentru angajamentul său activ în timpul celor două runde de validare pentru a îmbunătăți acuratețea faptică a tuturor informațiilor utilizate. Mulțumim, de asemenea, experților din țările membre ale UE care au contribuit la raport. De asemenea, sprijinul CE este, ca întotdeauna, foarte apreciat.

[5] Comisia Europeană (2018), *O perspectivă credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune*, p. 4, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/western_balkans_strategy_en_0.pdf.

# Metodologie

## Abordarea metodologică generală - accent pe punerea în aplicare a politicilor și pe rezultatele acestora, analizând sursele de date primare în funcție de criterii și indicatori de referință preciși pentru o evaluare obiectivă

*Cadrul metodologic pentru Principiile Administrației Publice*[6] conține un set de indicatori standard pe care SIGMA îi aplică în mod consecvent pentru a măsura condițiile prealabile și factorii care facilitează succesul reformelor (legi, politici și proceduri bune, structuri instituționale și resurse umane), precum și punerea efectivă în aplicare a reformelor și rezultatele ulterioare (modul în care administrația funcționează în practică).

Abordarea generală are în vedere faptul că nicio metodă unică de măsurare nu poate surprinde pe deplin problemele complexe legate de schimbările organizaționale și comportamentale. SIGMA utilizează informații din date administrative, chestionare, statistici, interviuri etc., care sunt verificate încrucișat și triangulate.

## Surse de date și validare

Principalele metode cantitative și calitative aplicate în cadru sunt:

- analize documentare ale legislației, reglementărilor, rapoartelor (cele mai recente sunt analizate dacă sunt adoptate înainte de septembrie 2023)
- interviuri (misiune de teren desfășurată în mai 2023 cu peste 100 de persoane intervievate, inclusiv reprezentanți ai societății civile)
- examinarea cazurilor și a eșantioanelor de documente guvernamentale (cele mai recente sunt analizate)
- analiza datelor administrative din registrele publice și statisticile naționale (cele mai recente)
- sondaje în rândul populației și mediului de afaceri (efectuate în aprilie 2023)
- sondaje în rândul a 300 de autorități contractante (efectuate în aprilie 2023).

Colectarea, evaluarea și validarea datelor au fost facilitate de portalul web online al SIGMA (PAR.IS). Prin intermediul PAR.IS, au fost primite spre analiză peste 1,200 de documente și aproximativ 40 de funcționari din cadrul guvernului au primit acces direct la fișele de lucru detaliate ale SIGMA și li s-a oferit posibilitatea de a comenta cu privire la calcularea valorilor subindicatorilor și la justificările pentru îndeplinirea fiecăruia dintre criterii. În plus, administrația moldovenească a oferit feedback cu privire la proiectele rapoartelor de monitorizare la 29 august.

Acest raport de monitorizare prezintă doar valorile totale ale indicatorilor. Analiza detaliată la nivel de criterii va fi accesibilă prin intermediul unui portal public[7]. Valorile indicatorilor reflectă nivelul de maturitate și gradul de pregătire al administrațiilor – de la 0 la 5.

[6] OCDE (2019), *Cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice,* OCDE, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf.

[7] https://par-portal.sigmaweb.org/.

Valorile indicatorilor oferă o indicație a capacității administrative și a performanței generale a administrațiilor publice naționale. Acest lucru oferă un indiciu cu privire la capabilitatea de a pune în aplicare în mod eficace *acquis*-ul UE și de a participa la procesele de elaborare a politicilor UE.

Alocarea punctelor este concepută astfel încât o țară poate primi o valoare totală de 2 doar pe baza calității cadrului său legislativ și de reglementare, iar o valoare de 3 nu poate fi obținută fără a demonstra că implementarea proceselor cheie are loc în practică. Pentru a obține o valoare de 4, o țară trebuie să demonstreze o realizare consecventă a rezultatelor relevante. Valoarea 5 este acordată pentru performanțe excepționale și pentru respectarea deplină a Principiilor și a standardelor de bună guvernanță publică.

## Calcularea valorilor indicatorului

În contextul celor șase domenii tematice, cadrul este compus din 48 de Principii. Fiecare Principiu are unul sau doi indicatori. În total, există 52 de indicatori, cu 340 de subindicatori și 1000 de criterii individuale. Valorile indicatorilor sunt prezentate în partea de sus a tabelelor de prezentare generală, pe o scară de la 0 (cea mai mică) la 5 (cea mai mare). Valoarea indicatorului se bazează pe numărul total de puncte primite pentru subindicatori. Tabelele de conversie a punctelor sunt accesibile în Cadrul metodologic. Un număr de referință din trei cifre precede titlurile indicatorilor: primul număr se referă la domeniu, al doilea la Principiu, iar al treilea arată dacă acesta este primul sau al doilea indicator din cadrul Principiului respectiv.

În cazul în care informațiile necesare pentru evaluarea unui subindicator nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate de administrație, se acordă 0 puncte. Toate datele solicitate sunt necesare pentru buna funcționare a administrației publice, iar SIGMA nu estimează performanța în absența unor dovezi credibile.

# Cadrul strategic al reformei administrației publice

## Rezumat și recomandări

Cadrul strategic al reformei administrației publice (CSRAP) este măsurat cu ajutorul a patru indicatori. Tabelul 2 oferă o imagine de ansamblu a performanței Moldovei în ceea ce privește principiile CSRAP.

### Tabelul 2. Valorile totale ale indicatorilor pentru cadrul strategic de reformă a administrației publice, 2023

| | Principiile | Valorile totale ale indicatorilor pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Principiul 1** | Guvernul a elaborat și aprobat o agendă efectivă a reformei administrației publice, care abordează provocările - cheie. | 3 |
| **Principiul 2** | Reforma administrației publice este implementată în modul corespunzător; țintele reformei sunt fixate și monitorizate în mod regulat. | 0 |
| **Principiul 3** | Durabilitatea financiară a reformei administrației publice este asigurată. | 0 |
| **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. | 1 |

**Guvernul a adoptat recent un cadru strategic RAP aproape complet**, format din Strategia de reformă a administrației publice (Strategia RAP) 2023-2030, Programul aferent de implementare a Strategiei RAP (PISRAP) 2023-2026[8] și Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice (Strategia MFP) 2023-2030. La sfârșitul perioadei de evaluare, Ministerul Finanțelor (MF) încă pregătea documente de planificare operațională pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030 – trei programe de implementare și un plan de acțiuni. Documentele de planificare care formează cadrul strategic pentru RAP sunt în concordanță cu principalele documente pe orizontală de planificare, inclusiv Programul de activitate al Guvernului și Planul aferent de acțiuni pentru anul 2023, Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova Europeană 2030" și Planul Național de Dezvoltare 2023-2025.

**Documentele cheie de planificare a domeniilor RAP - Strategia RAP 2023-2030 și PISRAP 2023-2026 sunt, în general, de o calitate bună, cu potențial de îmbunătățire în continuare a informațiilor legate de costuri, în timp ce Strategia de dezvoltare a MFP în cazul autorităților administrației publice centrale 2023-2030 prezintă mai multe lacune.** De exemplu, **Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030** nu stabilește indicatori de performanță care să măsoare îndeplinirea obiectivelor de politică generale sau specifice, deși aceasta este o cerință de reglementare pentru documentele naționale de politică. Lipsa documentelor de planificare la nivel operațional pentru punerea în aplicare a Strategiei de

[8] Monitorul Oficial nr. 240-245 din 14 iulie 2023.

dezvoltare a MFP 2023-2030 înseamnă că SIGMA nu poate evalua calitatea acțiunilor pentru punerea în aplicare a obiectivelor de politică stabilite sau calitatea costurilor acestora, ceea ce are un impact negativ asupra valorilor mai multor indicatori.

**Nicio strategie RAP nu a fost în vigoare de la sfârșitul anului 2020, când a expirat Strategia RAP 2016-2020, iar implementarea Strategiei de dezvoltare a MFP 2013-2020 a fost prelungită până la sfârșitul anului 2022.** Întrucât în 2022 nu a fost pus în aplicare un cadru strategic complet al RAP, nu este posibil să se evalueze gradul real de punere în aplicare a reformelor legate de RAP, funcționarea sistemelor de monitorizare și raportare sau sustenabilitatea financiară a reformelor. Noul cadru strategic pentru RAP – Strategia RAP 2023-2030 și Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030 – prevede sisteme cuprinzătoare de monitorizare și raportare, dar punerea lor în aplicare practică rămâne de văzut, în special având în vedere că, cadrul de măsurare a performanței nu este pe deplin complet.

**Responsabilitatea instituțională și managerială a fost stabilită atât pentru Strategia RAP 2023-2030, cât și pentru Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, Cancelaria de Stat și MF fiind responsabile de coordonarea, monitorizarea și raportarea generală a reformelor planificate.** Pentru Strategia RAP 2023-2030 au fost create mecanisme solide de gestionare și coordonare, atât la nivel politic, cât și administrativ, dar nu și pentru Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030.

## Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

1. MF trebuie să finalizeze documentele de planificare la nivel operațional pentru punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030, asigurându-se că acestea sunt în concordanță cu prioritățile principalelor documente pe orizontală de planificare și coerente cu reformele Strategiei RAP 2023-2030 și PISRAP 2023-2026.
2. Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor trebuie să stabilească cadre cuprinzătoare de măsurare a performanței atât pentru Strategia RAP 2023-2030, cât și pentru Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, inclusiv prin elaborarea unor note tehnice detaliate pentru fiecare indicator de performanță, pentru a asigura buna funcționare a sistemelor de monitorizare și raportare.
3. La finalizarea documentelor de planificare operațională privind MFP, Ministerul Finanțelor trebuie să clarifice mecanismele generale de gestionare și coordonare care urmează să fie utilizate atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ, printre alte opțiuni, și să ia în considerare utilizarea celor deja instituite pentru Strategia RAP pentru perioada 2023-2030 prin prelungirea mandatului acestora.

## Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

4. Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor trebuie să asigure raportarea detaliată cu privire la punerea în aplicare a reformelor în domeniile RAP și MFP, concentrându-se pe informarea cu privire la performanță și identificarea deciziilor pe care organele de conducere de la nivel politic și administrativ trebuie să le ia atunci când sunt necesare modificări de politici.
5. În cadrul evaluării intermediare planificate atât a Strategiei RAP 2023-2030, cât și a Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030 în 2026, Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor trebuie să efectueze o evaluare completă a politicilor, utilizând informațiile privind performanța colectate în monitorizarea implementării reformelor.

## Analiză

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

În total, valoarea indicatorului "Calitatea cadrului strategic al reformei administrației publice" este 3. Deși Guvernul a adoptat principalele documente de planificare strategică pentru RAP și MFP la începutul anului 2023, stabilind astfel domeniul de aplicare general și acoperirea agendei de reformă și confirmând RAP ca fiind una dintre prioritățile guvernului, unele documente de planificare operațională în domeniul MFP – trei programe și un plan de acțiune – nu fuseseră finalizate până la momentul acestei evaluări. Acest lucru a redus valoarea totală a indicatorului.

| Indicatorul 1.1.1 Calitatea cadrului strategic de reformă a administrației publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară calitatea strategiei de reformă a administrației publice (RAP) și a documentelor de planificare conexe (și anume, măsura în care informațiile furnizate sunt cuprinzătoare, coerente și complete), inclusiv relevanța reformelor planificate.<br>Un indicator separat (1.1.3) măsoară în detaliu sustenabilitatea financiară și estimările costurilor. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Sfera de acoperire și domeniul de aplicare al documentelor de planificare RAP | 5/5 |
| 2. Prioritizarea RAP în principalele documente de planificare pe orizontală | 1/2 |
| 3. Coerența documentelor de planificare RAP | 2/4 |
| 4. Prezența conținutului minim al documentelor de planificare RAP | 3/7 |
| 5. Orientarea spre reformă a documentelor de planificare RAP (%) | 0/3 |
| 6. Calitatea consultațiilor legate de documentele de planificare RAP | 1/2 |
| **Total** | **12/23** |

**După o perioadă de vid**[9], **Guvernul a adoptat recent mai multe documente de planificare care stabilesc un cadru strategic** pentru RAP – Strategia RAP 2023-2030[10] și Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030[11], precum și Programul de punere în aplicare a Strategiei RAP (PISRAP) 2023-2026.[12] Aceste documente de planificare strategică acoperă în mod cuprinzător toate domeniile[13] tematice RAP și sunt considerate a fi coerente reciproc. MF elaborează în prezent mai multe documente de planificare la nivel operațional pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030: un program pentru sistemul de achiziții publice; un program de elaborare a controlului financiar public intern; un program de management a datoriei de stat; și un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare

[9] Strategia RAP 2016-2020 a expirat la sfârșitul anului 2020, iar Strategia de dezvoltare a MFP 2013-2020 a fost prelungită oficial până la sfârșitul anului 2022 prin Hotărârea Guvernului nr. 9/2023 din 20 ianuarie 2021.

[10] Adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023 din 15 martie 2023.

[11] Adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2023 din 22 februarie 2023.

[12] Adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 352/2023 din 7 iunie 2023.

[13] Principalele domenii sunt: elaborarea și coordonarea de politici, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea, prestarea de servicii și managementul finanțelor publice, astfel cum sunt definite în OCDE (2017), *Principiile Administrației Publice*, OCDE, Paris, https://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf

a MFP 2023-2030.[14] Odată ce Guvernul va finaliza și adopta aceste documente, planificarea la nivel operațional pentru punerea în aplicare a cadrului strategic pentru RAP va fi, de asemenea, finalizată.

**Guvernul a identificat RAP ca fiind una dintre prioritățile sale cheie.** De fapt, programul său "Moldova: prosperă, sigură și europeană"[15] stabilește mai multe obiective și măsuri de politică RAP, în timp ce Planul anual de acțiuni al Guvernului pentru 2023 prevede modalități de implementare legate de aceste obiective. Aceste strategii sunt pe deplin coerente cu planurile de punere în aplicare a PISRAP pentru perioada 2023-2026.

Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova Europeană 2030"[16] și Planul Național de Dezvoltare pentru anii 2023-2025[17] definesc, de asemenea, RAP ca prioritate. În prezent, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene lucrează la un proiect al Planului Național pentru anii 2023-2027 pentru îndeplinirea criteriilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană. Întrucât la momentul evaluării nu exista niciun program valabil de integrare europeană, subindicatorului relevant care măsoară prioritizarea RAP în principalele documente de planificare pe orizontală nu i s-a acordat o valoare maximă.

**Analiza documentelor de planificare RAP relevă mai multe puncte slabe în ceea ce privește calitatea.** În timp ce Strategia RAP 2023-2030 și PISRAP pentru perioada 2023-2026 îndeplinesc aproape toate criteriile pentru conținutul minim, Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030 are unele deficiențe importante. Există o discrepanță între indicatorii de performanță utilizați în Strategia RAP pentru perioada 2023-2030 și PISRAP pentru perioada 2023-2026. În plus, mulți dintre indicatorii la nivel de rezultat din PISRAP pentru perioada 2023-2026 (49,2 %, sau 30 din 61) nu au valori de referință. În același timp, aproape toți (98 %, sau 60 din 61) și-au stabilit în mod clar valori-țintă pentru 2026. Doar 62,1% din acțiunile (82 din 132) din PISRAP 2023-2026 au estimări de costuri clar identificate, în timp ce pentru restul se indică faptul că implementarea va fi efectuată "în limitele bugetului aprobat". Cu toate acestea, toate acțiunile indică în mod clar o sursă de finanțare planificată.

Toate aceste aspecte pot complica monitorizarea și raportarea cu privire la anumite aspecte ale reformelor planificate. În plus, lipsa informațiilor tehnice privind indicatorii de performanță ("pașapoartele indicatorilor"), inclusiv privind metodologia de colectare și analiză a datelor referitoare la performanță, ar putea împiedica monitorizarea și raportarea cu privire la îndeplinirea obiectivelor de politică.

**Multe aspecte ale calității planificării pentru punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030 rămân necunoscute din cauza lipsei documentelor de planificare la nivel operațional, și anume cele trei programe și planul de acțiune prevăzute de Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030.** Spre deosebire de Strategia RAP 2023-2030, Strategia MFP 2023-2030 nu definește indicatorii de performanță la nivel de rezultat sau valorile-țintă ale acestora, chiar dacă reglementările naționale impun în mod oficial includerea lor în strategii.[18] Având în vedere lipsa documentelor de planificare operațională pentru implementarea Strategiei MFP 2023-2030, nu sunt disponibile planuri de acțiune care să detalieze instituțiile responsabile, termene clare de implementare a obiectivelor de politică sau estimări privind necesarul de resurse cu surse și informații privind costurile.

De asemenea, este imposibil să se evalueze orientarea reformelor acțiunilor în domeniul MFP, în timp ce în PISRAP 2023-2026 peste 95 % din acțiuni sunt în mod clar orientate spre reformă. Finalizarea și aprobarea de către guvern a documentelor de planificare operațională pentru domeniul MFP – cele trei programe și planul de acțiune – pot conduce la o evaluare totală mai favorabilă.

[14] Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, p. 43.

[15] Adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16 februarie 2023.

[16] Adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr. 315 din 17 noiembrie 2022.

[17] Adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 89/2023 din 28 februarie 2023.

[18] Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 din 17 iunie 2020 privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

**Actorii nestatali au fost consultați înainte de aprobarea Strategiei RAP 2023-2030, PISRAP 2022-2026 și a Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030, dar nu au fost implicați în elaborarea Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030.** În conformitate cu reglementările privind consultarea publică pentru documentele de planificare[19], toate documentele de planificare RAP au fost postate pe portalul[20] de consultare publică timp de cel puțin două săptămâni, permițând tuturor părților interesate să prezinte sugestii de îmbunătățire. În plus, pentru Strategia RAP 2023-2030 și PISRAP 2023-2026, actorii nestatali au fost implicați efectiv în procesul de elaborare ca parte a unui grup de lucru.[21] În ceea ce privește strategia privind MFP, Ministerul Finanțelor nu a creat un grup de lucru formal.

### Concluzie

Deși Guvernul a adoptat un cadru strategic cuprinzător pentru RAP, care acoperă toate domeniile substanțiale, planurile la nivel operațional pentru implementarea Strategiei MFP 2023-2030 nu au fost încă finalizate. Cadrul este coerent cu prioritățile programului de guvernare și cu principalele documente de planificare pe orizontală, iar actorii nestatali au fost consultați oficial cu privire la toate documentele de planificare RAP. Cu toate acestea, atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia GFP 2023-2030 au probleme de calitate legate de utilizarea indicatorilor de performanță care pot avea un impact negativ asupra monitorizării și raportării cu privire la implementarea reformelor.

### Principiul 2: Reforma administrației publice este implementată în mod corespunzător; obiectivele privind rezultatele reformelor sunt stabilite și monitorizate periodic.

În total, valoarea indicatorului "Eficacitatea implementării RAP și exhaustivitatea monitorizării și raportării" este 0. Atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia MFP 2023-2030 descriu abordarea lor privind procesele de monitorizare și raportare, inclusiv alocarea responsabilităților instituționale. Cu toate acestea, întrucât cadrul strategic RAP tocmai a fost adoptat la începutul acestui an, punerea efectivă în aplicare a măsurilor planificate și îndeplinirea obiectivelor de politică stabilite, precum și funcționarea generală a sistemelor de raportare și de monitorizare nu au putut fi evaluate în cursul evaluării noastre.

| Indicatorul 1.2.1 Eficacitatea punerii în aplicare a RAP și exhaustivitatea monitorizării și a raportării | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară istoricul punerii în aplicare a RAP și gradul în care au fost atinse obiectivele. De asemenea, evaluează sistemele de monitorizare și raportare a RAP. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | **0** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Exhaustivitatea sistemelor de raportare și monitorizare RAP | 1/7 |
| 2. Rata de implementare a activităților RAP (%) | 0/4 |
| 3. Îndeplinirea obiectivelor RAP (%) | 0/4 |
| **Total** | **1/15** |

**Atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030 oferă detalii cu privire la structurile lor de monitorizare și raportare.** Cu toate acestea, nu a fost încă pus în practică, deoarece toate documentele de planificare relevante au fost adoptate abia recent. Sistemele de monitorizare și raportare prevăd roluri de conducere atât pentru Cancelaria de Stat, cât și pentru MF pentru două strategii respective și documentele de implementare a acestora. Atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia

[19] Ibidem, 34.9.

[20] https://particip.gov.md/ro.

[21] Hotărârea Secretarului General al Guvernului nr. 63 din 3 noiembrie 2022, Hotărârea Secretarului General al Guvernului nr. 102 din 30 decembrie 2022 și Hotărârea Secretarului General al Guvernului nr. 34 din 24 martie 2023.

MFP 2023-2030 solicită actorilor nestatali să contribuie la monitorizarea punerii în aplicare a reformelor planificate, fie prin elaborarea unor rapoarte[22] alternative de monitorizare, fie printr-o colaborare strânsă.[23]

**Strategia RAP 2023-2030 identifică în mod clar indicatorii de performanță pentru toate obiectivele de politică** și sunt detaliați în PISRAP 2023-2026, care oferă valori de referință și valori-țintă pentru măsurarea realizărilor. Cu toate acestea, valorile-țintă sunt stabilite în prezent doar pentru 2026, nu până la sfârșitul perioadei Strategiei RAP 2023-2030, legate de evaluarea intermediară prevăzută pentru 2026.

Dintre cei 17 indicatori privind nivelul de impact identificați, doar 13 au atât valori-țintă, cât și valori de referință. Din 61 de indicatori la nivel de rezultat, 60 au valori-țintă, însă din aceiași 61 de indicatori, doar 30 au valori de referință. Lipsa valorilor de referință și absența unor informații tehnice detaliate (pașapoartele indicatorilor) pentru fiecare indicator de performanță pot afecta funcționarea practică a sistemelor de monitorizare și raportare în punerea în aplicare a Strategiei RAP 2023-2030 și a PISRAP 2023-2026, precum și în ceea ce privește efectuarea evaluării la jumătatea perioadei preconizate în 2026.

**Strategia MFP 2023-2030 nu identifică niciun indicator de performanță care să măsoare îndeplinirea obiectivelor de politică stabilite.** Deși această problemă poate fi soluționată în cadrul elaborării celor trei programe de implementare și a planului de acțiuni prevăzute de Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, aceasta indică nerespectarea normelor generale de calitate pentru documentele de planificare stabilite de reglementările naționale.[24] Capitolul V, "Indicatori de impact și evaluare",[25] care se referă la măsurarea rezultatelor reformelor Strategiei MFP 2023-2030, prevede utilizarea indicatorilor incluși în cadrul național de monitorizare a implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030. În același timp, nu sunt furnizați indicatori de performanță preciși pentru a monitoriza îndeplinirea obiectivelor de politică. Ca atare, această abordare nu permite măsurarea realizării obiectivelor individuale de politică.

## Concluzie

Atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia MFP 2023-2030 stabilesc elementele de bază ale sistemelor de monitorizare și raportare RAP, dar eficacitatea lor reală rămâne de văzut. În timp ce a fost stabilit un cadru de măsurare a performanței pentru Strategia RAP 2023-2030 (deși cu unele deficiențe), Strategia MFP 2023-2030 nu conține deloc indicatori de performanță. Având în vedere că documentele de planificare la nivel operațional pentru punerea în aplicare a Strategiei MFP 2023-2030 sunt încă în curs de elaborare, acest lucru s-ar putea schimba odată ce acestea vor fi finalizate și aprobate. Este lăudabil faptul că atât Strategia RAP 2023-2030, cât și Strategia MFP 2023-2030 prevăd un rol pentru actorii nestatali în monitorizarea și raportarea reformelor planificate.

[22] Strategia RAP pentru perioada 2023-2030, p. 130.

[23] Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, p. 43.

[24] Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 din 17 iunie 2020 privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

[25] Strategia MFP 2023-2030, pp. 39-40.

### Principiul 3: Sustenabilitatea financiară a reformei administrației publice este asigurată.

În total, valoarea indicatorului "Sustenabilitatea financiară a RAP" este 0. Deși noul cadru strategic al RAP a fost stabilit și va fi finalizat în curând cu adoptarea documentelor de planificare la nivel operațional pentru implementarea Strategiei MFP 2023-2030, nu a fost posibil să se evalueze sustenabilitatea financiară a agendei RAP complete în timpul acestei evaluări.

| Indicatorul 1.3.1 Sustenabilitatea financiară a RAP | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează în ce măsură sustenabilitatea financiară a fost asigurată în RAP ca urmare a unei bune planificări financiare. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | **0** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Activități RAP cu costuri (%) | 0/3 |
| 2. Exhaustivitatea informațiilor financiare în documentele de planificare RAP | 0/4 |
| 3. Finanțarea efectivă a agendei RAP | 0/3 |
| **Total** | **0/10** |

**Valoarea indicatorului de sustenabilitate financiară a RAP nu poate fi stabilită în prezent, deoarece nu sunt disponibile informații-cheie cu privire la calcularea costurilor pentru reformele avute în vedere în domeniul MFP.** În timp ce Strategia RAP 2023-2030 nu discută ce resurse financiare sunt disponibile și/sau necesare pentru punerea sa în aplicare, PISRAP 2023-2026 are un capitol[26] separat privind costurile și sursele de finanțare. Acest capitol conține informații privind anumite programe bugetare care ar furniza resurse pentru punerea în aplicare a reformelor planificate, precum și costurile agregate estimate pentru fiecare obiectiv de politică specific. În același timp, planul de acțiune PISRAP 2023-2026 oferă surse și/sau estimări specifice ale costurilor pentru fiecare acțiune planificată – 82 din cele 132 de acțiuni (62,1%) dețin informații privind resursele financiare necesare pentru implementarea lor, în timp ce 50 (37,9% din total) urmează să fie acoperite prin alocări de la bugetul de stat sau cu sprijinul donatorilor internaționali, fără estimări specifice ale costurilor. Nu există nicio dovadă că planul de acțiune a fost cuantificat integral, ceea ce face imposibilă evaluarea separării adecvate între costurile temporare și cele recurente pentru acțiunile care necesită finanțare suplimentară.

**În timp ce Strategia MFP 2023-2030 conține un capitol[27]**în **ceea ce privește finanțarea, acesta nu furnizează estimări ale costurilor,** deoarece MF încă elaborează documentele de planificare la nivel operațional prevăzute în Strategia MFP 2023-2030. În lipsa unor informații complete cu privire la costurile și finanțarea necesare pentru punerea în aplicare a reformelor planificate, nu este posibil să se confirme sustenabilitatea financiară a Strategiei MFP 2023-2030 sau, ulterior, a întregului cadru strategic pentru RAP.

**Finanțarea efectivă a agendei RAP nu poate fi evaluată deoarece nu sunt disponibile informații cu privire la alocările bugetare exacte care urmează să fie puse în aplicare în 2023 și lipsește un plan de acțiune detaliat pentru domeniul MFP.** Totodată, Platforma de Sprijin pentru Moldova (un mecanism de coordonare a donatorilor instituit în 2022 cu participarea a 47 de state, organizații internaționale și instituții financiare) a creat un grup de lucru privind RAP și MFP. Grupul de lucru s-a întrunit de trei ori, iar Guvernul a oferit nevoi detaliate de finanțare pentru punerea în aplicare a reformelor planificate, inclusiv cartografierea donatorilor și a resurselor lor financiare și în natură aflate în prezent la dispoziția Guvernului pentru aceste reforme.

[26] PISRAP 2023-2026, p. 31.

[27] Strategia MFP 2023-2030, p. 40.

## Concluzie

Nu există informații suficiente cu privire la nevoile de finanțare pentru punerea în aplicare a agendei RAP. Prin urmare, sustenabilitatea financiară a reformelor este discutabilă. PISRAP 2023-2026, care include un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Strategiei RAP 2023-2030, oferă estimări ale nevoilor financiare pentru mai mult de 60 % din măsurile sale de reformă planificate. Cu toate acestea, finanțarea efectivă a agendei RAP, fie din bugetul național, fie din partea donatorilor, nu poate fi stabilită din cauza lipsei de informații.

## 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.

În total, valoarea indicatorului "Responsabilitatea și coordonarea RAP" este 1. Responsabilitatea instituțională și managerială pentru domeniile RAP și MFP este clar atribuită Cancelariei de Stat și MF. Doar pentru Strategia RAP 2023-2030 este stabilit și funcționează un mecanism solid de gestionare și coordonare.

| Indicatorul 1.4.1 Responsabilitate și coordonare în RAP | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care sunt stabilite conducerea și responsabilitatea în cadrul RAP, regularitatea și calitatea mecanismelor de coordonare atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ, precum și performanța instituției de conducere. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | **1** | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Stabilirea responsabilității organizaționale și manageriale pentru RAP | 4/6 |
| 2. Mecanisme de coordonare a RAP | 0/10 |
| **Total** | **4/16** |

**Responsabilitatea instituțională și managerială este bine stabilită atât pentru Strategia RAP 2023-2030, cât și pentru Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030**. Conform Strategiei RAP 2023-2030, Cancelaria de Stat este instituția-cheie responsabilă în general de implementarea[28] acesteia, iar Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030 atribuie acest rol MF.[29] Responsabilitatea pentru răspunderea instituțională și managerială în cadrul acestor instituții este reiterată în continuare în statutele respective ale instituțiilor, în unitățile structurale ale acestora și chiar în fișele de post ale personalului care activează în aceste unități structurale.

Conform Statutului Cancelariei de Stat, aceasta asigură coordonarea și monitorizarea activităților de reformă a administrației publice centrale și asigură promovarea și implementarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special managementul resurselor umane.[30] Direcția administrație publică a Cancelariei de Stat este unitatea structurală cheie responsabilă de coordonarea și monitorizarea reformei și asigurarea funcțiilor de secretariat pentru mecanismele de gestionare și coordonare, iar Direcția managementul funcției publice și Direcția resurse umane sunt responsabile de implementarea politicilor în domeniul serviciului public.

Statutul Ministerului Finanțelor stipulează, de asemenea, în mod clar responsabilitatea pentru evoluțiile generale ale MFP, unitatea structurală-cheie este Direcția pentru analiză, monitorizare și evaluare a

[28] Strategia RAP pentru perioada 2023-2030, p.133.

[29] Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, p. 43.

[30] Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 din 6 noiembrie 2009.

politicilor (Direcția coordonare politici publice).[31] În același timp, responsabilitatea pentru punerea în aplicare a măsurilor sau acțiunilor individuale nu a fost stabilită oficial nici pentru Strategia RAP 2023-2030, nici pentru Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030.

**A fost creat un mecanism solid de gestionare și coordonare pentru a pune în aplicare Strategia RAP 2023-2030, dar nu și Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030**. Strategia RAP pentru perioada 2023-2030 prevede un mecanism de gestionare și coordonare pe trei niveluri, care acoperă atât nivelul politic, cât și cel administrativ.[32] În schimb, Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030 menționează doar MF ca instituție responsabilă de coordonarea punerii în aplicare și a raportării cu privire la rezultate[33] și nu oferă nicio altă referire specifică la mecanismele de gestionare și coordonare la nivel politic sau administrativ. Acest lucru a avut un impact negativ asupra valorii acestui indicator.

**Comitetul interministerial pentru planificare strategică[34] (CIPS), prezidat de prim-ministru și alcătuit din diferiți miniștri, este o structură funcțională de gestionare și coordonare la nivel politic pentru diferite politici guvernamentale, inclusiv RAP.[35]** Având în vedere importanța atribuită de Strategia RAP reformei administrației publice la nivel local, Comisia mixtă pentru descentralizare a discutat în cadrul ședințelor sale conceptul Strategiei RAP 2023-2030[36], proiectul Strategiei RAP 2023-2030[37] și proiectul PISRAP 2023-2026[38], asigurând astfel o cooperare strânsă cu reprezentanții administrației publice locale. Cu toate acestea, nici CIPS, nici Comisia mixtă pentru descentralizare nu au revizuit proiectul de Strategie de dezvoltare a MFP 2023-2030.

**Secretariatul RAP și echipa RAP sunt structurile de gestionare și coordonare la nivel administrativ a Strategiei RAP 2023-2030,** deși Secretariatul RAP[39] a fost înființat abia recent ca organism de coordonare administrativă de nivel superior și nu avusese încă prima sa reuniune la momentul evaluării. Secretariatul RAP va fi prezidat de Secretarul General al Guvernului și este format din secretarii generali ai tuturor ministerelor implicate în implementarea Strategiei RAP 2023-2030 și PISRAP 2023-2026. Prin urmare, are numeroase funcții, inclusiv sprijinirea CIPS în gestionarea implementării și coordonării Strategiei RAP 2023-2030.

În același timp, echipa Strategiei RAP[40] este un mecanism operațional de gestionare și coordonare la nivel administrativ, format din funcționari publici experți și care include reprezentanți ai actorilor nestatali (Congresul Administrației Locale din Moldova; Institutul de Dezvoltare Urbană; Institutul de Administrație Publică). Până în prezent, atenția sa s-a concentrat în primul rând pe elaborarea proiectului Strategiei RAP 2023-2030 și a proiectului PISRAP 2023-2026, dar odată cu adoptarea de către guvern a acestor

[31] Hotărârea Guvernului nr. 696/2017 din 30 august 2017.

[32] Strategia RAP pentru perioada 2023-2030, pp.130-133.

[33] Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, p. 43.

[34] Hotărârea Guvernului nr. 838/2008 din 9 iulie 2008.

[35] CIPS s-a întrunit de opt ori în 2022 și a discutat problemele legate de RAP de două ori – la 8 iulie 2022 (conceptul Strategiei RAP) și la 13 octombrie 2022 (reforma salarizării în serviciul public). În prima jumătate a anului 2023, CIPS s-a întrunit de opt ori și o dată a discutat un punct legat de RAP (un concept pentru elaborarea unui Program de dezvoltare a societății civile pentru anii 2024-2027, solicitând în mod explicit corelarea acestuia cu Strategia RAP 2023-2030).

[36] Procesul-verbal al reuniunii Comisiei mixte pentru descentralizare din 17 noiembrie 2022.

[37] Procesul-verbal al reuniunii Comisiei mixte pentru descentralizare din 13 martie 2023.

[38] Procesul-verbal al reuniunii Comisiei mixte pentru descentralizare din 4 mai 2023.

[39] Decizia prim-ministrului nr. 80 din 30 mai 2023.

[40] Hotărârile Secretarului General nr. 63 din 3 noiembrie 2022; nr.102 din 30 decembrie 2022; și nr. 34 din 24 martie 2023 care au instituit grupuri de lucru privind elaborarea atât a proiectului Strategiei RAP 2023-2030, cât și a proiectului PISRAP 2023-2026.

documente de planificare, se va orienta către coordonarea, monitorizarea și raportarea cu privire la implementarea lor.

Cancelaria de Stat, respectiv Direcția administrație publică, sprijină funcționarea atât a Secretariatului RAP, cât și a echipei Strategiei RAP.

## Concluzie

Responsabilitățile instituționale și manageriale pentru implementarea Strategiei RAP 2023-2030 și a Strategiei de dezvoltare a MFP 2023-2030 au fost clar stabilite pentru Cancelaria de Stat și MF. Deși au fost create mecanisme de gestionare și coordonare atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ, acestea au devenit funcționale în principal doar pentru Strategia RAP 2023-2030, și nu sunt prevăzute mecanisme solide de gestionare și coordonare în Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030.

# Elaborarea și coordonarea de politici

## Rezumat și recomandări

Douăsprezece principii măsoară elaborarea și coordonarea de politici (ECP). Tabelul 3 oferă o imagine de ansamblu asupra performanței Republicii Moldova în domeniul ECP.

### Tabelul 3. Valorile totale ale indicatorilor pentru elaborarea și coordonarea de politici, 2023

| Principiile | | Valorile totale ale indicatorilor pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Principiul 1** | Instituțiile Centrului Guvernului îndeplinesc toate funcțiile esențiale pentru un sistem de elaborare a politicilor bine organizat, consecvent și competent. | 3 |
| **Principiul 2** | Proceduri pe orizontală clare de reglementare a procesului național de integrare europeană sunt stabilite și puse în aplicare sub coordonarea organului responsabil. | 2 |
| **Principiul 3** | Există o planificare armonizată a politicilor pe termen mediu, cu obiective clare la nivelul întregii administrații, și este aliniată la situația financiară a guvernului; politicile sectoriale îndeplinesc obiectivele guvernamentale și sunt în concordanță cu cadrul bugetar pe termen mediu. | 3 |
| **Principiul 4** | Există un sistem armonizat de planificare pe termen mediu pentru toate procesele relevante pentru integrarea europeană, care este integrat în planificarea politicii interne. | 0 |
| **Principiul 5** | Monitorizarea periodică a performanței guvernului permite controlul public și sprijină guvernul în atingerea obiectivelor sale. | 2 |
| **Principiul 6** | Hotărârile de guvern sunt elaborate într-o manieră transparentă și pe baza raționamentului profesional al administrației; conformitatea juridică a deciziilor este asigurată. | 3 |
| **Principiul 7** | Parlamentul controlează elaborarea politicilor guvernamentale. | 2 |
| **Principiul 8** | Structura organizatorică, procedurile și alocarea personalului ministerelor asigură faptul că politicile și legislația elaborate sunt implementabile și îndeplinesc obiectivele guvernamentale. | 3 |
| **Principiul 9** | Procedurile de integrare europeană și cadrul instituțional fac parte integrantă din procesul de elaborare a politicilor și asigură transpunerea sistematică și la timp a *acquis*-ului Uniunii Europene. | 4 |
| **Principiul 10** | Procesul de elaborare a politicilor și de elaborare a legislației se bazează pe dovezi-, iar evaluarea impactului este utilizată în mod consecvent în toate ministerele. | 3 |
| **Principiul 11** | Politicile și legislația sunt concepute într-o manieră incluzivă, care favorizează participarea activă a societății și permite coordonarea diferitelor perspective în cadrul guvernului | 3 |
| **Principiul 12** | Legislația este consecventă în ceea ce privește structura, stilul și limbajul; cerințele de redactare juridică sunt aplicate în mod consecvent în toate ministerele; legislația este pusă la dispoziția publicului. | 2 |

Notă: Doi indicatori separați măsoară Principiile 11 și 12. Valoarea indicatorului prezentată este media celor două.

**Mecanismele de coordonare pentru planificarea și dezvoltarea politicilor, inclusiv pentru coordonarea procesului de integrare europeană (IE), au fost în mare parte stabilite, dar funcționarea acestora trebuie îmbunătățită, iar capacitățile organismelor responsabile ale Centrului Guvernului (CG) trebuie consolidate.**

**Deși funcțiile esențiale pentru asigurarea unei politici bine organizate sunt atribuite prin lege instituțiilor CG, în practică acestea trebuie îmbunătățite**. Cancelaria de Stat, în calitate de organ central principal de coordonare a politicilor, a stabilit structuri interne adecvate, dar trebuie consolidată pentru a îndeplini sarcinile de coordonare a politicilor atribuite. Există în continuare provocări în coordonarea organismelor CG pentru a asigura un răspuns cuprinzător la propunerile ministerelor de resort, în special între Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor.

În plus, trebuie elaborate în continuare orientări practice privind modul de pregătire a actelor juridice, de asigurare a conformității juridice și de respectare a procedurilor administrative. Programul reînnoit și mai intensiv al reuniunilor CIPS reprezintă o evoluție pozitivă în ceea ce privește coordonarea politicilor, dar necesită resurse suplimentare dacă se dorește îmbunătățirea eficientă a coerenței între diferitele documente de planificare la nivelul administrației publice centrale (Cadrul bugetar pe termen mediu și Planul național de dezvoltare).

**Moldova nu are încă un document național de planificare a IE și nici o claritate cu privire la dinamica adoptării *acquis*-ului UE**. Cu toate acestea, mecanismele de coordonare pentru procesele IE au fost în mare parte stabilite prin legislație, iar structurile-cheie au început să funcționeze în primul trimestru al anului 2023. Cu toate acestea, fragmentarea instituțională a sarcinilor IE este încă o provocare, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) se ocupă de elaborarea politicilor și dimensiunile politice ale aderării la UE, Centrul pentru armonizarea legislației din cadrul Cancelariei de Stat cu ajustări juridice la *acquis*-ul UE și Ministerul Finanțelor cu asistență financiară din partea UE, în timp ce diferitele Mecanisme de coordonare (Comisia Națională pentru Integrare Europeană, Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană, Grupul Interministerial de Coordonare și Grupurile de Lucru Sectoriale) servesc drept platforme interinstituționale de coordonare, susținute de MAEIE. Lipsa unui document general de planificare a IE împiedică coordonarea. Experții au elaborat o metodologie pentru calcularea costurilor angajamentelor legate de IE, dar aceasta nu a fost încă aplicată.

În urma instituirii mecanismelor de coordonare pentru procesele IE în decembrie 2022, a fost inițiată o abordare mai structurată a planificării angajamentelor legate de aderarea la UE. Trebuie **consolidate** capacitățile structurilor de coordonare de a gestiona dinamica nouă și intensificată a adoptării ***acquis***-ului UE, în special în ceea ce privește corelarea reformelor politice legate de ***acquis***-ul UE și a finanțării UE pentru aceste reforme cu alocările de la bugetul de stat.

Principalele etape ale procesului de planificare a politicilor au fost stabilite în legislație. Cancelaria de Stat este responsabilă pentru asigurarea coordonării generale și a controlului calității planificării politicilor, împreună cu CIPS. Cu toate acestea, **există încă o lipsă de coerență între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale, iar calcularea costurilor în principalele documente de planificare este inadecvată.** În plus, în majoritatea strategiilor sectoriale lipsesc încă indicații privind cheltuieli suplimentare pentru activitățile planificate. În general, legăturile dintre planificarea politicilor și bugetare sunt încă slabe, iar coordonarea dintre Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor este inadecvată.

Cerințele privind monitorizarea și raportarea cu privire la performanța Guvernului sunt, în general, bine reglementate. Rapoartele privind execuția bugetului de stat, precum și Planul anual de lucru al Guvernului (PAAG) și rapoartele privind punerea în aplicare a strategiei sectoriale sunt adoptate periodic și puse la dispoziția publicului. Cu toate acestea, **calitatea documentelor de raportare este încă insuficientă, din cauza lipsei unor indicatori măsurabili la nivel de rezultat** în PAAG și în strategiile sectoriale. Un sistem de monitorizare și raportare cu privire la progresele înregistrate în îndeplinirea angajamentelor IE este încă în curs de elaborare.

Cancelaria de Stat este responsabilă de asigurarea conformității proiectelor de acte prezentate ședințelor de Guvern, în conformitate cu Regulamentul de procedură al Guvernului. Deși conformitatea juridică a propunerilor de politici este verificată periodic de Ministerul Justiției (MJ), **viabilitatea financiară și impactul bugetar al proiectelor de acte nu sunt evaluate și verificate în mod consecvent. Lipsa de claritate cu privire la termenele de prezentare a materialelor pentru ședințele de guvern** are drept rezultat prezentarea frecventă în ultimul moment a actelor care nu au fost examinate în mod adecvat de

către organele CG, în timp ce coordonarea dintre Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor ar putea fi îmbunătățită. Transparența hotărârilor adoptate de Guvern și a ședințelor de guvern este, în general, adecvată.

A fost stabilit cadrul de reglementare pentru alinierea la *acquis*-ul UE și au fost definite responsabilitățile autorităților competente. **Eșantionul analizat a arătat utilizarea consecventă a tabelelor de concordanță în procesul de aliniere la *acquis*-ul UE pentru legile promovate de guvern.** Cu toate acestea, raportul dintre angajamentele de aliniere la *acquis*-ul UE reportate în anul următor este destul de ridicat, sugerând o problemă în planificarea legislativă în domeniul IE. Centrul de armonizare a legislației din cadrul Cancelariei de Stat are o echipă dedicată, dar probabil are nevoie de mai mult personal și de un mandat mai puternic pentru a răspunde noii dinamici și ritmului mai rapid de aliniere la UE.

Evaluările impactului de reglementare (RIA) necesare pentru proiectele de lege sunt în curs de elaborare în mod consecvent, dar există o lipsă de claritate cu privire la tipurile de propuneri care fac obiectul RIA. Ministerele pregătesc RIA-uri pentru proiectele de acte juridice în practică, iar acestea îndeplinesc în mare măsură standardele de calitate așteptate. Cu toate acestea, evaluările adecvate ale impactului bugetar nu sunt realizate în mod consecvent. Întrucât controlul calității evaluărilor impactului este descentralizat, acesta este efectuat de mai multe instituții. În plus, nicio autoritate publică centrală nu a fost desemnată să coordoneze și să supravegheze procesul RIA. Deși Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător verifică în mod consecvent calitatea RIA-urilor privind propunerile care afectează întreprinderile (care sunt puse la dispoziția publicului pentru toate sesiunile viitoare ale Grupului de lucru), **nu există dovezi că CG examinează în mod consecvent evaluările financiare, administrative sau alte evaluări ale impactului.**

Cadrele de reglementare pentru consultările publice și pentru procesul de consultare interministerială sunt bine stabilite. **Cu toate acestea, nu există un control adecvat al calității consultărilor publice asupra proiectelor de acte adoptate de Guvern.** De asemenea, există o lipsă de raportare cu privire la rezultatele consultărilor publice, iar răspunsul instituțional adecvat la observațiile transmise lipsește. **În general, părțile interesate nu utilizează principalul portal de consultare al administrației publice centrale**, ***Particip***[41]**, astfel încât este necesară o comunicare mai proactivă a consultărilor.**

Deși organismele CG și alte instituții afectate sunt consultate periodic, iar avizele lor sunt abordate în tabelele de rezumat/sinteză a avizelor, există o **lipsă de claritate în ceea ce privește cerințele privind durata minimă pentru consultările interministeriale**. Acest lucru poate însemna că ministerele nu dispun de suficient timp pentru a revizui în mod corespunzător proiectele, ceea ce ar putea afecta calitatea generală a procesului de elaborare a politicilor.

**Deși nivelul de securitate juridică și calitatea elaborării legislației sunt adecvate,** proporția legilor modificate în termen de un an de la adoptarea lor este ridicată (16 %), iar 44 % dintre reprezentanții mediului de afaceri chestionați consideră că elaborarea politicilor guvernamentale este lipsită de claritate și predictibilitate. Deși există proceduri de control al calității și responsabilități instituționale pentru elaborarea legislației, lipsesc încă orientări uniforme privind redactarea legislației.

Cu toate acestea, au fost stabilite proceduri și competențe pentru a face legislația accesibilă publicului, împreună cu termene limită pentru publicarea tuturor tipurilor de legislație. **Toată legislația primară și secundară este pusă la dispoziția publicului prin intermediul unui registru central, împreună cu versiunile consolidate ale legislației.**

[41] https://particip.gov.md/ro.

### Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

1. Cancelaria de Stat trebuie să sporească coerența între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale, precum și să actualizeze și să armonizeze metodologiile de calculare a costurilor și de identificare a cheltuielilor suplimentare pentru activitățile planificate.
2. Guvernul trebuie să stabilească termene de depunere mai clare pentru a asigura revizuirea eficientă a materialelor pentru luarea deciziilor finale.
3. Guvernul trebuie să includă Planul național de adoptare al *acquis*-ului UE pe lista documentelor cheie de planificare și să clarifice statutul acestuia în raport cu alte documente de planificare.
4. Guvernul trebuie să revizuiască structurile și procedurile existente pentru coordonarea procesului de integrare europeană și să se asigure că un plan național de adoptare al *acquis*-ului UE este elaborat, actualizat, monitorizat și raportat.
5. Guvernul trebuie să consolideze controlul central al calității privind RIA și consultările publice, inclusiv prin stabilirea responsabilității instituționale.

### Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

6. Guvernul trebuie să consolideze rolul CIPS pentru a asigura o mai bună coerență între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale și cu prioritățile naționale strategice.
7. Parlamentul și Guvernul trebuie să își îmbunătățească coordonarea generală comună a planificării legislative anuale și să reducă numărul de acte adoptate în cadrul procedurilor scurtate/extraordinare.

## Analiză

### Principiul 1: Instituțiile Centrului Guvernului îndeplinesc toate funcțiile esențiale pentru un sistem de elaborare a politicilor bine organizat, consecvent și competent.

În total, valoarea indicatorului "Îndeplinirea funcțiilor critice de către instituțiile Centrului Guvernului" este 3. Funcțiile critice au fost atribuite legislativ instituțiilor CG, dar există loc pentru îmbunătățirea coordonării între organismele CG și între CG și ministerele de resort.

| Indicatorul 2.1.1. Îndeplinirea funcțiilor critice de către instituțiile Centrului Guvernului | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cerințele minime pentru funcțiile esențiale pentru un sistem de elaborare a politicilor bine organizat, coerent și competent sunt îndeplinite de către instituțiile Centrului Guvernului (CG).<br>Întrucât acest indicator este utilizat pentru a evalua îndeplinirea cerințelor minime, el nu măsoară rezultatele și nu include subindicatori cantitativi. Rezultatele unora dintre aceste funcții critice sunt reflectate de alți indicatori privind elaborarea și coordonarea politicilor. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Funcțiile critice sunt atribuite instituțiilor CG prin lege | 8/8 |
| 2. Disponibilitatea orientărilor pentru ministerele de resort și alte organisme guvernamentale | 4/4 |
| 3. Instituționalizarea acordurilor de coordonare între instituțiile CG | 0/4 |
| **Total** | **12/16** |

Cadrul legislativ a atribuit mandate și funcții-cheie instituțiilor CG. Atribuțiile-cheie ale Cancelariei de Stat sunt stabilite în Regulamentul Guvernului; Regulamentul cu privire la organizarea, funcționarea, structura

și efectivul Cancelariei de Stat; și în Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Cancelaria de Stat este responsabilă de coordonarea ședințelor Guvernului, inclusiv prin pregătirea ordinii de zi; conducerea pregătirii și coordonarea aprobării priorităților strategice și a programului de lucru al guvernului; coordonarea conținutului de politică al propunerilor de decizie guvernamentală, inclusiv definirea procesului de elaborare a politicilor și asigurarea coerenței cu prioritățile guvernamentale; și coordonarea activităților de comunicare ale guvernului pentru a se asigura că mesajul guvernului este coerent. De asemenea, este responsabil de monitorizarea performanței guvernului pentru a se asigura că guvernul își îndeplinește în mod colectiv performanța și își respectă promisiunile față de public, precum și de gestionarea relațiilor dintre guvern și alte părți ale statului (adică parlamentul și președintele).

Responsabilitatea pentru coordonarea activităților de asigurare a conformității juridice este partajată între Centrul de armonizare a legislației al Cancelariei de Stat, care emite declarații de conformitate cu legislația UE, și MJ, care efectuează verificări de conformitate juridică pentru toate proiectele de documente adoptate de Guvern.[42] MF este responsabil de evaluarea impactului asupra bugetului de stat al proiectelor de acte prezentate Guvernului spre adoptare, pe baza estimărilor furnizate de ministerul care formulează propunerea.

Direcția planificare strategică a Cancelariei de Stat asigură coordonarea generală a elaborării politicilor. În plus, astfel cum se prevede în Ordonanța Guvernului nr. 838 (modificată la 8 iunie 2022),[43] Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică, susținut de Direcția planificare strategică a Cancelariei de Stat, servește drept platformă pentru coordonarea interministerială în pregătirea priorităților strategice și PAAG. Acest organism a început să se reunească din nou în mod regulat în 2022, ceea ce reprezintă o evoluție pozitivă, chiar dacă Direcția de planificare strategică nu dispune de resurse umane dedicate domeniului larg de aplicare al noilor sarcini legate de coordonarea planificării strategice.

În ceea ce privește sprijinul metodologic și procedural din partea CG pentru elaborarea politicilor, Hotărârea Guvernului nr. 386/2020[44] oferă orientări cu privire la modul de elaborare a planului anual de lucru al guvernului, precum și cu privire la modul de monitorizare a performanței politicilor și de elaborare a rapoartelor periodice privind progresele înregistrate în implementarea politicilor. În plus, Legea nr. 100/2017 privind actele normative conține ghiduri metodologice și norme pentru elaborarea legilor.

În pofida unor progrese înregistrate în ceea ce privește instituționalizarea acordurilor de coordonare între instituțiile CG, se pot aduce îmbunătățiri. Nu este clar modul în care Cancelaria de Stat, MF și MAEIE își coordonează opiniile finale cu privire la propunerile ministerelor de resort (de exemplu, dacă acțiunile care nu se încadrează în cadrul bugetar conform avizului MF sunt, în cele din urmă, excluse din PAGG). De asemenea, nu este clar cum se desfășoară procesul intern de coordonare și consolidare a opiniilor direcțiilor relevante ale Cancelariei de Stat privind propunerile de politici înaintate spre hotărâri de guvern.

În timp ce ședințele periodice ale secretarilor generali ai ministerelor (susținute de Cancelaria de Stat) servesc drept mecanism de avertizare timpurie privind calitatea propunerilor de politici ale ministerelor, lipsa termenelor precise pentru depunerea materialelor pentru ședințele de guvern și lipsa resurselor umane reduc capacitatea Cancelariei de Stat de a-și îndeplini eficient funcțiile de coordonare a politicilor la nivelul administrației publice centrale.

## Concluzie

Cadrul legislativ pentru funcțiile CG este în vigoare, dar coordonarea în cadrul Cancelariei de Stat și cu alte organisme ale CG necesită în continuare îmbunătățiri, în special cu MF. Comitetul interministerial pentru planificare strategică se reunește periodic, dar sunt necesare eforturi suplimentare pentru a asigura o mai mare coerență între diferitele documente de planificare la nivelul administrației publice centrale.

[42] Centrul de armonizare a legislației a fost anterior în cadrul MJ, dar a trecut la Cancelaria de Stat (în 2017) pentru a îndeplini funcția specifică de control central al armonizării juridice la *acquis*-ul UE.

[43] Ordonanța Guvernului nr. 838 din 9 iulie 2008 (modificată la 8 iunie 2022).

[44] Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

## Principiul 2: Proceduri pe orizontală clare pentru reglementarea procesului național de integrare europeană sunt stabilite și aplicate sub coordonarea organismului responsabil.

În total, valoarea indicatorului "Îndeplinirea funcțiilor de integrare europeană de către instituțiile de la centrul administrației publice" este 2. Deși cadrul legislativ pentru coordonarea afacerilor UE a fost în mare parte stabilit, funcțiile de planificare a costurilor reformelor legate de *acquis*-ul UE și de coordonarea asistenței UE nu au fost atribuite în mod corespunzător. Ministerele nu dispun de orientări pentru pregătirea și raportarea cu privire la politicile legate de IE.

| Indicatorul 2.2.1. Îndeplinirea funcțiilor de integrare europeană de către instituțiile Centrului Guvernului | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care instituțiile CG îndeplinesc criteriile minime pentru funcțiile de integrare europeană (IE).<br>Întrucât acest indicator este utilizat pentru a evalua îndeplinirea criteriilor minime, el nu măsoară rezultatele și nu include indicatori cantitativi. Rezultatele unora dintre aceste funcții critice sunt reflectate de alți indicatori privind elaborarea și coordonarea politicilor. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Proporția funcțiilor IE atribuite prin lege instituțiilor CG | 3/6 |
| 2. Disponibilitatea orientărilor pentru ministerele de resort și alte organisme guvernamentale | 2/4 |
| 3. Capacitatea guvernului de coordonare a IE | 2/8 |
| **Total** | **7/18** |

Coordonarea zilnică a activităților de IE a fost, în general, împărțită între trei instituții: MAEIE este responsabil de coordonarea politicilor, Cancelaria de Stat prin Centrul de armonizare a legislației la *acquis*-ul UE, în timp ce responsabilitatea MF de a coordona asistența financiară a UE a fost definită destul de larg. Hotărârea Guvernului nr. 697 ministru sau deputat din 30 august 2017 privind organizarea și funcționarea MAEIE stabilește funcțiile-cheie și domeniul de activitate al ministerului în coordonarea atribuțiilor de IE, iar Regulamentul de procedură al Guvernului atribuie MAEIE responsabilitatea de a se asigura că propunerile de politici prezentate pentru hotărârile Guvernului respectă angajamentele incluse în procesul IE. În plus, Hotărârea Guvernului nr. 868 oferă un cadru general privind modul de gestionare și coordonare a negocierilor[45] legate de IE și determină procesele de coordonare interinstituțională în conformitate cu criteriile de aderare la UE. Cu toate acestea, nu a fost desemnată nicio instituție specifică pentru calcularea costurilor angajamentelor IE, iar o metodologie pentru calcularea costurilor reformelor planificate legate de *acquis-ul* UE nu a fost încă adoptată.

Centrul de armonizare a legislației, aflat în prezent în cadrul Cancelariei de Stat, este responsabil de coordonarea și supravegherea armonizării cu legislația UE și de furnizarea avizului obligatoriu pentru toate proiectele de acte prezentate Guvernului care implică armonizarea legislativă cu UE.[46] Rolul său îl completează pe cel al MJ în ceea ce privește conformitatea juridică generală.

[45] Hotărârea Guvernului nr. 868 din 14 decembrie 2022 cu privire la aprobarea Mecanismului de coordonare a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134494&lang=ro

[46] Regulamentul privind organizarea și funcționarea Centrului de armonizare a legislației în cadrul Cancelariei de Stat; Regulamentul de procedură al Guvernului.

Hotărârea Guvernului nr. 377 desemnează MF ca fiind în general responsabil pentru coordonarea și managementul asistenței externe.[47] Cu toate acestea, sarcinile specifice de coordonare a planificării și a monitorizării globale a asistenței UE nu sunt evidențiate în mod clar în prezentul regulament, ci sunt mai degrabă implicite în cadrul sarcinilor generale. În plus, acest regulament nu oferă în mod specific ministerelor de resort orientări pentru planificarea și monitorizarea asistenței UE.

De fapt, lipsesc orientările și instrucțiunile metodologice pentru gestionarea numeroaselor aspecte ale procesului de integrare europeană, cum ar fi pregătirea documentelor de planificare a IE și rapoartele de monitorizare privind procesul de aderare a Moldovei la UE, ceea ce ar putea submina calitatea proceselor și documentelor de planificare a IE. În ceea ce privește traducerea *acquis*-ului UE, versiunea în limba română este utilizată pentru planificarea și gestionarea transpunerii.

Mecanismul de coordonare a IE implică mai multe organisme: 1) Comisia Națională pentru Integrare Europeană, responsabilă de coordonarea strategică a procesului IE la nivel politic superior; 2) Comisia guvernamentală pentru integrare europeană, responsabilă de adoptarea hotărârilor la nivelul Guvernului; 3) Grupul Interinstituțional de Coordonare, responsabil de nivelul intermediar/de coordonare, format din liderii/conducătorii celor 35 de grupuri de lucru sectoriale; 3) grupuri de lucru sectoriale, responsabile de coordonarea activității la nivel operațional pentru îndeplinirea criteriilor politice și economice, precum și 33 capitole de negociere pentru aderarea la UE, grupate în 6 clustere în conformitate cu metodologia de aderare la UE.

Întrucât mecanismele de coordonare a IE au fost instituite abia în decembrie 2022, iar prima reuniune a avut loc în primul trimestru al anului 2023, nu este încă posibil să se confirme dacă acestea sunt pe deplin funcționale în practică. Moldova încă nu are un Plan național de adoptare a *acquis*-ului UE și nu a pregătit un raport de monitorizare a angajamentelor IE timp de cel puțin doi ani consecutivi (anul de evaluare și anul anterior acestuia). Cu toate acestea, examinarea de către SIGMA a cinci exemple de cazuri de transpunere a arătat că Centrul de armonizare a legislației examinează în mod consecvent cazurile de transpunere ale UE pentru a elabora avizul.

## Concluzie

Deși mecanismele de coordonare pentru procesul IE au fost stabilite oficial prin legislație, iar structurile-cheie au început să funcționeze în primul trimestru al anului 2023, Moldova încă nu dispune de un document național de planificare a IE și de claritate cu privire la dinamica adoptării *acquis*-ului UE. De asemenea, are nevoie de orientări privind programarea asistenței financiare din partea UE, precum și privind monitorizarea și raportarea.

[47] Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și a mecanismului de coordonare și management a asistenței externe, https://mf.gov.md/en/content/gd-regulation-institutional-framework-and-mechanism-coordination-and-management-external.

### Principiul 3: Există o planificare armonizată a politicilor pe termen mediu, cu obiective clare la nivelul întregii administrații și care este aliniată la circumstanțele financiare ale guvernului; politicile sectoriale îndeplinesc obiectivele guvernamentale și sunt în concordanță cu cadrul bugetar pe termen mediu.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea elaborării politicilor" este 3. Cadrul legal și instituțional pentru planificarea politicilor a fost în mare parte stabilit, Cancelaria de Stat fiind responsabilă pentru asigurarea coordonării generale a procesului de planificare a politicilor și controlul calității în elaborarea strategiilor sectoriale. Cu toate acestea, persistă neconcordanțe între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale, iar informațiile de bază cu privire la cerințele suplimentare în materie de cheltuieli pentru majoritatea activităților planificate în strategiile sectoriale lipsesc în continuare.

| Indicatorul 2.3.1. Calitatea elaborării politicilor | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară cadrul legislativ, procedural și organizatoric stabilit pentru planificarea armonizată a politicilor, precum și calitatea și alinierea documentelor de planificare. Acesta evaluează, de asemenea, rezultatele procesului de planificare (în special numărul de angajamente legislative planificate și de strategii sectoriale reportate de la un an la altul) și măsura în care implicațiile financiare ale strategiilor sectoriale sunt estimate în mod adecvat. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului juridic pentru planificarea politicilor | 5/7 |
| 2. Disponibilitatea orientărilor pentru ministerele de resort în timpul procesului de planificare a politicilor | 3/4 |
| 3. Alinierea documentelor de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale | 1/6 |
| 4. Angajamente planificate reportate în planul legislativ (%) | 4/4 |
| 5. Strategii sectoriale planificate reportate (%) | 0/4 |
| 6. Prezența conținutului minim în strategiile sectoriale | 6/6 |
| 7. Exhaustivitatea estimărilor financiare în strategiile sectoriale | 2/5 |
| 8. Alinierea costurilor planificate în planurile de politică sectorială și bugetul pe termen mediu | 3/3 |
| **Total** | **24/39** |

Cadrul legislativ pentru planificarea politicilor este, în general, adecvat. O serie de regulamente/decizii guvernamentale definesc etapele procesului de planificare a politicilor, statutul și ierarhia principalelor documente de planificare guvernamentale (cu excepția documentului de planificare IE) și competențele instituțiilor-cheie.[48] Regulamentul Guvernului nr. 386/2020 prevede șase categorii de documente de planificare pe termen lung, mediu și scurt: 1) o Strategie Națională de Dezvoltare; 2) un program de activitate al Guvernului; 3) un plan național de dezvoltare; 4) un cadru bugetar pe termen mediu (CBTM); 5) planul anual al Guvernului; și 6) Planul anual al autorității publice.

La 17 noiembrie 2022, Parlamentul a adoptat Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2030", iar Hotărârea Parlamentului nr. 88 din 6 august 2021 a aprobat Programul de activitate al Guvernului "Moldova vremurilor bune", stabilind prioritățile Guvernului. Mai recent, Guvernul a adoptat Cadrul bugetar pe termen mediu 2023-2025 la 6 octombrie 2022, iar Hotărârea Guvernului nr. 89/2023 a aprobat Planul Național de Dezvoltare pentru anii 2023-2025. De asemenea, Hotărârea Guvernului nr. 90/2023 a aprobat Planul de

[48] Regulamentul privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, precum și Ghidul metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare în documentele de planificare, documentele de politici publice și actele normative la nivel național, aprobat prin Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 65/2021, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_copertat_coral.pdf.

acțiuni al Guvernului pentru anul 2023. Cadrul normativ actual instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 nu include documentul de planificare IE Planul național de adoptare a *acquis*-ului UE, iar poziția acestuia față de alte documente de planificare este neclară.

Regulamentul Guvernului cu privire la organizarea, funcționarea, structura și numărul efectivului Cancelariei de Stat prevede responsabilitatea acesteia de a asigura coordonarea planificării politicilor publice și elaborarea documentelor de politici, în conformitate cu prioritățile programului de guvernare și strategiile de dezvoltare. Legea nr. 181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală (Legea FPRBF) a stabilit cadrul legal general pentru elaborarea și aprobarea unui CBTM, iar Ordinul MF nr. 209/2015 a aprobat metodologia de elaborare a acestuia. Cu toate acestea, furnizarea de către MF a unor orientări practice pentru ca ministerele de resort să ofere contribuții cu privire la CBTM nu a fost confirmată, întrucât nu au fost prezentate dovezi în acest sens.

Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică a început să se întrunească periodic în anul 2023, prezidat de Prim-ministru, cu sprijin de specialitate și administrativ din partea Direcției planificare strategică a Cancelariei de Stat, în calitate de Secretariat al Comitetului. Cu toate acestea, Cancelaria de Stat nu a utilizat încă pe deplin această platformă de coordonare pentru a asigura coerența între diferitele procese naționale de planificare strategică a politicilor, iar nivelul de aliniere a documentelor de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale rămâne scăzut. De exemplu, nu este posibil să se confirme alinierea PAAG 2023 la CBTM. Există mai multe priorități care nu corespund în ambele documente, iar costurile pentru diferite priorități nu sunt comparabile. În plus, PAAG conține numai indicatori de produs (*output*), nu și indicatori de rezultat (*outcome*), în timp ce CBTM conține ambii indicatori.

Structura generală și conținutul strategiilor sectoriale sunt în conformitate cu cerințele de bază ale regulamentelor și oferă o analiză adecvată a aspectelor-cheie, astfel cum se prevede în documente de planificare sectorială de calitate. Majoritatea strategiilor din eșantionul analizat conțin o analiză situațională (inclusiv identificarea problemelor existente), obiective de politică, indicatori de rezultat pentru toate obiectivele de politică ale strategiei, valori-țintă pentru cel puțin 90 % din indicatorii de rezultat, responsabilități instituționale și termene limită pentru finalizarea activităților, pe lângă cerințele și competențele de monitorizare, raportare și evaluare. Cu toate acestea, aceste eșantioane nu includ informații de bază cu privire la cheltuielile suplimentare necesare pentru majoritatea activităților planificate.

Un aspect important este faptul că un procent ridicat de strategii sectoriale planificate în PAAG pentru 2022 au fost reportate în programul PAAG 2023, ceea ce indică o capacitate redusă de punere în aplicare a angajamentelor convenite. În ceea ce privește inițiativele legislative planificate, 70 % din strategiile sectoriale sunt aliniate la PAAG. Patru din cele treisprezece legi planificate pentru implementare în planurile sectoriale în cursul anului 2023 nu au fost incluse în planul legislativ al guvernului pentru același an, iar aproximativ 20% din elemente au fost reportate din 2022 în PAAG 2023. Un nou sistem de monitorizare electronică este în curs de elaborare pentru a combina atât planificarea, cât și întocmirea bugetului principalelor priorități și angajamente strategice, ceea ce ar putea reduce problemele cauzate de întârzieri și de neconcordanțele în planificarea politicilor.

## Concluzie

În legislație au fost stabilite etape-cheie în procesul de planificare a politicilor, dar există o lipsă de coerență între documentele de planificare a politicilor la nivelul administrației publice centrale, după cum indică întârzierile relativ mari și neconcordanțele, iar costurile principalelor documente de planificare sunt inadecvate.

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

În total, valoarea indicatorului "Calitatea planificării politicilor pentru integrarea europeană" este 0. Capacitatea mecanismelor de coordonare a IE de a armoniza planificarea pe termen mediu a proceselor IE trebuie să fie încă demonstrată. În plus, nu a fost încă elaborat un plan național de adoptare a *acquis*-ului UE, iar evaluarea costurilor reformelor legate de *acquis*-ul UE trebuie îmbunătățită.

| Indicatorul 2.4.1. Calitatea planificării politicilor pentru integrarea europeană | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator analizează cadrul legislativ stabilit pentru planificarea politicilor procesului de integrare europeană (IE), precum și calitatea și alinierea documentelor de planificare pentru IE. Acesta evaluează, de asemenea, rezultatele procesului de planificare (în special numărul de angajamente legislative planificate legate de IE reportate de la un an la altul) și rata de execuție a angajamentelor planificate legate de IE. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | **0** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului legislativ pentru planificarea armonizată a IE | 0/2 |
| 2. Calitatea documentelor de planificare pentru IE | 0/6 |
| 3. Angajamente reportate legate de IE (%) | 0/4 |
| 4. Rata de execuție a planurilor guvernului pentru angajamentele legislative legate de IE (%) | 0/4 |
| **Total** | **0/16** |

Statutul documentului de planificare a IE nu a fost stabilit în legislație: Regulamentul Guvernului nr. 386/2020 nu îl menționează printre categoriile de documente de planificare elaborate de Guvern și nu a fost introdusă nicio cerință de reglementare pentru adoptarea unui document de planificare a IE cu o listă cuprinzătoare de angajamente. În ultimul an, nu a fost adoptat niciun Plan național specific pentru angajamentele IE. După cum s-a subliniat în răspunsul Guvernului, Comisia guvernamentală pentru integrare europeană nu a adoptat încă structura planului și liniile directoare pentru elaborarea acestuia.

Hotărârea Guvernului nr. 868 stabilește responsabilitățile pentru planificarea proceselor IE, iar Hotărârea Guvernului nr. 679/2009 detaliază componența grupurilor de lucru.[49] Comisia guvernamentală pentru integrare europeană, în calitate de structură-cheie de coordonare la nivel guvernamental, este responsabilă de asigurarea coordonării implementării angajamentelor ce decurg din documentele și acordurile dintre UE și Moldova.[50]

Grupul de coordonare interinstituțională este un organism de coordonare de nivel intermediar, format din conducătorii grupurilor de lucru sectoriale și coordonatorii fiecărui cluster, prezidat de secretarul de stat al

[49] Hotărârea Guvernului nr. 868 din 14 decembrie 2022 cu privire la coordonarea procesului de integrare europeană a Republicii Moldova: mecanism de coordonare a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 679/2009 cu privire la aprobarea componenței nominale a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova (Monitorul Oficial nr. 401, Art. 970, 15 decembrie 2022).

[50] Comisia are competența: 1) de a monitoriza și coordona punerea în aplicare a Planului de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană; 2) de a aproba criteriile de elaborare și contribuția finală a Republicii Moldova la Pachetul anual de extindere a UE; 3) de a monitoriza procesul de elaborare și realizare a documentelor de planificare necesare pentru pregătirea procesului de aderare și pentru punerea în aplicare a Acordului de Asociere; 4) de a soluționa conflictele de competență apărute la nivelul autorităților din cadrul grupurilor de lucru sectoriale și ale clusterelor responsabile de capitolele de negociere pentru aderarea la UE; 5) de a aproba poziția Republicii Moldova pentru reuniunile politice la nivel înalt cu UE.

MAEIE. Acest grup are autoritatea de a coordona elaborarea și punerea în aplicare a documentului de planificare în vederea îndeplinirii criteriilor de aderare la UE (criteriile politice și economice, transpunerea și punerea în aplicare a *acquis*-ului UE și angajamentele asumate în cadrul Acordului de stabilizare și de asociere [ASA]). MAEIE este responsabilă de elaborarea instrucțiunilor metodologice pentru facilitarea pregătirii documentului de planificare și realizării altor sarcini, prevăzute de Hotărârea Guvernului nr. 868. Grupurile de lucru sectoriale, în calitate de structuri de coordonare la nivel operațional, sunt responsabile pentru elaborarea și monitorizarea punerii în aplicare a planului IE.

Nu există încă un sistem armonizat de planificare pe termen mediu pentru toate procesele relevante pentru IE și trebuie încă integrat în planificarea politicilor interne, în special pentru evaluarea costurilor angajamentelor asumate în cadrul planului IE, asigurarea coerenței investițiilor din fondurile UE și din bugetul de stat și desfășurarea de consultări publice relevante cu privire la principalele reforme ale *acquis*-ului UE. De asemenea, se dovedește în continuare dificil să se mute accentul structurilor de coordonare responsabilă de la negocierile predominant politice și angajamentele ASA la noua dinamică a armonizării juridice și a adoptării *acquis*-ului UE în toate capitolele de negociere pentru aderare.

Alinierea planului IE și a PAAG nu este posibilă din cauza lipsei unui plan național valabil pentru integrarea europeană cu o listă cuprinzătoare de angajamente pentru Moldova în calitate de țară candidată la aderarea la UE.

### Concluzie

În urma instituirii mecanismelor de coordonare pentru procesele IE în decembrie 2022, a fost inițiată o abordare mai structurată a planificării angajamentelor legate de aderarea la UE. Cu toate acestea, nu a fost încă elaborat un document național de planificare la nivelul administrației publice centrale pe termen mediu de IE pentru 2023 și nu a fost încă aplicată o metodologie pentru calcularea costurilor reformelor legate de *acquis*-ul UE.

### Principiul 5: Monitorizarea regulată a performanței guvernului permite controlul public și sprijină guvernul în atingerea obiectivelor sale.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea monitorizării și raportării guvernamentale" este 2. În cadrul legislativ au fost stabilite norme privind monitorizarea și raportarea cu privire la performanțele Guvernului. În plus, rapoartele intermediare privind execuția bugetului de stat, PAAG și documentele strategice sectoriale sunt pregătite periodic și puse la dispoziția publicului. Cu toate acestea, calitatea documentelor de raportare este inadecvată, deoarece indicatorii la nivel de rezultat lipsesc în PAAG și în strategiile sectoriale. În plus, nu există cerințe pentru monitorizarea punerii în aplicare a planurilor de integrare europeană.

| Indicatorul 2.5.1. Calitatea monitorizării și raportării guvernamentale | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară soliditatea cadrului juridic care reglementează cerințele de raportare, calitatea documentelor de raportare guvernamentale și nivelul de disponibilitate publică a rapoartelor guvernamentale. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului legislativ pentru monitorizare și raportare | 4/8 |
| 2. Calitatea documentelor de raportare | 4/12 |
| 3. Disponibilitatea publică a rapoartelor guvernamentale | 3/5 |
| **Total** | **11/25** |

Cadrul legislativ pentru monitorizare și raportare este, în general, în vigoare, cu excepția monitorizării și raportării cu privire la angajamentele IE. În baza prevederilor Legii FPRBF din 25 iulie 2014, rapoartele privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia se elaborează și se publică lunar, semestrial și anual. Regulamentul cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea,

monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 (punctele 54-56) atribuie Cancelariei de Stat efectuarea monitorizării PAAG în baza rapoartelor trimestriale de progres ale ministerelor și ale altor autorități ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, conform cerințelor elaborate de Cancelaria de Stat. Același regulament definește obligația de monitorizare și raportare periodică cu privire la punerea în aplicare a strategiilor sectoriale.

Rapoartele intermediare privind punerea în aplicare a strategiilor și programelor sunt elaborate anual de către organismele relevante. În scopul optimizării monitorizării și evitării raportării repetate cu privire la aceleași acțiuni prevăzute în documentele de politici publice, Cancelaria de Stat administrează platforma electronică de raportare PlanPro, consolidată în baza PAAG, Planului Național de Dezvoltare și altor documente de planificare. Responsabilitatea pentru procesul de monitorizare prin intermediul acestei platforme electronice este atribuită subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor ale ministerelor și autorităților relevante. Rapoartele trimestriale de progres generate de platforma electronică a guvernului pentru monitorizarea documentelor de planificare sunt făcute publice pe site-ul oficial al autorității raportoare. Cu toate acestea, un nou sistem de monitorizare electronică este în curs de dezvoltare pentru a înlocui PlanPro, cu scopul de a combina atât planificarea, cât și bugetarea principalelor priorități și angajamente strategice.

Nu există nicio cerință legislativă specifică pentru monitorizarea și raportarea cu privire la punerea în aplicare a planului IE. În absența unui document de planificare a IE, în ultimii doi ani nu au fost disponibile rapoarte de monitorizare privind procesele IE.

Documentele de raportare ar beneficia de indicatori măsurabili la nivel de rezultat, atât în PAAG, cât și în eșantionul analizat de strategii sectoriale. Lipsa indicatorilor face imposibilă monitorizarea îndeplinirii principalelor obiective ale documentelor de planificare.

Rapoartele privind punerea în aplicare a principalelor documente guvernamentale de planificare sunt puse la dispoziția publicului, cu excepția documentului de planificare a IE, încă absent, cu o listă cuprinzătoare a angajamentelor IE. Rapoartele anuale privind execuția bugetului de stat sunt puse la dispoziția publicului pe site-ul Ministerului Finanțelor.[51] De asemenea, sunt publicate[52] rapoarte guvernamentale privind punerea în aplicare a planului de lucru, precum și rapoarte anuale de punere în aplicare a strategiilor sectoriale.[53]

[51] https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale

[52] https://gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte

[53] Exemple de rapoarte de implementare a strategiei sectoriale disponibile publicului, adoptate în ultimul an calendaristic complet, sunt: Evaluarea ex post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2022 a Republicii Moldova (https://www.mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/Raport%20de%20evaluare%20ex-post%20a%20Strategiei%20de%20dezvoltare%20a%20managementului%20finan%C8%9Belor%20publice%202013-2022.pdf); Raport de implementare 2 Raport de evaluare finală a Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 (https://mecc.gov.md/sites/default/files/raport_de_evaluare_finala_a_strategiei_nationale_de_dezvoltare_a_sectorului_de_tineret_2020.pdf); Raport de implementare 3 Evaluarea intermediară a Programului național de dezinstituționalizare a persoanelor cu dizabilități intelectuale și psihosociale pentru anii 2018-2021 (https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/05/Raport_Evaluare_intermediara_Program_Dezinstitutionalizare.pdf); Raport de implementare 4 Evaluarea intermediară a Strategiei Naționale Diaspora-2025, Republica Moldova (https://brd.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-strategia-nationala_eng.pdf); Raport de implementare 5 Evaluarea Strategiei naționale de prevenire a traficului de ființe umane în Republica Moldova pentru anii 2018-2023 (http://www.antitrafic.gov.md/public/files/RO_Raport_de_evaluare__Strategie.pdf).

## Concluzie

Cerințele privind monitorizarea și raportarea cu privire la performanța guvernului au fost, în general, bine reglementate. Rapoartele privind execuția bugetului de stat, precum și Planul anual de lucru al Guvernului (PAAG) și rapoartele privind punerea în aplicare a strategiei sectoriale sunt adoptate periodic și puse la dispoziția publicului. Cu toate acestea, calitatea documentelor de raportare este insuficientă din cauza lipsei unor indicatori măsurabili la nivel de rezultat în PAAG și în strategiile sectoriale. Cadrul de reglementare și procedurile pentru asigurarea monitorizării și raportării periodice cu privire la progresele înregistrate în îndeplinirea angajamentelor IE sunt încă în curs de elaborare.

## Principiul 6: Hotărârile de guvern sunt elaborate într-o manieră transparentă și bazate pe judecata profesională a administrației; conformitatea juridică a deciziilor este asigurată.

În total, valoarea indicatorului "Transparența și conformitatea juridică a procesului decizional guvernamental" este 3. Regulamentul de procedură al Guvernului stabilește cerințe generale pentru procesul de pregătire a hotărârilor guvernamentale și sunt respectate regulile de bază privind deschiderea și publicarea hotărârilor adoptate în cadrul ședințelor de guvern. Cu toate acestea, în ceea ce privește depunerea materialelor pentru ședințele de guvern, lipsa de claritate în ceea ce privește termenele previzibile și respectarea termenelor face dificilă verificarea consecventă a conformității cu normele stabilite, în special în ceea ce privește evaluările impactului bugetar.

**Indicatorul 2.6.1. Transparența și conformitatea juridică a procesului decizional guvernamental**

Acest indicator măsoară cadrul juridic stabilit pentru asigurarea unui proces decizional conform cu legislația, coerența guvernului în punerea în aplicare a cadrului juridic stabilit, transparența procesului decizional guvernamental și percepția întreprinderilor cu privire la claritatea și stabilitatea procesului de elaborare a politicilor guvernamentale.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului legislativ privind procedurile ședințelor de guvern | 3/5 |
| 2. Consecvența CG în stabilirea și asigurarea respectării procedurilor | 1/4 |
| 3. Promptitudinea prezentării de către ministere a punctelor ordinare de pe ordinea de zi la ședința de guvern (%) | 0/3 |
| 4. Deschiderea procesului decizional guvernamental | 4/4 |
| 5. Claritatea și stabilitatea percepută a procesului de elaborare a politicilor guvernamentale de către întreprinderi (%) | 3/4 |
| **Total** | **11/20** |

Regulamentul de procedură al Guvernului stabilește cerințe și responsabilități generale pentru pregătirea, urmărirea și comunicarea cu privire la ședințele de guvern. Cancelaria de Stat are responsabilitatea de a se asigura că propunerile de politici prezentate în cadrul ședințelor de guvern sunt coerente cu prioritățile guvernului și respectă Regulamentul de procedură. În baza Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, Cancelaria de Stat întocmește rapoarte de evaluare a propunerilor (strategiilor) de politici înaintate Guvernului pentru a asigura conformitatea acestora cu standardele stabilite și alte priorități ale Guvernului.

În conformitate cu Regulamentul de procedură al Guvernului (punctul 229), Cancelaria de Stat trebuie să se asigure că ministerul responsabil de proiectul de act a prezentat avizele necesare din partea organelor relevante și recomandările colectate prin consultare publică, împreună cu un rezumat al observațiilor/propunerilor și motivele acceptării/respingerii acestora. În cazul în care Cancelaria de Stat constată că o propunere de politică și dosarele care o însoțesc nu respectă cerințele formale, propunerea nu este înregistrată și, împreună cu materialele anexate acesteia, este returnată ministerului.

Din cauza lipsei de claritate a prevederilor Regulamentului de procedură, statistica relevantă privind promptitudinea prezentării de către minister a punctelor ordinare de pe ordinea de zi la ședințele de guvern nu poate fi evaluată.[54] Interviurile sugerează că documentele sunt adesea prezentate în ultimul moment pentru aprobarea guvernului, ceea ce îngreunează organismele CG să furnizeze analize, iar ministerelor și agențiilor interesate să formuleze observații.

De asemenea, consecvența organelor CG (în special a Cancelariei de Stat) în ceea ce privește aplicarea standardelor și procedurilor stabilite este încă insuficientă. Din Regulamentul de procedură nu este clar dacă propunerile sunt returnate atunci când sunt incompatibile cu prioritățile guvernului. În timp ce MJ revizuiește periodic proiectele legislative pentru a asigura conformitatea juridică, analiza SIGMA a unui eșantion de proiecte prezentate indică lipsa documentației necesare. De exemplu, lipsesc analizele de impact fiscal, iar Ministerul Finanțelor nu verifică în mod consecvent viabilitatea financiară a actelor propuse. În mod similar, nu a existat nicio dovadă că Cancelaria de Stat a revizuit eșantioanele pentru a verifica conformitatea și coerența acestora cu prioritățile guvernamentale și politicile anunțate anterior. Prezentarea de ultim moment a unor noi puncte pe ordinea de zi a guvernului are loc frecvent, limitând posibilitățile de pregătire adecvată și de efectuare a verificărilor finale de calitate a pachetelor prezentate spre aprobare finală, inclusiv în ceea ce privește calitatea evaluărilor impactului bugetar.

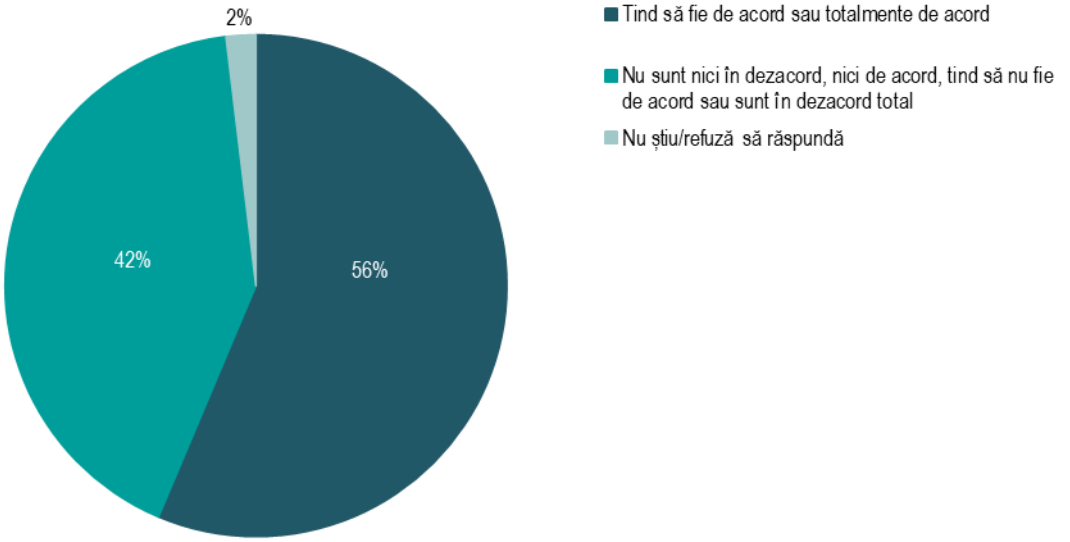
Deschiderea procesului decizional guvernamental este bună. Potrivit Regulamentului de procedură al Guvernului, ordinile de zi ale ședințelor de guvern urmează să fie publicate cu cel puțin două zile înainte de ședința Guvernului. Această regulă este urmată în practică, cu ordini de zi publicate de obicei cu 2-5 zile înainte. Hotărârile de guvern sunt puse la dispoziția publicului online, împreună cu procesele-verbale ale ședințelor.[55] De asemenea, pagina web a Guvernului conține un link către transmisiuni în direct ale ședințelor guvernamentale, linkuri către înregistrări video ale ședințelor anterioare și linkuri către procese-verbale ale ședințelor. Direcția responsabilă din cadrul Cancelariei de Stat comunică periodic cu publicul cu privire la deciziile-cheie adoptate în cadrul ședințelor de guvern.

În practică, întreprinderile percep claritatea și stabilitatea procesului de elaborare a politicilor ca fiind mixte. În timp ce majoritatea întreprinderilor (56%) au indicat că consideră că legile și reglementările Republicii Moldova sunt scrise clar, stabile și nu sunt necontradictorii, mulți dintre ceilalți nu au fost de acord cu această afirmație (Figura 2).

[54] Guvernul a confirmat, de asemenea, această lacună de date, afirmând că nu este posibil să se evalueze promptitudinea prezentării de către minister a punctelor ordinare de pe ordinea de zi a ședințelor de guvern.

[55] https://gov.md/ro/advanced-page-type/sedinte-de-guvern.

### Figura 2. Claritatea și stabilitatea percepută a procesului de elaborare a politicilor guvernamentale




Notă: Respondenții au fost întrebați: "În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație? Legile și reglementările care afectează compania mea sunt scrise clar, nu sunt contradictorii și nu se schimbă prea des". Opțiunile de răspuns au fost scalate de la 1 (total dezacord) la 5 (total de acord). În această figură, categoriile de răspunsuri 1-3 au fost combinate, la fel ca și 4-5.
Sursa: Sondajul SIGMA privind mediul de afaceri, 2023.

## Concluzie

Cancelaria de Stat este responsabilă de asigurarea conformității proiectelor de acte supuse ședințelor de Guvern cu standardele și procedurile stabilite. Transparența hotărârilor adoptate de Guvern și publicitatea ședințelor de guvern sunt bine stabilite. Deși MJ verifică periodic conformitatea juridică, viabilitatea financiară și impactul bugetar al proiectelor de acte nu sunt verificate în mod consecvent. În plus, lipsa de claritate cu privire la termenele de depunere a materialelor pentru ședințele de guvern îngreunează și mai mult sarcina organismelor CG de a efectua verificări finale ale propunerilor înainte ca acestea să fie înaintate Guvernului spre aprobare finală.

## Principiul 7: Parlamentul controlează elaborarea politicilor guvernamentale.

În total, valoarea indicatorului "Controlul parlamentar al elaborării politicilor guvernamentale" este 2. Parlamentul efectuează un control de bază al punerii în aplicare a politicilor, dar există o lipsă de coordonare a planificării legislative guvernamentale și parlamentare și a proceselor decizionale. Procedurile extraordinare pentru adoptarea proiectelor de lege finanțate de guvern sunt utilizate frecvent.

| Indicatorul 2.7.1. Controlul parlamentar al procesului de elaborare a politicilor guvernamentale | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care parlamentul este în măsură să controleze procesul de elaborare a politicilor guvernamentale. Cadrul juridic este evaluat mai întâi, urmat de o analiză a funcționării practicilor și rezultatelor parlamentare importante. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Soliditatea cadrului normativ și procedural pentru controlul parlamentar al procesului de elaborare a politicilor guvernamentale | 5/5 |
| 2. Caracterul complet al documentației justificative pentru proiectele de legi prezentate Parlamentului | 2/3 |
| 3. Coordonarea proceselor decizionale guvernamentale și parlamentare | 0/2 |
| 4. Revizuirea sistematică a proiectelor de lege parlamentare de către guvern | 0/1 |
| 5. Alinierea proiectelor de legi planificate și prezentate de guvern (%) | 0/2 |
| 6. Promptitudinea examinării parlamentare a proiectelor de legi ale Guvernului (%) | 1/2 |
| 7. Utilizarea procedurilor extraordinare pentru adoptarea proiectelor de legi finanțate de guvern (%) | 0/5 |
| 8. Participarea Guvernului la dezbaterile parlamentare asupra proiectelor de legi | 0/2 |
| 9. Controlul parlamentar de bază al punerii în aplicare a politicilor | 2/2 |
| **Total** | **10/24** |

Cadrul normativ și procedural pentru controlul parlamentar al elaborării politicilor guvernamentale este stabilit în Legea nr. LP797/1996 cu privire la Regulamentul Parlamentului (ultimele modificări în vigoare din 20 februarie 2022), care prevede utilizarea diferitelor mecanisme de supraveghere parlamentară a Guvernului, cum ar fi întrebări scrise și orale din partea membrilor Parlamentului (deputați) către miniștri, moțiuni de cenzură și interpelare. Potrivit Regulamentului Guvernului (punctul 275), membrii Guvernului sunt obligați să răspundă la întrebările și interpelările deputaților în Parlament, în conformitate cu prevederile Regulamentului Parlamentului. De asemenea, atât Parlamentul, cât și Guvernul respectă aceleași cerințe privind practicile legislative și redactarea, prevăzute în Legea nr. 100 cu privire la actele normative (adoptată în decembrie 2017 și modificată la 29 decembrie 2022).

Potrivit articolului 47 din Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, proiectele de propuneri legislative prezentate Parlamentului trebuie să fie urmate de o notă explicativă (în care să se precizeze obiectivele, scopul și conceptul actului), rapoarte RIA, avize/expertiză colectate în timpul pregătirii propunerii și rezultatele consultării publice. SIGMA a examinat ultimele cinci proiecte de legi prezentate de Guvern Parlamentului în ultimul an calendaristic complet (cu toate materialele justificative prezentate de Guvern). Acestea au fost însoțite de expuneri de motive (note informative/explicative) și de alte analize ale impactului, dar în unele cazuri lipseau rapoarte privind rezultatele consultării publice.

Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului obligă Guvernul să se pronunțe asupra propunerilor legislative susținute de deputați în termen de 30 de zile. Analiza ultimelor trei proiecte de lege inițiate de deputați individuali în ultimul an calendaristic complet (cu avize guvernamentale) arată că avizele guvernului au fost furnizate în mod consecvent în conformitate cu regulamentul.

Cu toate acestea, lipsește coordonarea planificării legislative guvernamentale și parlamentare și a proceselor decizionale. Nu există reuniuni periodice între Parlament și Guvern pentru a discuta și a conveni asupra priorităților și planurilor legislative, iar Guvernul nu partajează Parlamentului planul său legislativ

anual oficial pentru a ajuta legislativul să își planifice și să își organizeze activitățile de control. Mai mult, încă nu au fost stabilite mecanisme de comunicare între secretarii generali ai ambelor instituții, ceea ce împiedică schimburile oportune între Guvern și Parlament privind planul legislativ anual și lista proiectelor de acte normative care urmează să fie promovate de Guvern în Parlament.

Slaba coordonare a planificării legislative între Guvern și Parlament se reflectă, de asemenea, în slaba aliniere a actelor planificate și a proiectelor de acte prezentate de Guvern. În general, în 2022, doar 31% din toate legile promovate și aprobate de guvern au fost incluse inițial în planul legislativ al guvernului.

Parlamentul efectuează un control de bază al punerii în aplicare a politicilor, în temeiul articolului 111 din Regulamentul pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, în timp ce comisia permanentă în domeniu este responsabilă de executarea legii și de stabilirea eficacității acțiunilor sale. Pentru executarea normei, Biroul permanent al Parlamentului a aprobat metodologia de evaluare ex post privind implementarea actelor normative prin Hotărârea nr. 2/2018.[56] Într-adevăr, examinarea de către SIGMA a eșantioanelor prezentate a evidențiat suficiente dovezi că rapoartele ex post de evaluare a impactului legilor au fost discutate în sesiunile comisiilor parlamentare permanente relevante din 2022.[57]

Cu toate acestea, procedurile extraordinare sunt utilizate frecvent pentru a adopta proiecte de lege promovate de guvern. Din 114 legi promovate de Guvern și adoptate de Parlament în 2022, 50 au fost adoptate prin proceduri extraordinare (urgente sau prioritare) (43,9%).

În plus, majoritatea legilor adoptate de Parlament sunt propuse de deputați (164 din 287 de legi adoptate în 2022, sau 57%), ceea ce înseamnă că multe legi ocolesc procedurile regulate de evaluare a impactului și consultarea publică adecvată. În cele din urmă, deficitul de resurse umane din cadrul Direcției generale juridice a Parlamentului reduce capacitatea acesteia de a verifica calitatea proiectelor de acte juridice.

## Concluzie

Lipsește coordonarea guvernamentală și parlamentară privind planificarea legislativă și procesele decizionale, precum și comunicarea privind dinamica executării planului anual de lucru al guvernului. Acest fapt contribuie la slaba aliniere a legilor planificate cu cele prezentate efectiv Parlamentului, împiedicând planificarea și monitorizarea legislativă. În plus, o mare parte din legile inițiate de Parlament sunt adoptate prin proceduri extraordinare sau scurtate, ceea ce face dificilă controlul democratic și consultarea publică.

[56] Hotărârea Biroului permanent nr. 4/2022 a aprobat Planul de evaluare ex-post pentru anul 2022, care a fost publicat pe pagina web oficială a Parlamentului, https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=7G2bKBMTtZk%3d&tabid=266&language=ro-RO.

[57] De exemplu, informații privind discutarea raportului de evaluare a impactului ex post elaborat în 2022, pentru Legea nr. 66/2008 privind protecția indicațiilor geografice, sunt disponibile la adresa: https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=7G2bKBMTtZk%3d&tabid=266&language=ro-RO.

## Principiul 8: Structura organizatorică, procedurile și alocarea personalului ministerelor asigură faptul că politicile și legislația dezvoltate sunt implementabile și îndeplinesc obiectivele guvernamentale.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul adecvat al organizării și al procedurilor de sprijinire a elaborării de politici implementabile" este 3. Cadrul legislativ stabilește responsabilitățile ministerelor pentru elaborarea politicilor și elaborarea legislației, dar rolurile și responsabilitățile diferitelor departamente și unități din cadrul ministerelor în timpul elaborării politicilor sunt neclare, iar procedurile pentru consultările interdepartamentale nu au fost prescrise.

| Indicatorul 2.8.1. Caracterul adecvat al organizării și al procedurilor de sprijinire a elaborării politicilor care pot fi puse în aplicare | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru a promova un proces eficace de elaborare a politicilor și dacă nivelurile de personal și procesul de elaborare a politicilor de bază funcționează în mod adecvat la nivelul ministerelor. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru un proces eficace de elaborare a politicilor | 2/4 |
| 2. Dotarea cu personal a departamentelor de dezvoltare a politicilor (%) | 2/2 |
| 3. Caracterul adecvat al proceselor de elaborare a politicilor la nivel de minister în practică | 2/6 |
| **Total** | **6/12** |

Legea cu privire la Guvern desemnează responsabilitățile generale ale Guvernului și ale ministerelor pentru elaborarea politicilor și elaborarea legislației. Hotărârile Guvernului privind organizarea și funcționarea ministerelor stabilesc domeniile lor de competență, în care acestea elaborează în detaliu politicile și proiectele de regulamente.

Între timp, decretele ministeriale interne stipulează responsabilitățile diferitelor departamente subordonate direct ministrului sau Secretarului de stat responsabil de un domeniu de politică. Repartizarea funcțiilor între departamentele juridice și departamentele care se ocupă de elaborarea politicilor în sectorul lor specific este clar definită.

Cu toate acestea, elaborarea politicilor interne și elaborarea procedurilor legislative nu au fost prevăzute pentru toate ministerele. Dintre cele patru ministere analizate în detaliu, doar Ministerul Economiei (în prezent Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării) a adoptat regulamente interne care detaliază etapele procesului de elaborare a politicilor; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Mediului nu dispun de astfel de norme interne. De asemenea, nu sunt disponibile informații cu privire la nivelurile ierarhice desemnate să conducă elaborarea politicilor în cadrul ministerelor.

Pentru personalul departamentelor de dezvoltare a politicilor din cadrul ministerelor, raportul personalului din departamentele implicate în activitățile de elaborare a politicilor în toate ministerele este satisfăcător – 76% în Ministerul Agriculturii, 86% în Ministerul Economiei, 78% în Ministerul Mediului și 85% în Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

Analiza SIGMA a pachetelor complete ale celor mai recente trei propuneri de politici arată că ministerele prezintă guvernului proiecte de reglementări și politici și, de regulă, sarcinile de elaborare a politicilor și de elaborare a reglementărilor nu sunt transferate altor organisme subordonate ministerelor.

Cu toate acestea, dovezile consultărilor interne ale departamentelor în timpul elaborării politicilor nu sunt înregistrate și depozitate și nu este posibil să se stabilească și să se evalueze în mod clar rolurile și responsabilitățile diferitelor departamente și unități din cadrul unui minister în timpul elaborării politicilor. Cu alte cuvinte, nu este clar dacă și cum sunt consultate toate departamentele și unitățile ministeriale

interne relevante înainte ca pachetul de proiect să fie trimis spre consultare interministerială sau înaintat Guvernului pentru aprobarea finală.

### Concluzie

Legea cu privire la Guvern și decretele relevante privind mandatele fiecărui minister detaliază în mod clar rolul ministerelor în elaborarea politicilor. Ministerele sunt singurele instituții responsabile pentru inițierea politicilor pentru domeniile lor respective. Deși, în general, efectivele departamentelor de elaborare a politicilor din cadrul ministerelor sunt corespunzătoare, lipsa unor norme și proceduri interne pentru elaborarea inițiativelor politice și legislative poate afecta desfășurarea unor consultări interne complete și implicarea unităților relevante ale ministerului în timpul elaborării politicilor.

## Principiul 9: Procedurile de integrare europeană și cadrul instituțional fac parte integrantă din procesul de elaborare a politicilor și asigură transpunerea sistematică și la timp a *acquis*-ului Uniunii Europene.

În total, valoarea indicatorului "Capacitatea Guvernului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul Uniunii Europene" este 4. Este stabilit cadrul legal pentru transpunerea *acquis*-ului UE și au fost definite competențele instituțiilor guvernamentale relevante. Cu toate acestea, nu a fost încă formulat un Plan național pentru adoptarea *acquis*-ului UE, iar mecanismul instituțional pentru asigurarea alinierii efective la *acquis*-ul UE trebuie consolidat.

**Indicatorul 2.9.1. Capacitatea guvernului de a alinia legislația națională la *acquis*-ul Uniunii Europene**

Acest indicator măsoară adecvarea cadrului legal pentru procesul de aliniere la *acquis*, consecvența guvernului în utilizarea tabelelor de concordanță în procesul de aliniere a *acquis*-ului și disponibilitatea *acquis*-ului în limba națională. Acesta evaluează, de asemenea, rezultatele procesului de aliniere a *acquis*-ului, concentrându-se asupra angajamentelor planificate de aliniere a *acquis*-ului, asumate de la un an la altul, și asupra modului în care guvernul este capabil să își atingă obiectivele de aliniere a *acquis*-ului.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru procesul de aliniere a *acquis*-ului | 5/5 |
| 2. Utilizarea tabelelor de concordanță în procesul de aliniere a *acquis*-ului (%) | 2/2 |
| 3. Traducerea *acquis*-ului în limba națională | 2/2 |
| 4. Angajamentele asumate în ceea ce privește alinierea *acquis*-ului reportate (%) | 3/4 |
| 5. Rata de execuție a angajamentelor legislative pentru alinierea *acquis*-ului (%) | 1/4 |
| **Total** | **13/17** |

Legea nr. 100/2017 privind actele normative și Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 privind procesul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația UE stabilesc cadrul normativ pentru alinierea la *acquis*-ul UE. În conformitate cu Regulamentul de procedură al Guvernului, propunerile referitoare la alinierea *acquis*-ului sunt supuse acelorași analize de impact financiar și instituțional ca și propunerile de politică internă.

Toate propunerile de politici care vizează transpunerea legislației UE în legislația națională sunt marcate cu o "siglă a UE" specială, deși nu există diferențe majore în ceea ce privește standardele și procedurile de pregătire a măsurilor sub sigla UE. Singura diferență pentru propunerile legate de UE este cerința suplimentară de a prezenta un tabel de concordanță eliberat de Centrul de armonizare a legislației al Cancelariei de Stat, precum și un aviz MAEIE privind compatibilitatea cu prioritățile politicii de aderare la UE. Cu toate acestea, fragmentarea competențelor instituționale pentru angajamentele IE reprezintă un motiv de îngrijorare și ar trebui abordată în timpul pregătirii și punerii în aplicare a viitorului Plan național de adoptare a *acquis*-ului UE.

Hotărârea Guvernului nr. 868 din 14 decembrie 2022 cu privire la aprobarea mecanismului de coordonare a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova conține prevederi specifice privind responsabilitatea Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană de soluționare a conflictelor de competență dintre autoritățile din cadrul grupurilor de lucru sectoriale și clusterele responsabile de capitolele de negocieri pentru aderarea la UE. Propunerile de soluționare a conflictelor urmează să vină din partea Grupului Interinstituțional de Coordonare (format din conducătorii grupurilor de lucru sectoriale și coordonatorii fiecărui cluster, secretarul de stat al MAEIE responsabil de IE și reprezentanții desemnați de Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și Cabinetul Prim-ministrului). Această competență formală de soluționare a conflictelor trebuie încă testată și integrată în procedurile standard de elaborare a politicilor.

Regulamentele impun pregătirea și utilizarea tabelelor de concordanță în procesul de aliniere la *acquis*-ului UE și, pe baza examinării de către SIGMA a unui eșantion de cinci cazuri de transpunere, această cerință este pusă în aplicare în mod consecvent. Analiza eșantionului de cinci cazuri de aliniere la *acquis* (legi și regulamente) aprobate de Guvern la sfârșitul anului 2022 arată că materialele prezentate au inclus tabele de concordanță.[58]

Un procent ridicat (39%) din angajamentele UE de aliniere la *acquis* sunt reportate în anul următor. De exemplu, în timp ce PAAG 2021-2022 a avut 38 de angajamente (proiecte de lege și regulamente legate de transpunerea directivelor UE), PAAG 2023 a avut 97. Astfel, cincisprezece angajamente de aliniere au fost reportate din 2021-2022 în 2023.

Absența unui Plan național de adoptare a *acquis*-ului UE indică, de asemenea, provocările legate de competențele instituționale fragmentate pentru gestionarea afacerilor UE și lipsa unei abordări strategice și proactive a planificării transpunerii *acquis*-ului UE. Centrul de armonizare a legislației din cadrul Cancelariei de Stat dispune de o echipă dedicată de profesioniști competenți, dar aceasta trebuie consolidată în continuare pentru a răspunde noii dinamici și ritmului mai rapid de aliniere la UE.

Planificarea și organizarea traducerii *acquis*-ului UE pentru asigurarea transpunerii bazate pe dovezi nu este necesară pentru Moldova, deoarece țara poate utiliza traducerile în limba română ale legislației UE.

## Concluzie

A fost stabilit cadrul de reglementare pentru alinierea la *acquis*-ul UE la legislația națională și au fost definite responsabilitățile autorităților competente. Cazurile de transpunere ale UE sunt supuse aceluiași nivel de control ca și propunerile naționale, iar la elaborarea proiectelor legislative se utilizează instrumente suplimentare, cum ar fi un tabel de concordanță și avizele autorităților competente, pentru a verifica dacă acestea respectă *acquis*-ul UE. Cu toate acestea, deși tabelele de concordanță sunt utilizate în mod consecvent în procesul de aliniere la *acquis*-ului UE pentru proiectele de lege promovate de guvern, raportul dintre angajamentele UE de aliniere la *acquis* reportate în anul următor este destul de ridicat. Capacitățile autorităților administrației publice centrale de aliniere la *acquis*-ul UE trebuie consolidate în continuare pentru a asigura adoptarea și punerea în aplicare la timp a Planului național de adoptare a *acquis*-ului UE.

[58] Potrivit feedback-ului din interviu, există încă unele îngrijorări cu privire la utilizarea consecventă a tabelelor de concordanță pentru legile promovate de deputați, mai ales că majoritatea legilor adoptate de Parlament sunt propuse de deputați.

## Principiul 10: Procesul de elaborare a politicilor și de elaborare a legislației se bazează pe dovezi, iar evaluarea impactului este utilizată în mod consecvent în toate ministerele.

În total, valoarea indicatorului "Elaborarea de politici bazate pe dovezi" este 3. Deși există baza legală pentru desfășurarea RIA, iar ministerelor de resort li s-au furnizat orientări metodologice și modele, calitatea RIA trebuie încă îmbunătățită. Mai exact, ministerele nu au efectuat evaluări ale impactului bugetar, iar organismele responsabile de verificarea calității depunerilor RIA nu dispun de resursele necesare.

**Indicatorul 2.10.1. Elaborarea de politici bazate pe date concrete**

Acest indicator măsoară funcționarea unui proces de elaborare a politicilor bazat pe date concrete. Acesta evaluează cerințele legale și practicile privind utilizarea proceselor consultative de bază, evaluarea impactului bugetar și evaluarea impactului. În plus, evaluează disponibilitatea documentelor de formare și de orientare pentru evaluarea impactului, instituirea funcției de control al calității și calitatea analizei care sprijină aprobarea proiectelor de legi.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Reglementarea și utilizarea instrumentelor și tehnicilor analitice de bază pentru evaluarea impactului potențial al noilor proiecte de legi | 2/2 |
| 2. Reglementarea și utilizarea evaluării impactului bugetar înainte de aprobarea politicilor | 1/3 |
| 3. Reglementarea și utilizarea unor Evaluări ample ale Impactului de Reglementare (RIA) | 3/3 |
| 4. Disponibilitatea documentelor de orientare privind evaluările impactului | 1/2 |
| 5. Controlul calității RIA-urilor | 2/3 |
| 6. Calitatea analizei în evaluările impactului | 9/15 |
| **Total** | **18/28** |

În baza Legii nr. 100/2017 privind actele normative, precum și a Hotărârii Guvernului nr. 23/2019 privind aprobarea Metodologiei[59] de analiză a impactului, RIA-urile sunt obligatorii în trei cazuri: 1) pentru proiectele de documente (atât legislația primară, cât și legislația secundară) care conțin norme care reglementează activitatea unei întreprinderi (a se verifica de către Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de întreprinzător);
2) pentru proiectele care prevăd reorganizarea și reformele structurale sau instituționale ale autorităților sau instituțiilor publice (a se verifica de către Cancelaria de Stat); și 3) pentru proiectele care conțin reglementări ce afectează bugetul public național sau unele componente ale acestuia (a se verifica de către MF). Metodologia RIA aprobată de Guvern în 2019 necesită analiza unei game mai largi de impacturi (economic, social și de mediu).

În conformitate cu Regulamentul de procedură al Guvernului (punctul 229), în toate cele trei cazuri menționate mai sus, RIA este o parte obligatorie a proiectelor de propuneri legislative prezentate spre adoptare de către Guvern. Cancelaria de Stat verifică propunerile înaintate și întocmește un aviz pentru adunarea Secretarilor generali.

Analiza SIGMA a ultimelor cinci proiecte de lege aprobate în anul 2022 arată că toate cele cinci proiecte au formularul standard RIA completat în conformitate cu Metodologia de analiză a impactului prevăzută în anexa la Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.[60]

[59] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112068&lang=ro.

[60] Modelul de proiecte de legi înaintate de Guvern a inclus: 1) Legea cu privire la prevenirea și combaterea dopajului în sport; 2) Legea cu privire la gazele fluorurate cu efect de seră; 3) Legea cu privire la cerințele de bază în domeniul

Sistemul RIA prevede un model descentralizat de control al calității (Grupul de lucru pentru impactul asupra antreprenoriatului, MF pentru impactul fiscal și Cancelaria de Stat pentru impactul asupra administrației / resurselor din organele de stat). În patru cazuri, Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de ]ntreprinzător a verificat RIA-urile, iar formularele RIA au fost puse la dispoziția publicului pentru toate sesiunile Grupului de lucru. Într-un caz (pentru Legea cerințelor de bază în domeniul securității radiologice), Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător a atenționat că nu a fost efectuată nicio evaluare a costurilor pentru conformarea cu Hotărârea Guvernului nr. 307 din 21 martie 2016 cu privire la aprobarea Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard (MCS)[61] – deși era clar că vor fi implicate costuri.

Controlul calității pentru alte tipuri de impacturi, cum ar fi cele fiscale, nu este efectuat în mod consecvent. Toate cele cinci propuneri indică faptul că nu vor fi necesare fonduri suplimentare de la bugetul de stat, dar nu există nicio dovadă că evaluările au fost verificate de MF, deoarece nu au fost furnizate avize și nu există indicii că alte organisme responsabile au efectuat un control consecvent al calității evaluărilor impactului financiar, administrativ sau de altă natură. Această lipsă de coerență indică faptul că este necesară o abordare mai cuprinzătoare a verificării calității RIA.

În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 307, ministerul responsabil de elaborarea unui act trebuie să prezinte Ministerului Finanțelor o analiză a impactului bugetar al actului propus pentru o verificare a calității și aviz, înainte de a trimite propunerea Guvernului spre adoptare. Cu toate acestea, Regulamentul prevede și o procedură simplificată de aprobare care urmează să fie aplicată proiectelor de acte ale Guvernului care nu au impact asupra bugetului național, care nu implică cheltuieli suplimentare sau sarcini administrative pentru societate sau grupuri private, care nu privesc sistemul administrației publice sau orice subiecte legate de drepturile omului și care sunt elaborate pentru punerea în aplicare a tratatelor internaționale.

Cu toate acestea, interviurile au arătat că această procedură simplificată este uneori utilizată în mod abuziv de către ministere pentru a evita analizele adecvate ale costurilor și verificările de calitate de către Ministerul Finanțelor. De asemenea, opiniile de verificare a calității adoptate de membrii Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător sunt foarte elementare și nu se referă la o evaluare a impactului bugetar. Notele informative anexate la toate cele cinci proiecte de legi analizate nu conțin nicio analiză a costurilor financiare și indică, în general, că nu vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare.

O evaluare mai detaliată a rapoartelor efective ale RIA pregătite pentru cele cinci proiecte de lege arată că toate cele cinci au furnizat dovezi și analize adecvate ale aspectelor-cheie: definirea problemei; obiectivele de politică și justificarea intervenției statului printr-o nouă politică sau modificare legislativă; opțiunea (opțiunile) alternativă (alternative) în afară de status quo; aspecte legate de punerea în aplicare și asigurarea respectării normelor; și descrieri ale mecanismelor care urmează să fie utilizate pentru monitorizarea și evaluarea progreselor. Cu toate acestea, niciunul dintre cazuri nu a furnizat evaluări ale costurilor și beneficiilor opțiunii preferate, astfel încât este dificil să se formuleze o concluzie în cunoștință de cauză cu privire la faptul dacă impactul net global al propunerii va fi benefic pentru societate.

În ceea ce privește accesul public la RIA-uri și metodologia RIA, o pagină dedicată pe site-ul Cancelariei de Stat asigură disponibilitatea acestora. Materialele pentru sesiunile Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător sunt accesibile publicului, cu toate RIA-urile, notele informative și alte documente publicate pe pagina web a Cancelariei de Stat înainte de ședințele Grupului de lucru[62]. Cu toate acestea, o metodologie și orientări mai detaliate privind evaluările cost-beneficiu pentru proiecte ar facilita elaborarea de către ministerele de resort a unor evaluări ale impactului mai cuprinzătoare, în special în ceea ce privește impactul bugetar.

securității radiologice; 4) Legea cu privire la producția ecologică și etichetarea produselor ecologice; și 5) Legea cu privire la prevenirea pierderii și a risipei de alimente. Valabilitatea eșantionului urmează să fie confirmată pentru a se asigura că acestea au fost ultimele cinci proiecte de lege adoptate de Guvern în 2022, așa cum prevede metodologia.

[61] https://mded.gov.md/en/domains/business-environment/standard-cost-model/.

[62] Pentru mai multe informații, consultați: https://cancelaria.gov.md/ro/apc/activitatea-grupului-de-lucru-al-comisiei-de-stat-pentru-reglementarea-activitatii-de.

## Concluzie

Cerința de reglementare pentru RIA este pusă în aplicare în practică, dar nu este clar ce tipuri de proiecte de propuneri de reglementare necesită RIA. În plus, controlul calității RIA este descentralizat, iar unele instituții nu îl efectuează în mod consecvent. Analiza noastră cu privire la un eșantion de legi indică faptul că ministerele pregătesc RIA pentru proiecte de acte juridice în mare măsură în conformitate cu cerințele minime stabilite, cu excepția neglijării estimărilor costurilor și beneficiilor. Prin urmare, trebuie stabilită o abordare mai cuprinzătoare a controalelor de calitate ale RIA.

## Principiul 11: Politicile și legislația sunt concepute într-o manieră incluzivă, care favorizează participarea activă a societății și permite coordonarea diferitelor perspective în cadrul guvernului.

În total, valoarea indicatorului "Consultare publică privind politicile publice" este 2. Deși există un cadru normativ pentru consultările publice, controlul calității consultărilor publice cu privire la proiectele de acte adoptate de Guvern este inadecvat. Raportarea cu privire la rezultatele consultărilor publice este, de asemenea, insuficientă, iar răspunsurile instituționale adecvate la observațiile prezentate lipsesc. În general, părțile interesate nu utilizează principalul portal de consultare al administrației centrale (Particip), astfel încât este necesară o publicitate mai proactivă a consultărilor deschise.

**Indicatorul 2.11.1. Consultare publică privind politicile publice**

Acest indicator măsoară punerea în aplicare a proceselor de consultare publică în elaborarea politicilor și a legislației. Acesta evaluează cadrul de reglementare, instituirea funcției de control al calității consultării publice și coerența publicării online a proiectelor de lege pentru consultare publică scrisă și testează dacă au fost respectate standardele minime pentru consultările publice pentru proiectele de lege aprobate.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru un proces eficient de consultare publică | 10/10 |
| 2. Asigurarea calității procesului de consultare publică | 1/3 |
| 3. Consecvența în publicarea proiectelor de legi în vederea consultării publice scrise | 4/4 |
| 4. Testarea practicilor de consultare publică | 3/24 |
| **Total** | **18/41** |

Procedurile de consultare publică sunt stabilite prin lege.[63] În plus, Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 prevede un mecanism de consultare a societății civile în procesul decizional. Potrivit articolului 3 din Legea nr. 239/2008[64], consultarea publică este necesară pentru toate proiectele de acte normative și administrative care pot avea un impact social, economic sau de mediu asupra modului de viață al oamenilor și a drepturilor omului; asupra culturii; asupra sănătății și protecției sociale; asupra comunităților locale; sau asupra serviciilor publice.

Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 prevede că informația privind organizarea consultărilor publice pentru proiectele de hotărâri trebuie prezentată sub formă de anunț, însoțită de proiectul de hotărâre și materialele aferente (note informative cuprinzătoare, studii analitice, analize ex-ante, tabele de concordanță cu legislația comunitară, alte materiale utilizate la elaborarea proiectului de hotărâre etc.). Aceasta prevede anunțarea consultărilor publice și publicarea materialelor conexe cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de finalizarea proiectului de decizie.

[63] Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și Legea nr. 100/2017 privind actele normative.

[64] Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, art. 3.

Între timp, o altă hotărâre de Guvern prevede ca observațiile asupra proiectelor de hotărâre să fie prezentate în termen de cel puțin 10 zile lucrătoare de la data publicării anunțului.[65] Același act obligă, de asemenea, ministerul principal să întocmească o sinteză a observațiilor primite, cu acceptarea sau neacceptarea acestora.

Potrivit art. 32 din Legea nr. 100/2017, după finalizarea consultării publice, ministerul responsabil de proiect trebuie să pregătească un rezumat al obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, precum și o sinteză a observațiilor reprezentanților societății civile, indicând acceptarea obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor depuse – sau argumentele pentru neacceptarea acestora.[66]

Calitatea controlului exercitat de ministerele de resort asupra consultărilor publice este inconsecventă. Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea, funcționarea, structura și numărul personalului Cancelariei de Stat impune ca Cancelaria de Stat să acorde suport consultativ și informațional autorităților administrației publice pentru a le ajuta să respecte regulile de fundamentare și prezentare a documentelor de politici și actelor normative, inclusiv privind procedurile de desfășurare a consultărilor publice cu cetățenii și de obținere a opiniilor societății civile în procesul decizional. Cu toate acestea, Cancelaria de Stat nu efectuează verificări de calitate a consultărilor publice efectuate. În baza Regulamentului de procedură, numai avizele Centrului Anticorupție includ o secțiune privind conformitatea generală a proiectelor propuse cu standardele stabilite de consultare publică, dar fără o analiză detaliată a aplicării normelor stabilite.

Analiza de către noi a practicilor a patru ministere eșantion în desfășurarea consultărilor publice asupra proiectelor de lege arată că pentru toate proiectele de legi, cu excepția unuia din cadrul ministerului responsabil de politici sociale, consultările scrise au fost efectuate în conformitate cu reglementările. Consultările au fost efectuate prin intermediul site-urilor ministerului și al portalului administrației publice centrale pentru consultări publice, Particip.[67] Cu toate acestea, în afară de consultările online, nu există informații privind utilizarea altor forme de implicare a părților interesate și de consultare publică (de exemplu, reuniuni, discuții informale, grupuri de lucru etc.). De asemenea, RIA și alte materiale nu sunt incluse în mod regulat printre documentele puse la dispoziție pentru consultări publice. Interesul părților interesate de a participa la consultări publice este, în general, scăzut, primindu-se un număr foarte limitat de observații. În plus, rapoartele privind rezultatele consultărilor publice nu sunt publicate în mod consecvent ca documente de sine stătătoare.

În total, valoarea indicatorului "Consultare interministerială privind politicile publice" este 4. A fost stabilit cadrul de reglementare pentru procesul de consultare interministerială, iar organismele CG și alte instituții afectate sunt consultate periodic, iar avizele lor sunt abordate în tabele de rezumat/sinteză a avizelor. Cu toate acestea, cadrul juridic nu stabilește în mod clar cerințe privind durata minimă pentru consultările interministeriale.

[65] Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, art. 12, și Hotărârea Guvernului 967/2016, secțiunea II (pct. 26).

[66] Legea nr. 100/2017 privind actele normative, articolul 32, precum și Regulamentul de procedură al Guvernului (punctul 229),

[67] https://particip.gov.md.

| Indicatorul 2.11.2. Consultare interministerială privind politicile publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru procesul de consultare interministerială și testează sistemul în practică pentru cinci proiecte de lege. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru un proces de consultare interministerial eficace | 9/9 |
| 2. Testarea practicilor de consultare interministerială | 6/12 |
| **Total** | **15/21** |

Regulamentul de procedură al Guvernului (punctele 190-211) stabilește procedura pentru procesul de consultare interministerială. Termenul de emitere a avizelor/expertizei asupra unui proiect de propunere în procedura simplificată este de cinci zile lucrătoare, dar alte cinci zile lucrătoare sunt permise dacă autoritatea/instituția publică notifică ministerului responsabil că nu își poate prezenta avizul/expertiza conform termenului inițial.

Regulamentul de procedură (punctul 194) identifică, de asemenea, organismele care trebuie consultate[68] și (la punctul 229) prevede suplimentar că, după finalizarea procedurilor de aprobare, expertiză și consultare publică a propunerii, ministerul de resort trebuie să prezinte Cancelariei de Stat avizele obligatorii, precum și rezumatul obiecțiilor și propunerilor autorităților publice responsabile. Punctele 204-221 stabilesc mecanismele de coordonare interministerială și de soluționare a conflictelor în procesul decizional la cel mai înalt nivel administrativ sub forma reuniunilor interministeriale și a reuniunilor secretarilor generali.

Este necesar să se clarifice normele referitoare la consultarea interministerială. Regulamentul de procedură al Guvernului prevede doar durata maximă (cinci zile) pentru consultare, dar nu și cerințele privind durata minimă (și anume, perioada minimă de timp acordată ministerelor pentru a-și pregăti observațiile), ceea ce ar putea duce la termene nerezonabile care subminează procesul de consultare. În plus, nu sunt înregistrate date pentru prezentarea materialelor de sprijin, ceea ce face imposibilă evaluarea nivelului de respectare a termenelor și a procedurilor pentru consultările interministeriale. Altfel, toate organismele CG și alte organisme afectate sunt, în general, consultate în cadrul consultărilor interministeriale, iar observațiile primite sunt abordate în documentul însoțitor (și anume, tabelul de sinteză al avizelor și răspunsurilor).

## Concluzie

Cadrul normativ pentru consultările publice și pentru procesul de consultare interministerială este bine stabilit, însă calitatea consultărilor publice asupra proiectelor de acte adoptate de Guvern nu este controlată corespunzător. De asemenea, lipsește raportarea cu privire la rezultatele consultărilor publice, iar răspunsurile instituționale adecvate la observațiile prezentate lipsesc. În general, părțile interesate nu

[68] Regulamentul de procedură (punctul 194) prevede ca proiectele de acte prezentate guvernului să fie urmate de avize oficiale/aprobare de către: 1) ministerele ale căror domenii de competență sunt conexe relațiilor juridice care fac obiectul de reglementare al proiectului; 2) MF – în privința proiectelor de acte cu impact asupra bugetului de stat; 3) Cancelaria de Stat – în privința proiectelor documentelor de politici și a actelor privind sistemul administrației publice, funcția publică și serviciile publice, precum și Centrul de armonizare a legislației – pentru proiectele de acte ce vizează armonizarea legislativă (marcate cu sigla "UE"); 4) MAEIE – în privința proiectelor privind tratatele internaționale, contractele de împrumut de stat externe și a proiectelor de acte normative cu relevanță pentru angajamentele asumate în procesul IE; 5) MJ – care efectuează expertiza juridică a tuturor proiectelor de acte; 6) Centrul Național Anticorupție – care efectuează investigații anticorupție în privința categoriilor de acte prevăzute de legislație; și 7) autoritățile/instituțiile publice prevăzute de cadrul normativ care reglementează procedura de promovare a proiectelor de acte.

utilizează principalul portal de consultare al administrației publice centrale (Particip), astfel încât este necesară o abordare mai proactivă în ceea ce privește publicarea consultărilor deschise.

Deși organismele CG și alte instituții afectate sunt consultate periodic, iar avizele lor sunt abordate în tabele de rezumat/sinteză a avizelor, există o lipsă de claritate cu privire la cerințele privind durata minimă pentru consultările interministeriale. Acest lucru poate reduce participarea efectivă a principalelor instituții afectate.

### Principiul 12: Legislația este consecventă în ceea ce privește structura, stilul și limbajul; cerințele de redactare juridică sunt aplicate în mod consecvent în toate ministerele; legislația este pusă la dispoziția publicului.

În total, valoarea indicatorului "Predictibilitatea și coerența legislației" este 2. Nu există orientări uniforme privind redactarea juridică. Deși MJ acționează ca un organism de control al calității pentru a asigura calitatea elaborării legislative, certitudinea juridică și calitatea redactării legislației sunt încă considerate scăzute. O parte semnificativă a noilor legi inițiate de guvern (14%) sunt modificate în termen de un an de la adoptarea lor.

| Indicatorul 2.12.1. Predictibilitatea și coerența legislației | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară previzibilitatea și coerența legislației. Acesta evaluează disponibilitatea formării și îndrumării, împreună cu stabilirea funcției de control a calității. Consecvența legilor este evaluată pe baza raportului dintre legile modificate la un an de la adoptare, iar predictibilitatea este evaluată prin coerența percepută a interpretării reglementărilor privind întreprinderile. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Disponibilitatea documentelor de orientare privind redactarea juridică | 0/2 |
| 2. Asigurarea calității redactării juridice | 3/3 |
| 3. Legi modificate la un an de la adoptare (%) | 0/3 |
| 4. Claritatea și stabilitatea procesului de elaborare a politicilor guvernamentale percepută de către mediul de afaceri (%) | 1/2 |
| 5. Promptitudinea adoptării regulamentelor obligatorii (%) | 1/3 |
| **Total** | **5/13** |

Nu există norme uniforme privind metodologia și tehnica legislativă pentru elaborarea actelor juridice în vederea asigurării conformității juridice. Regulamentul de procedură al Guvernului și Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative oferă un cadru de bază pentru elaborarea documentelor de politici adoptate de Guvern, dar orientările acestora nu pot fi considerate adecvate pentru utilizarea de către ministerele de resort la elaborarea actelor juridice și pentru asigurarea conformității și coerenței juridice generale.

MJ este responsabil în mod oficial să efectueze verificări ale calității redactării juridice și îndeplinește această funcție în mod consecvent în practică. Pentru fiecare dintre cele cinci cazuri analizate au fost emise avize ale MJ (ultimele cinci legi adoptate de Guvern în 2022). Regulamentul intern al MJ prevede obligații clare pentru verificarea calității proiectelor legislative.

Cu toate acestea, certitudinea juridică și calitatea redactării legislative sunt scăzute, întrucât 14 % din legi sunt modificate în termen de un an de la adoptarea lor. Acest lucru se poate datora faptului că un procent ridicat de legi sunt adoptate prin proceduri extraordinare în Parlament. Calitatea generală a elaborării legislației este, de asemenea, compromisă de lipsa de coordonare în planificarea legislativă între guvern și parlament, menționată anterior, precum și de predominanța legilor promovate de deputați, care adesea se sustrag controlului strict și evaluărilor impactului.

Sondajele arată că 56% dintre reprezentanții mediului de afaceri sunt de acord că legile și reglementările care afectează compania lor sunt scrise clar, nu sunt contradictorii și nu se schimbă prea frecvent. În

același timp, un procent relativ ridicat de companii (44%) au indicat că reglementările care le afectează sunt neclare și contradictorii.[69]

În analiza noastră cu privire la câte regulamente obligatorii au fost adoptate atunci când legea care impune adoptarea acestora a intrat pe deplin în vigoare, am constatat că pentru cele mai recente trei legi adoptate care au intrat pe deplin în vigoare la începutul anului 2022, au fost prevăzute 12 acte de legislație secundară (regulamente), 8 (66%) fiind adoptate la timp.

În total, valoarea indicatorului "Accesibilitatea legislației" este 5. Există proceduri pentru punerea legislației la dispoziția publicului și au fost desemnate organismele competente pentru publicarea acesteia (inclusiv versiunile consolidate ale textelor juridice), precum și termenele de publicare și tipurile de acte legislative care urmează să fie publicate. Întreaga legislație primară și secundară este pusă la dispoziția publicului în mod gratuit prin intermediul unui registru central, împreună cu versiunile consolidate ale legislației.

**Indicatorul 2.12.2. Accesibilitatea legislației**

Acest indicator măsoară atât cadrul de reglementare pentru punerea legislației la dispoziția publicului, cât și accesibilitatea legislației în practică, pe baza revizuirii disponibilității legislației prin intermediul registrului central și astfel cum este percepută de întreprinderi.

| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | **5** |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru accesibilitatea publică a legislației | 6/6 |
| 2. Accesibilitatea în practică a dreptului primar și secundar | 8/8 |
| 3. Disponibilitatea percepută a legilor și reglementărilor care afectează întreprinderile (%) | 1/2 |
| **Total** | **15/16** |

Cadrul normativ pentru accesibilitatea legislației se bazează pe Legea nr. 173-XIII din 6 iulie 1991 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor publice; Legea nr. 92 din 1 aprilie 2004 privind procedurile de publicare și republicare a actelor normative și de rectificare a acestora; și Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative. Potrivit prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, punctul 56, actele normative se publică în Registrul de stat al actelor juridice, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și unităților teritoriale autonome cu statut juridic special sau în Registrul actelor locale. Actele normative pot fi publicate pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau pot fi afișate în locuri autorizate. Registrul de stat al actelor juridice face parte din Registrul de stat al unităților de drept, are caracter public și reprezintă un set sistematizat de date privind toate categoriile de acte normative. Accesul online la datele din Registrul de stat al actelor juridice este gratuit, deși eliberarea informațiilor de la acest organism în format electronic pentru reutilizare sau pe suport de hârtie nu este gratuită.

Regulamentul (punctul 245) prevede că actul juridic adoptat de Guvern se transmite de către Cancelaria de Stat în termen de 10 zile de la semnarea de către Prim-ministru, spre publicare în Monitorul Oficial și în Registrul de stat al actelor juridice, în conformitate cu Legea nr.173-XIII din 6 iulie 1994 privind publicarea și intrarea în vigoare a actelor oficiale. Potrivit Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea, funcționarea, structura și efectivele Cancelariei de Stat, aceasta este responsabilă de publicarea în Monitorul Oficial a documentelor aprobate de Guvern, cu excepția celor ce conțin secrete de stat.

De asemenea, conform articolului 58 din Legea cu privire la actele normative, MJ administrează Registrul de stat al actelor juridice în format electronic. În fine, Hotărârea Guvernului nr. 884 din 2022 cu privire la metodologia de calcul a tarifelor pentru serviciile prestate de instituția publică Agenția Informațională de Stat "Moldpres" și Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 5 decembrie 2018 cu privire la organizarea și

[69] Sondaj SIGMA privind mediul de afaceri, 2023.

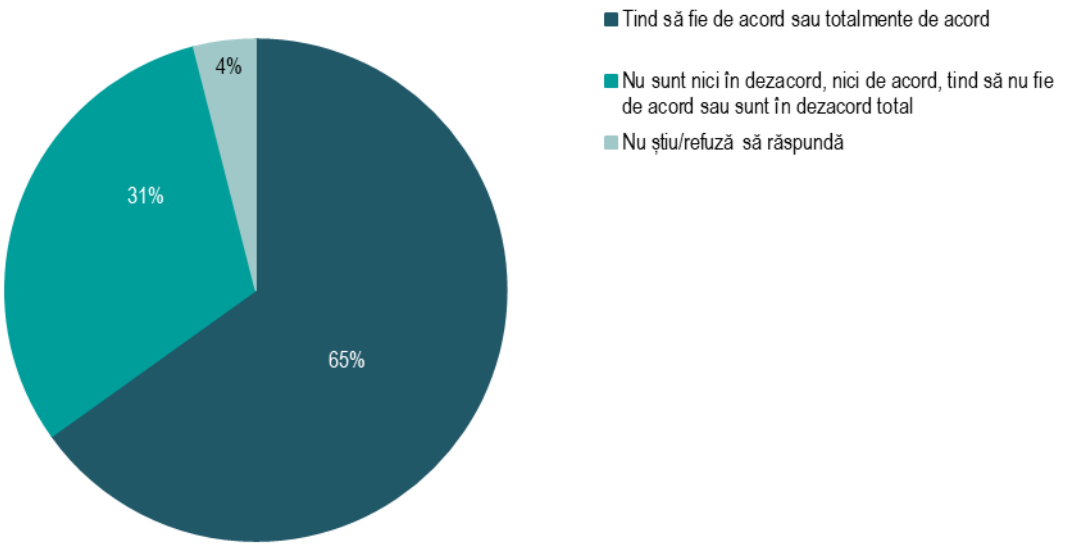
activitatea Instituției Publice Agenția Informațională de Stat "Moldpres" stabilesc responsabilitatea "Moldpres" de a edita și tipări Monitorul Oficial.

În temeiul articolului 58 din Legea cu privire la actele normative, publicarea textului electronic consolidat al actelor normative în Registrul de stat al actelor juridice se efectuează în termen de trei zile lucrătoare de la publicarea ultimului act de modificare a textului oficial al actului normativ, supus modificării. Registrul de stat al actelor juridice păstrează în Sistemul său informațional referințele la dosarele care însoțesc proiectele de acte normative.

Toate actele legislative primare și secundare sunt puse la dispoziția publicului prin intermediul unui registru central. Potrivit prevederilor art. 5 din Legea nr. 173 din 6 iulie 1994 cu privire la modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, Monitorul Oficial apare periodic, dar cel puțin o dată pe săptămână, și este alcătuit din trei părți: Partea I – legi, hotărâri ale Parlamentului, decrete ale Președintelui Republicii Moldova, acte ale Curții Constituționale și ale Curții de Conturi, actele internaționale și rapoartele Oficiului Ombudsmanului; Partea a II-a – hotărâri și dispoziții normative ale Guvernului; și Partea a III-a – acte normative ale organelor centrale ale administrației publice și ale Băncii Naționale a Moldovei.

Întreprinderile sunt de acord că informațiile privind actele cu putere de lege și normele administrative care le afectează întreprinderea sunt ușor de obținut de la autorități (Figura 3).

## Figura 3. Accesibilitatea informațiilor privind legile și reglementările pentru mediul de afaceri




Notă: Respondenții au fost întrebați: "În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație? Informațiile privind legile și reglementările care afectează compania mea sunt ușor de obținut de la autorități". Opțiunile de răspuns au fost scalate de la 1 (total dezacord) la 5 (total de acord). În această figură, categoriile de răspunsuri 1-3 au fost combinate, la fel ca și 4-5.

Sursa: Sondajul SIGMA privind mediul de afaceri, 2023

## Concluzie

Deși au fost stabilite proceduri și responsabilități instituționale pentru verificarea elaborării legislației, calitatea proiectelor este încă inadecvată, deoarece un procent ridicat de legi promovate de guvern sunt modificate în termen de un an de la adoptarea lor.

O evoluție pozitivă în ceea ce privește accesibilitatea publică la legislație este faptul că au fost stabilite proceduri și competențe pentru punerea legislației la dispoziția publicului, precum și termene pentru publicarea tuturor tipurilor de legislație. Toată legislația primară și secundară este accesibilă publicului gratuit prin intermediul unui registru central, împreună cu versiunile consolidate ale legislației.

# Serviciul public și managementul resurselor umane

## Rezumat și recomandări

Șapte principii măsoară serviciul public și managementul resurselor umane (SPMRU). Tabelul 4 oferă o imagine de ansamblu a performanței Moldovei în domeniul SPMRU.

### Tabelul 4. Valorile totale ale indicatorului pentru serviciul public și managementul resurselor umane, 2023

| | Principiile | Valorile totale ale indicatorului pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Principiul 1** | Domeniul de aplicare al serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică. | 4 |
| **Principiul 2** | Cadrul de politică și juridic pentru un serviciu public profesionist și coerent sunt stabilite și aplicate în practică; structura instituțională permite practici consecvente și eficiente de management a resurselor umane în cadrul serviciului public. | 2 |
| **Principiul 3** | Recrutarea funcționarilor publici se bazează pe merit și egalitate de tratament în toate fazele sale; criteriile pentru retrogradarea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici sunt explicite | 3 |
| **Principiul 4** | Influența politică directă sau indirectă asupra funcțiilor de conducere de nivel superior din serviciul public este prevenită. | 2 |
| **Principiul 5** | Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se bazează pe clasificarea posturilor; este corect și transparent. | 1 |
| **Principiul 6** | Se asigură dezvoltarea profesională a funcționarilor publici; aceasta include instruirea periodică, evaluarea corectă a performanțelor, precum și mobilitatea și promovarea pe baza unor criterii obiective și transparente și a meritelor. | 3 |
| **Principiul 7** | Sunt instituite măsuri de promovare a integrității, de prevenire a corupției și de asigurare a disciplinei în serviciul public. | 3.5 |

Notă: Doi indicatori separați măsoară Principiile 3 și 7. Valoarea indicatorului prezentată este o medie a celor două.

**Domeniul de aplicare al funcției publice în legislația Republicii Moldova s-a extins din 2015 pentru a** include administrația Parlamentului și unele agenții de reglementare. Cu toate acestea, personalul anumitor autorități de reglementare și al altor organisme ale administrației publice rămâne supus exclusiv legislației muncii, care nu asigură în mod suficient managementul profesional și bazat pe merit a resurselor umane (MRU). Legislația specială aplicabilă anumitor grupuri de funcționari publici, cum ar fi Serviciul Vamal, stabilește motive suplimentare discutabile pentru încetarea raporturilor de serviciu.

Începând din martie 2023, a fost instituit un cadru strategic pentru politica privind serviciile publice și MRU ca pilon al Strategiei de reformă a administrației publice (RAP) pentru perioada 2023-2030. Cu toate

acestea, responsabilitatea **politică în acest domeniu este neclară, deoarece responsabilitatea este alocată doar în linii mari Guvernului** și numai în legislația secundară sunt acordate competențe specifice Cancelariei de Stat pentru coordonarea politicii serviciului public și a MRU. **Direcția Managementul serviciului public (DMSP)** din cadrul Cancelariei de Stat are în continuare **capacități limitate, inclusiv din cauza lipsei unui sistem informațional funcțional de management al resurselor umane (SIMRU).**

**Atragerea și păstrarea unor funcționari publici competenți în serviciul public reprezintă o provocare majoră**. Legislația prevede criterii obiective de eligibilitate și metode de selecție pentru funcțiile publice care nu sunt funcții de conducere de nivel superior, dar **comisiile de selecție sunt extrem de vulnerabile la influența politică**. În 2022, au fost anunțați, în medie, doar doi candidați pentru fiecare post vacant și nu au fost disponibile date privind candidații eligibili. Acest lucru creează îndoieli serioase cu privire la calitatea persoanelor recrutate, 57 % din posturile vacante oferite în cadrul concursurilor fiind ocupate în pofida acestei rate scăzute. Deși legislația privind încetarea raporturilor de serviciu a funcționarilor publici este expusă unui anumit risc de luare a deciziilor subiective, aceasta nu este urmărită în practică, deoarece numărul de încetări involuntare a contractelor de muncă este foarte mic, în timp ce fluctuația voluntară este semnificativă (12%).

**Domeniul de aplicare al funcției publice de conducere de nivel superior în administrația publică centrală este insuficient, iar rolul secretarului general în ministere este defectuos din cauza deciziilor esențiale privind MRU luate de miniștri**. Acest lucru sporește riscul influenței politice în managementul funcției publice. Înalții funcționari responsabili de politicile sectoriale (secretarii de stat) au fost excluși din funcția publică de conducere de nivel superior în 2019 și au devenit numiți politic. Acest lucru este valabil și pentru șefii organismelor administrației publice care raportează ministerelor.

**Atragerea și păstrarea personalului calificat în funcții publice reprezintă o provocare**. Concursurile nu sunt obligatorii pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de nivel superior, iar atunci când sunt organizate, eficiența lor este foarte scăzută din cauza numărului mic de candidați. Aceasta este o problemă și în alte funcții publice. Instabilitatea ridicată în cadrul funcției publice de conducere de nivel superior în special, dar nu numai, după schimbările de guvern (fluctuația a fost de 38% în 2021, când a fost format guvernul anterior, și de 23% în 2022), pune în pericol continuitatea managementului profesionist în administrația publică.

În pofida reformei salariale adoptate în 2018 printr-o nouă Lege privind salarizarea cu un domeniu larg de aplicare, **sistemul de salarizare a funcționarilor publici nu reușește să asigure competitivitatea salariilor, echitatea internă și transparența remunerării**. Legislația stabilește un sistem solid de evaluare și clasificare a posturilor, dar anumite grupuri profesionale și organisme publice beneficiază de mai multe excepții pentru a contrabalansa salariile de bază scăzute și pentru a păstra personalul. Suplimentele salariale semnificative pentru diferite funcții asociate fondurilor externe au același scop, dar această practică a creat numeroase excepții de la normele de integritate pentru angajarea la un loc de muncă secundar și reprezintă o provocare pentru angajamentul funcționarilor publici față de responsabilitățile lor statutare de bază.

**Instruirea centralizată a funcționarilor publici este bine reglementată și organizată în practică**. Cu toate acestea, nu sunt disponibile informații și date care să permită o imagine completă a funcționării sistemului de instruire în autoritățile administrației publice centrale, inclusiv a instruirii descentralizate. Evaluările individuale ale performanței sunt în mare parte puse în aplicare, dar ciclurile de evaluare care pot duce la decizii de demisionare sunt prea scurte, iar o **parte excesivă (71%) a evaluărilor de performanță primesc cele mai bune rezultate**. Deși acest lucru nu oferă o bază adecvată pentru deciziile obiective de promovare, percepția funcționarilor publici **asupra oportunităților de carieră bazate pe merit în sectorul public este pozitivă**.

Deși legislația privind integritatea serviciului public acoperă toate elementele relevante, **punerea în aplicare a dispozițiilor privind integritatea nu este asigurată în toate domeniile, cum ar fi restricțiile privind angajarea la un alt loc de muncă secundar, din cauza lipsei unor sisteme eficace de control și monitorizare**. Strategia Națională de Integritate și Anticorupție acoperă întregul sector al serviciilor publice, dar nu definește acțiunile concrete, măsurabile și costurile aferente. Procedurile disciplinare sunt bine reglementate, cu excepția faptului că termenele pentru începerea și finalizarea acestora sunt prea scurte. În plus, nu există date centralizate pentru monitorizarea punerii în aplicare a regimului disciplinar.

## Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

1. Guvernul trebuie să consolideze în continuare poziția unității centrale de conducere a Cancelariei de Stat (DMFP) prin definirea responsabilităților acesteia în legislație și prin consolidarea capacităților sale de resurse umane.
2. Guvernul trebuie să consolideze managementul profesional al resurselor umane în toate autoritățile administrației publice centrale.
3. Cancelaria de Stat urmează să colecteze și să analizeze sistematic datele privind participarea la concursurile generale pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, precum și să elaboreze și să implementeze măsuri de sporire a atractivității funcției publice pentru candidați.

## Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

4. Guvernul trebuie să implementeze reforme salariale ale funcționarilor publici pentru a spori competitivitatea și echitatea salarială, făcând sistemul mai simplu și mai consecvent.
5. Guvernul trebuie să revizuiască și să îmbunătățească domeniul de aplicare al funcției publice de conducere de nivel superior și să extindă competențele secretarilor generali în domeniul MRU, limitând în același timp puterea decizională a miniștrilor pentru a asigura numiri competitive, bazate pe merit, în funcții de conducere de nivel superior și pentru a spori stabilitatea în aceste funcții.
6. Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor și cu alte organisme publice relevante, ar trebui să dezvolte un SIMRU integrat, interoperabil cu alte sisteme informatice relevante, inclusiv cu sistemul de gestionare și raportare a statelor de plată ale MF.

## Analiză

### Principiul 1: Sfera serviciului public este adecvată, clar definită și aplicată în practică.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul adecvat al domeniului de aplicare al serviciului public" este 4. Domeniul de aplicare al funcției publice este bine stabilit în legislație. Cu toate acestea, personalul unor agenții de reglementare și organisme publice care îndeplinesc funcții în administrația publică este supus numai legislației muncii, ceea ce nu asigură în mod suficient MRU profesionist.

| Indicatorul 3.1.1. Caracterul adecvat al domeniului de aplicare al serviciului public | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care există un cadru juridic care stabilește un domeniu de aplicare pe orizontală, pe verticală și material adecvat pentru serviciul[70] public și dacă acesta este aplicat în mod consecvent în întregul sector public. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Claritatea cadrului legislativ al domeniului de aplicare al funcției publice | 1/2 |
| 2. Caracterul adecvat al domeniului de aplicare pe orizontală al serviciului public | 5/6 |
| 3. Exhaustivitatea domeniului de aplicare material al legislației funcției publice | 2/2 |
| 4. Excluderea funcțiilor numite politic din sfera funcției publice | 2/2 |
| 5. Claritatea liniei de diviziune inferioară a funcției publice | 1/1 |
| **Total** | **11/13** |

Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public (LFPSFP) definește în mod clar un domeniu pe orizontală larg al funcției publice, care acoperă nu numai organele administrației publice centrale, ci și administrațiile Parlamentului și ale Președintelui, ale instituției naționale de audit, ale Avocatului Poporului, ale secretariatelor instanțelor și ale autorităților administrației publice locale.[71] Angajarea anumitor grupuri de funcționari publici în autoritățile administrației publice centrale, cum ar fi serviciul diplomatic, serviciul vamal, serviciul fiscal de stat, securitatea publică și organismele anticorupție, este reglementată de legislația specială și de LFPSFP în mod secundar.[72] În general, reglementările speciale asigură MRU bazate pe merit, dar pentru administrația vamală stabilesc motive suplimentare discutabile pentru încetarea raporturilor de serviciu.[73]

[70] În OCDE (2017), *Principiile Administrației Publice*), OCDE, Paris, p. 40, sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf, SIGMA clarifică faptul că aplică un domeniu restrâns al serviciului public, acoperind: 1) ministerele și organismele administrative care raportează direct guvernului, prim-ministrului sau miniștrilor
(adică funcția publică, strict vorbind), administrațiile parlamentului, președintele și prim-ministrul; 2. alte organe administrative la nivelul administrației publice centrale, dacă acestea sunt responsabile de apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor organisme publice; și 3) organisme constituționale independente care raportează direct Parlamentului. Prin urmare, domeniul de aplicare al serviciului public nu include instituțiile de la nivelul administrației subnaționale-și tipurile speciale de administrație publică, funcționarii aleși și numiți politic sau personalul de sprijin și auxiliar din cadrul organelor administrative.

[71] Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, cu modificările și completările ulterioare, Anexa 1.

[72] LFPSFP, articolul 4 alineatul (2).

[73] Legea nr. 302/2007 cu privire la Serviciul vamal prevede motive suplimentare de încetare a raporturilor de muncă (art. 41 alin. 4), inclusiv o situație de incompatibilitate sau nedepunerea declarației de avere, dar nu oferă alternative pentru soluționarea acestor situații fără încetarea contractului de muncă.

Într-o îmbunătățire semnificativă față de anul 2015[74], sfera serviciului public include mai multe agenții de reglementare (de exemplu, Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Agenția Navală, Agenția Națională Transport Auto și Autoritatea Aeronautică Civilă). Cu toate acestea, unele sunt încă supuse legislației muncii și legislației speciale, care nu asigură MRU bazat pe merit.[75] Agenția Servicii Publice, înființată în 2017[76], îndeplinește funcții de autoritate publică legate de eliberarea buletinelor naționale de identitate, pașapoartelor, permiselor de conducere și titlurilor de carte funciară; de asemenea, angajează personal exclusiv în baza Legii muncii.

Domeniul material de aplicare al legislației privind funcția publică este cuprinzător și acoperă toate domeniile principale ale MRU. Salariile și integritatea sunt reglementate parțial de LFSPF și parțial de legislația specială, inclusiv Legea privind sistemul de salarizare și Legea integrității.[77]

Persoanele numite politic (funcții de demnitate publică) sunt excluse în mod clar de la aplicarea LPFSPF cu acte legislative separate care reglementează angajarea lor.[78] Linia inferioară de divizie a funcției publice este clar definită. LFPSFP și legislația[79] secundară identifică în mod clar grupurile de funcții care nu intră în sfera funcției publice, inclusiv serviciile auxiliare, de protocol, administrative și informatice.[80] Funcțiile de sprijin sunt limitate la maximum 30% în instituțiile individuale ale administrației publice centrale.

LFPSFP conține dispoziții privind posibilitatea de a angaja personal pe durată determinată, finanțat din venituri suplimentare sau din alte surse.[81] Această categorie de angajare se bazează pe Codul muncii și, în principiu, personalul este utilizat numai pentru sprijin temporar în sarcini tehnice (de exemplu, arhivare).[82] În timp ce Codul Muncii reglementează anumite termene și conține alte garanții împotriva abuzului de muncă pe durată determinată, nu definește clar pentru ce funcții pot fi aplicate aceste contracte, iar Cancelaria de Stat nu monitorizează angajarea angajaților pe durată determinată.

## Concluzie

Domeniul de aplicare al funcției publice este bine reglementat, dar anumite părți ale LFPSFP necesită clarificări în ceea ce privește angajații pe durată determinată. Deși domeniul de aplicare pe orizontală a fost îmbunătățit prin includerea administrației Parlamentului și a unor agenții de reglementare, personalul unor organisme de reglementare și al altor organisme ale administrației publice este supus exclusiv Legislației muncii, ceea ce nu asigură suficient principiile serviciului public bazat pe merit și profesionalism.

[74] OCDE (2015), *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova,* OCDE, Paris, p. 45, https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.

[75] SIGMA a analizat mai detaliat Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației și Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică și a constatat că doar prima aplică LFPSFP. Celelalte două aplică Codul muncii și reglementările speciale, care nu asigură suficient aspectul bazat pe merit.

[76] Hotărârea Guvernului nr. HG314/2017 din 22 mai 2017 cu privire la constituirea Agenției Servicii Publice.

[77] Legea nr. 270/2018 din 23 noiembrie 2018 privind salarizarea, cu modificările ulterioare, și Legea nr. LP 82/2017 din 25 mai 2017 privind integritatea, cu modificări.

[78] Legea nr. LP199/2010 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcţii de demnitate publică, cu modificări; Legea nr. LP80/2010 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcţii de demnitate publică.

[79] Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor LFPSFP (HG 201 din 2009).

[80] LFPSFP, articolul 4 alineatul (3); Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor LFPSFP, cu modificările ulterioare.

[81] LFPSFP, articolul 4c.

[82] Potrivit interviurilor cu Cancelaria de Stat și personalul resurselor umane din cinci instituții publice.

## Principiul 2: Cadrul de politică și juridic pentru un serviciu public profesionist și coerent sunt stabilite și aplicate în practică; structura instituțională permite practici consecvente și eficiente de management a resurselor umane în cadrul serviciului public.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul adecvat al politicii, cadrului legal și instituțional pentru managementul profesional al resurselor umane în serviciul public" este 2. Această valoare reflectă absența unei politici privind serviciul public în perioada 2021-2022, capacitățile slabe de coordonare centralizată a funcției publice, lipsa unui SIMRU funcțional și indisponibilitatea datelor privind funcția publică.

| Indicatorul 3.2.1. Caracterul adecvat al politicii, a cadrului juridic și a cadrului instituțional pentru managementul profesional al resurselor umane în serviciul public | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care există politicile, cadrul juridic și capacitățile instituționale și permit practici consecvente de management al resurselor umane (MRU) în cadrul serviciului public și evaluează dacă politicile și legile sunt puse în aplicare pentru a asigura managementul adecvat al funcției publice, de exemplu o bază de date funcțională a funcției publice, disponibilitatea și utilizarea datelor; etc. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Stabilirea responsabilității politice pentru funcția publică | 1/2 |
| 2. Calitatea documentelor de politici privind serviciul public | 3.5/4 |
| 3. Punerea în aplicare și monitorizarea politicii privind serviciile publice | 0/4* |
| 4. Echilibrul corect între legislația primară și legislația secundară | 0/2 |
| 5. Existența unui organism central de coordonare capabil | 2.5/4 |
| 6. Profesionalismul unităților MRU în organele funcției publice | 2/2 |
| 7. Existența unei baze de date RU funcționale cu date despre funcția publică | 0/4 |
| 8. Disponibilitatea și utilizarea datelor privind serviciul public | 2/5 |
| **Total** | **11/27** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Strategia RAP 2023-2030, adoptată de Guvern în martie 2023, include un pilon privind reforma funcției publice. Acest document se bazează pe dovezi și, cu unele excepții, obiectivele și țintele sale clare abordează cele mai importante aspecte ale sistemului SPMRU.[83] Guvernul a aprobat Planul de acțiuni corespunzător la 7 iunie 2023. Strategia anterioară a RAP a avut, de asemenea, un pilon al funcției publice, dar a acoperit doar perioada 2016-2020. Astfel, Republica Moldova nu a avut o politică privind funcția publică și dezvoltarea MRU în perioada 2021-2022.

Conducerea politică pentru politica funcției publice este definită doar în sens larg în LFPSFP, care acordă Guvernului autoritate politică în acest domeniu.[84] Ministerul Finanțelor (MF) este responsabil de elaborarea și implementarea politicilor salariale pentru angajații din sectorul bugetar de stat, iar Cancelaria de Stat

[83] Obiectivele Strategiei RAP vizează consolidarea rolului și capacităților funcțiilor Cancelariei de Stat și MRU în instituțiile publice; dezvoltarea unui SIMRU funcțional; creșterea atractivității serviciilor publice și a menținerii locurilor de muncă prin îmbunătățirea diferitelor aspecte ale sistemelor de salarizare, recrutare și selecție, precum și prin sporirea oportunităților de carieră și a previzibilității; și îmbunătățirea sistemului de instruire. Cu toate acestea, printre alte aspecte, nu face nicio referire la necesitatea de a defini și consolida mai bine rolul Secretarului general în ministere (cu excepția unei trimiteri generale în cadrul pilonului II, acțiunea 1.2) sau de a extinde domeniul de aplicare pe orizontală al serviciului public.

[84] LFPSFP, articolul 11.

sprijină Guvernul în elaborarea, coordonarea și evaluarea politicii serviciului public și a procedurilor MRU pentru funcția publică, printre alte sarcini.[85] Cancelaria de Stat este condusă de Secretarul general al Guvernului, care participă, dar nu este membru al Cabinetului de Miniștri. Legislația primară reglementează insuficient managementul central al funcției publice și rolurile unităților MRU în instituțiile publice, lăsând legislația secundară și regulamentele interne ale Cancelariei de Stat să definească competențele concrete ale instituției în managementul funcției publice.[86]

În 2019, în cadrul Cancelariei de Stat a fost creat un departament nou, specific pentru funcția publică și MRU, dar acesta a combinat responsabilitățile funcției publice generale cu cele interne ale Cancelariei de Stat. Pentru a trata separat aceste competențe, în 2022 acest departament a fost împărțit în două unități diferite, una fiind DMFP, responsabilă de coordonarea centrală a funcției publice și MRU. Majoritatea personalului DMFP este nou, astfel încât memoria instituțională în acest domeniu este limitată.[87] Doar 60% (sau 5 din 8) din posturile de personal planificate ale DMFP au fost ocupate.[88]

Capacitățile limitate ale DMFP au dus la scoaterea din uz a unor ghiduri de MRU și la neîndeplinirea anumitor responsabilități, cum ar fi efectuarea de controale și monitorizarea aplicării LFPSFP în cadrul autorităților administrației publice.[89] Cu toate acestea, departamentul a reluat întâlnirile periodice cu personalul de resurse umane (RU) în 2022. Deși personalul de resurse umane din majoritatea instituțiilor[90] selectate se ocupă în principal de administrarea dosarelor și nu dispune de o orientare strategică, acesta elaborează planuri anuale de acțiune cuprinzătoare și are acces la cursuri de formare relevante.

Majoritatea organismelor publice analizate nu utilizează SIMRU central din cauza funcționalității limitate și a dificultății în utilizare sau îl utilizează în paralel cu propriile sisteme. Cu toate acestea, unele instituții nu dispun de propriile SIMRU și gestionează în continuare dosare pe suport de hârtie.[91] MF a decis crearea unui nou registru obligatoriu al angajaților în scopul raportării salariilor, dar acesta nu este interoperabil cu centrul SIMRU gestionat de Cancelaria de Stat din cauza unor probleme tehnice. Această situație împiedică monitorizarea și managementul eficace al funcției publice în ansamblu și face dificil managementul resurselor umane în instituțiile individuale.

Un echilibru adecvat între legislația primară și cea secundară nu este întotdeauna asigurat, astfel încât anumite subiecte legate de principiile de bază sunt lăsate în seama legislației secundare. Aceasta se referă, de exemplu, la subreglementarea responsabilităților managementului central al funcției publice în legislația primară, nereglementarea principiului numirii candidatului cu cel mai înalt punctaj la concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice vacante în legislația primară și introducerea doar în regulamentele

[85] LFPSFP, articolul 11; Legea nr. LP98/2012 din 4 mai 2012 privind administrația publică specializată, articolul 16 alineatul (3e), cu modificările ulterioare; Legea nr. LP136/2017 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, articolul 31 alineatul (2), cu modificări.

[86] Hotărârea Guvernului nr. HG 657/2009 privind Regulamentul de organizare a Cancelariei de Stat, art. 7f g, 16 si 16f, cu modificarile ulterioare; Regulamentul din 14 februarie 2023 cu privire la organizarea și funcționarea Direcției managementul funcției publice din cadrul Cancelariei de Stat.

[87] Doar șeful interimar al DMFP a activat anterior în cadrul Cancelariei de Stat în domenii conexe.

[88] DMFP are cinci angajați, inclusiv directorul și directorul adjunct. Trei posturi sunt vacante.

[89] Conform Regulamentului din 14 februarie 2023 cu privire la organizarea și funcționarea Direcției management al funcției publice din cadrul Cancelariei de Stat, DMFP este responsabilă de controlul și monitorizarea aplicării LFPSFP în organele administrației publice, inclusiv pentru concursuri, stagii, evaluarea performanțelor, registrul funcționarilor publici etc.

[90] SIGMA a efectuat o analiză mai aprofundată a cinci instituții: Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (MDED); Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS); Serviciul Fiscal de Stat; Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA).

[91] Conform informațiilor furnizate de organismele publice incluse în această evaluare, MDED, CNAS, ANSA și Serviciul Fiscal de Stat nu utilizează SIMRU central. MMPS a raportat utilizarea SIMRU central, dar și a propriei baze de date (în Excel) în același timp. În timp ce unele dintre aceste organisme și-au dezvoltat propriile sisteme (de exemplu, MDED și ANSA), CNAS a declarat că dosarele sale legate de resurse umane sunt pe suport de hârtie.

secundare a posibilității de a numi în termen de șase luni un candidat care nu a câștigat un concurs pentru ocuparea unei funcții similare, dar a trecut cu succes selecția și a fost pe lista scurtă.[92]

### Concluzie

După doi ani fără un cadru de politici privind serviciul public, Guvernul a adoptat Strategia RAP 2023-2030 și Planul de acțiuni pentru anii 2023-2026, inclusiv un pilon cu obiective relevante pentru aspecte cruciale ale SPMRU. Cu toate acestea, legislația primară definește autoritatea politică și responsabilitatea pentru politica serviciului public doar în sens larg. Capacitatea redusă a unității centrale de coordonare a funcției publice și nefuncționarea SIMRU împiedică monitorizarea și managementul eficient al funcției publice și a MRU atât în instituțiile centrale, cât și în cele individuale.

### Principiul 3: Recrutarea funcționarilor publici se bazează pe merit și egalitate de tratament în toate fazele sale; criteriile pentru retrogradarea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici sunt explicite.

Valoarea indicatorului "Meritocrația și eficacitatea recrutării funcționarilor publici" este 3. Pe lângă deficiențele importante ale influenței politice în comisiile de selecție, legislația și practicile de selecție sunt aliniate la Principii. Cu toate acestea, numeroase provocări împiedică punerea în aplicare, inclusiv numărul foarte mic de candidați la posturile vacante, ceea ce duce la o eficacitate scăzută în procesul de recrutare.

**Indicatorul 3.3.1. Meritocrația și eficacitatea recrutării funcționarilor publici**

Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și organizarea recrutării funcționarilor publici sprijină selecția eficientă și bazată pe merit a candidaților care doresc să se integreze în funcția publică și dacă acest lucru asigură rezultatele dorite în ceea ce privește numirile în bază de concurs, echitabile și nediscreționare, care sporesc atractivitatea pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă și performanța sectorului public.

Acest indicator măsoară numai recrutarea externă. Indicatorul privind recrutarea și încetarea raporturilor de serviciu pe bază de merit a funcționarilor publici de conducere de nivel superior acoperă recrutarea și promovarea în funcții de conducere de nivel superior, iar indicatorul privind dezvoltarea profesională acoperă promovările în alte funcții.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| **Cadrul juridic și organizarea procesului de recrutare** | |
| 1. Caracterul adecvat al cadrului legislativ privind recrutarea pe bază de merit în funcții publice | 11/18 |
| 2. Aplicarea în practică a procedurilor de recrutare în funcția publică | 12/18 |
| **Performanța practicilor de recrutare** | |
| 3. Timpul necesar pentru angajarea unui funcționar public | 1/2 |
| 4. Numărul mediu de candidați eligibili pe post vacant | 0/4* |
| 5. Eficiența recrutării pentru funcții publice (%) | 1/4 |
| 6. Rata de retenție a funcționarilor publici nou-angajați (%) | 4/4 |
| **Total** | **29/50** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

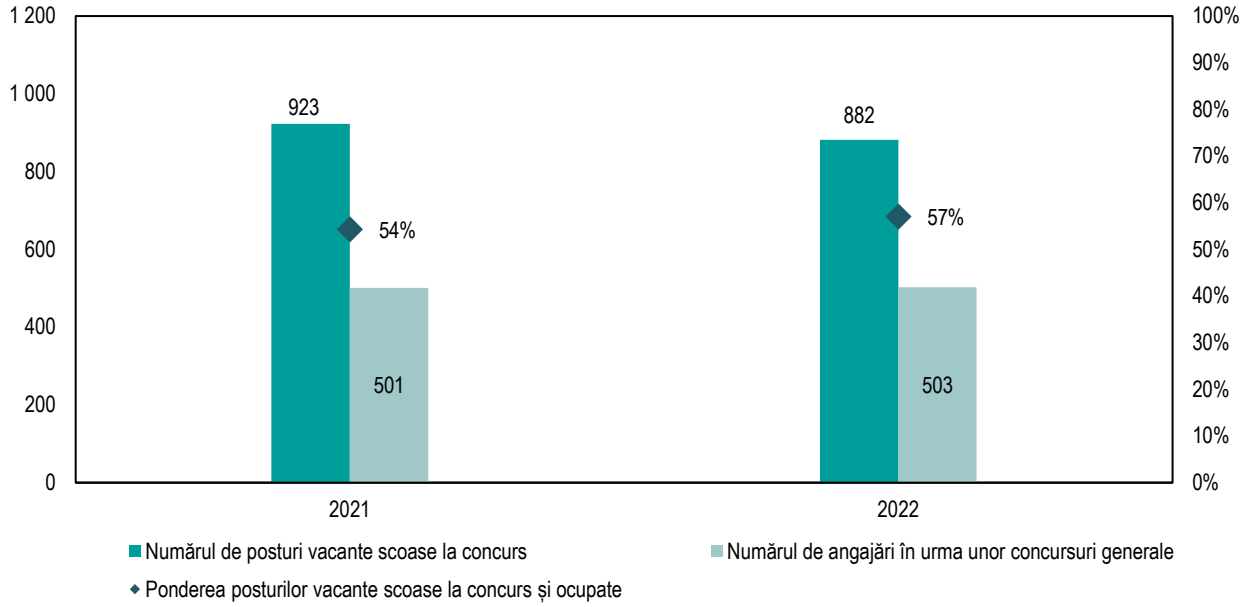
Există un cadru juridic pentru recrutare care îndeplinește majoritatea cerințelor Principiilor. Cu toate acestea, ca și în cazul altor decizii esențiale privind MRU, desemnarea membrilor comisiilor de selecție pentru ocuparea funcțiilor vacante care nu sunt funcții publice de conducere de nivel superior și numirea candidaților câștigători în aceste funcții este de competența șefilor organismelor publice numiți politic.

[92] HG 201/2009, Anexa 1, punctul 45[1].

Conform legislației[93], în ministere, miniștrii numesc membri ai comisiilor de selecție, iar secretarii de stat (de asemenea, numiți politic) pot face parte din comisiile de selecție ca membri cu drepturi depline, sporind riscul recrutării influențate politic.[94]

Cea mai importantă provocare este atractivitatea funcției publice. În cadrul concursurilor deschise candidaților externi pentru ocuparea funcțiilor vacante care nu sunt funcții publice de conducere de nivel superior, numărul mediu de candidați pe funcție este de doi[95], în scădere de la 2.7 în 2014[96]. Datele privind candidații eligibili (adică cei care îndeplinesc cerințele postului și pot participa la concurs) nu sunt disponibile, dar numărul lor este, evident, chiar mai mic. Deși procentul posturilor vacante scoase la concurs și ocupate cu succes este doar puțin mai mare de jumătate (57% în 2022; Figura 4), pare relativ ridicat, având în vedere rata scăzută a solicitanților. Acest lucru ridică îngrijorări cu privire la calitatea persoanelor recrutate. În plus, problemele legate de atragerea personalului determină instituțiile să supraevalueze nivelul unei funcții în încercarea de a oferi condiții de muncă mai atrăgătoare. Acest lucru provoacă o neconcordanță între cerințele unei funcții, care pot implica o experiență profesională considerabilă, și profilurile candidaților (de obicei, proaspeți absolvenți de universitate cu experiență profesională limitată, dacă există).

## Figura 4. Eficacitatea recrutării în funcția publică este scăzută




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală. Funcțiile publice de conducere de nivel superior sunt excluse.
Sursa: Cancelaria de Stat.

Pe lângă aspectele legate de atractivitatea și eficacitatea recrutării, ratele locurilor de muncă vacante din serviciul public sunt ridicate. De exemplu, locurile de muncă vacante sunt de 50% în Agenția de Investiții; 39% în Aparatul Președintelui; și peste 25% în MDED și în Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării

[93] HG 201/2009, Anexa 1, Secțiunea V, punctul 54.3.

[94] Acesta a fost cazul celor două ministere la care SIGMA a analizat dosarele de recrutare (MDED și MMPS).

[95] În anul 2022, au fost anunțați 1881 de candidați pentru 882 de funcții vacante care nu sunt funcții publice de conducere de nivel superior în autoritățile administrației publice centrale, ceea ce înseamnă 2.1 solicitanți per post vacant.

[96] OCDE (2015). *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova, OCDE, Paris,* p. 53, https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf

Regionale.[97] Lipsa monitorizării recrutării[98] și absența unor strategii și planuri[99] complete privind forța de muncă împiedică organele administrației publice și Cancelaria de Stat să anticipeze și să abordeze proactiv aceste provocări.

Durata procedurilor de recrutare variază foarte mult de la un organism public la altul inclus în această evaluare, dar, în majoritatea cazurilor, a fost mai mică de 90 de zile.[100] Unele organisme publice susțin că cerința către solicitanți de a obține certificate de integritate cauzează întârzieri, deoarece procesul este îndelungat[101], dar nu au fost disponibile dovezi.

Evaluarea implementării recrutării în cinci instituții publice confirmă metodele de selecție stabilite în legislație: o parte scrisă constând într-un test de cunoștințe și exerciții practice, precum și un interviu structurat.[102] Cu toate acestea, practicile care sprijină în mod proactiv recrutarea profesională (de exemplu, instruirea sistematică a membrilor comisiei de selecție) sunt încă limitate și nu sunt puse în aplicare în toate organismele publice.[103] În plus, dispozițiile legale care permit comisiilor de selecție să invite experți externi nu sunt utilizate în practică.[104] Acești factori, împreună cu vulnerabilitatea comisiilor la influențe politice nejustificate, nu asigură o selecție obiectivă și profesională.

[97] Conform datelor MF (includ serviciul public mai larg, nu doar la funcția publică). În plus, Guvernul a emis un moratoriu care limitează numărul posturilor vacante care pot fi ocupate în anul 2023 la 8178 în autoritățile publice și CNAS (Hotărârea Guvernului nr. 962/2022 din 28 decembrie 2022 privind instituirea unui moratoriu temporar privind angajarea personalului din sectorul bugetar în funcții vacante). Acest moratoriu acoperă, de asemenea, statutele de angajare, altele decât funcția publică. Cu toate acestea, are doar forța unei recomandări pentru CNAS, iar angajarea în alte autorități este încă posibilă, cu condiția ca acestea să justifice MF că funcția este strict necesară.

[98] Lipsa datelor privind candidații eligibili care participă la concursuri este un exemplu.

[99] LFPSFP menționează planificarea resurselor umane în definiția sa privind administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (articolul 2), dar nu include dispoziții mai detaliate în această privință. Deși planificarea personalului este menționată ca una dintre responsabilitățile unităților de resurse umane la punctul 9.1a din anexa 9 la HG201/2009 privind unitățile de resurse umane, SIGMA nu a primit nicio dovadă că planurile de personal bazate pe nevoile de personal sunt elaborate de organisme publice și coordonate de Cancelaria de Stat. Cancelaria de Stat are unele funcții de coordonare la întocmirea statelor de personal și a elaborat recomandări metodologice în acest domeniu și aprobă proiectele statelor de personal expediate de autoritățile publice. Cu toate acestea, listele de personal sistematizează locurile de muncă (sunt enumerate pe categorii și descrise), dar nu sunt planuri de resurse umane. Pe de altă parte, unitățile de resurse umane din cadrul organismelor publice incluse în evaluare pregătesc planuri anuale de activitate, care sunt, de asemenea, diferite de planurile de resurse umane, deși includ diverse măsuri legate de procedurile de management a resurselor umane.

[100] Acest lucru este valabil numai pentru recrutările organizate în 2022. În trei dintre cele cinci organisme publice analizate, durata medie a procedurilor de recrutare a fost mai mică de 90 de zile (40 de zile în MMPS, 39 în Serviciul Fiscal de Stat și 45 în CNAS). În MDED, lungimea medie a fost ușor mai mare (102,5 zile). Datele furnizate de ANSA nu au permis calcularea indicatorului. Referitor la CNAS, mai multe proceduri de recrutare care încep în 2021 și se încheie în 2022 și care au fost excluse din calcul din motive de coerență prezintă o durată substanțial mai mare.

[101] Legea integrității, articolul $31^1$. Conform HG 201, Anexa 1, punctul 18, sunt necesare trei certificate de integritate – unul de la Autoritatea Națională de Integritate, altul de la Centrul Național Anticorupție și un al treilea de la Serviciul de Informații și Securitate.

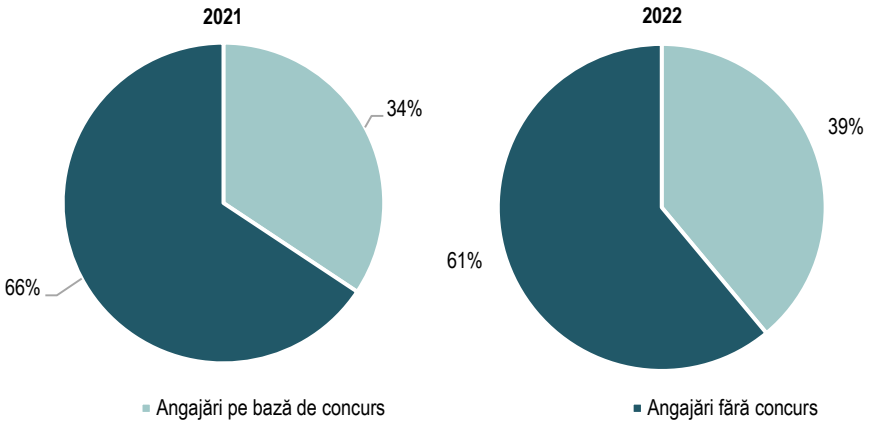
[102] HG 201, anexa 1, punctele 18, 20 și 35.

[103] Analiza SIGMA a practicilor de recrutare în cinci organisme publice a arătat că, în MDED, doar exemplele de întrebări pentru interviuri au fost comunicate membrilor comisiei. În MMPS a fost furnizat un model de test scris împreună cu grila de evaluare și exemple de întrebări de interviu împreună cu grila de evaluare. Serviciul Fiscal de Stat , ANSA și CNAS nu au furnizat materiale justificative în afara reglementărilor privind recrutarea. ANSA nu a furnizat documente specifice și doar două din cele cinci organisme publice au oferit instruire relevantă membrilor panelului.

[104] HG 201/2009, Anexa 1, punctul 51.c, stabilește această opțiune. Informațiile privind neutilizarea acestei dispoziții provin din interviurile cu personalul de resurse umane din cinci organisme publice.

În sfârșit, în conformitate cu LFPSFP, concursurile nu reprezintă procedura principală pentru ocuparea funcțiilor publice vacante (Figura 5).[105] Majoritatea numirilor rezultă din promovări, transferuri, detașări și numiri interimare.

## Figura 5. Majoritatea funcțiilor publice vacante sunt ocupate fără concurs




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală. Funcțiile publice de conducere de nivel superior sunt excluse. În 2021, au existat 501 numiri bazate pe concurs și 958 fără organizarea concursurilor. În 2022, au fost ocupate 788 de posturi vacante prin concurs și 503 fără concurs.
Sursa: Cancelaria de Stat.

În total, valoarea indicatorului "Încetarea pe bază de merit a contractului de muncă și retrogradarea funcționarilor publici" este 3. Deși dreptul la o cale de atac este asigurat, iar deciziile de încetare a raporturilor de serviciu sunt rareori contestate în instanță, deficiențele legislației referitoare la încetarea raporturilor de serviciu și retrogradări reduc valoarea indicatorului.

[105] Articolul 28 din LFPSFP prevede organizarea de concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice vacante numai după ce au fost efectuate promovări și transferuri.

| Indicatorul 3.3.2. Încetarea pe bază de merit a contractului de muncă și retrogradarea funcționarilor publici | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și practicile MRU sprijină încetarea echitabilă a angajării în funcția publică și retrogradarea echitabilă a funcționarilor publici, oriunde este prevăzută în legislație. Indicatorul nu se referă la încetarea contractului de muncă și retrogradarea funcționarilor publici de conducere de nivel superior. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul juridic și organizarea eliberărilor din funcție și retrogradărilor | |
| 1. Obiectivitatea criteriilor de încetare a raporturilor de muncă în legislația serviciului public | 2/6 |
| 2. Obiectivitatea criteriilor de retrogradare a funcționarilor publici în cadrul legislativ | 0/2 |
| 3. Dreptul de a contesta deciziile de eliberare din funcție și de retrogradare în instanță | 2/2 |
| Corectitudinea și rezultatele practicilor de eliberare din funcție | |
| 4. Decizii de eliberare din funcție confirmate de instanțe (%) | 4/4 |
| 5. Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești favorabile funcționarilor publici eliberați din funcție (%) | 4/4 |
| **Total** | **12/18** |

În pofida anumitor deficiențe ale legislației, practica eliberărilor din funcție și a retrogradărilor nu este problematică. Deși LFPSFP nu stabilește criterii concrete și obiective pe care să se întemeieze deciziile individuale de demisie în cazul reducerii, al reorganizării sau al lichidării unui organism[106] public, Codul muncii reglementează aceste situații.[107] Deși dispoziția care permite destituirea sau retrogradarea funcționarilor publici după o singură evaluare[108] negativă a performanței nu este bine aliniată la Principii[109] și creează un risc de destituire abuzivă, dispozițiile nu sunt utilizate în mod abuziv, deoarece doar trei funcționari publici au fost evaluați cu calificativul ”nesatisfăcător” în 2022.

De asemenea, cadrul legislativ nu protejează suficient drepturile funcționarilor publici în timpul detașărilor, transferurilor și altor circumstanțe care pot duce la destituire.[110] Cu toate acestea, încetarea raporturilor

[106] LFPSFP conține doar dispoziții limitate la articolul 63 alineatul (1a)-(c) și la articolul 42 alineatul (6).

[107] Articolul 183 din Codul muncii enumeră categoriile de salariați care trebuie să beneficieze de protecție suplimentară în cadrul procedurilor de eliberare din funcție ca urmare a reorganizării, conform unor criterii obiective. Lista criteriilor este lungă și cuprinde, de exemplu, vechimea, obligațiile familiale, nivelul de calificare și nivelul productivității muncii. Conform interviurilor realizate pentru evaluare în cinci organisme publice, criteriile legislației muncii sunt aplicate în situații similare în administrația publică.

[108] Potrivit LFPSFP, articolul 34 alineatul (2), durata unui ciclu de evaluare care poate conduce la o decizie de eliberare din funcție este de numai șase luni.

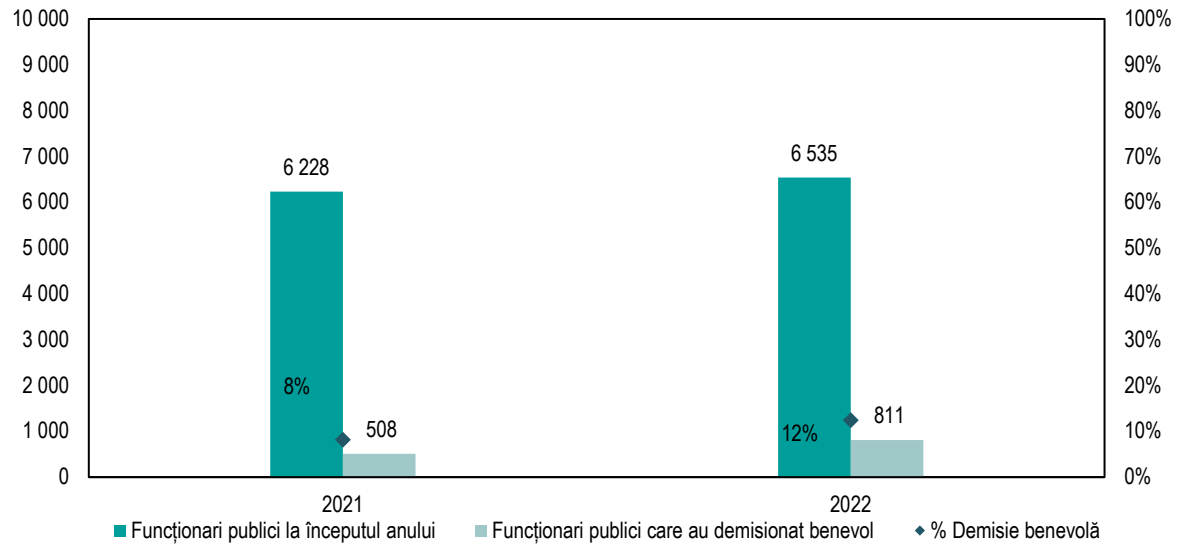
[109] OCDE (2019), *Cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice, p.* 84, https://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf.

[110] De exemplu, protecția drepturilor funcționari publici de conducere de nivel superior în cazul transferurilor obligatorii este insuficientă: aceste transferuri nu necesită consimțământul funcționarului, iar dispozițiile prevăd doar că refuzul nefondat duce la eliberarea din funcția publică, fără a clarifica ceea ce se califică drept motiv întemeiat pentru refuz (LFPSFP, art. 50.5). În plus, dispozițiile sunt neclare cu privire la care persoană ar trebui să fie demisă atunci când există subordonare directă între rude (superiorul sau persoana subordonată?). De asemenea, pare excesivă destituirea din funcția publică a funcționarilor publici din cauza absenței nemotivate de la locul de muncă timp de patru ore consecutive în timpul unei zile de lucru [LFPSFP, articolul 64 alineatul (1) litera (f)], iar o altă situație discutabilă

de serviciu în circumstanţe ce nu depind de voinţa funcționarilor publici a reprezentat doar 25% din totalul cazurilor de încetare a contractului de muncă în 2022[111], iar procedurile judiciare referitoare la funcționarii publici destituiți au fost rare.

Reținerea funcționarilor publici este mai dificilă decât protejarea drepturilor acestora în timpul destituirilor. În 2022, rata rotației voluntare a fost de 12 % (Figura 6), ceea ce este destul de ridicat și poate ascunde diferențe semnificative între organismele publice și grupurile profesionale.

### Figura 6. Rata rotației voluntare a fost moderată până la ridicată în 2021-2022




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală. Funcțiile publice de conducere de nivel superior sunt excluse.
Sursa: Cancelaria de Stat.

## Concluzie

Atragerea, recrutarea și păstrarea personalului competent în serviciul public reprezintă o provocare majoră. Aceasta se reflectă în numărul foarte scăzut de candidați pe funcție, eficacitatea scăzută a recrutării, o proporție semnificativă a posturilor vacante neocupate și o rată ridicată a rotației voluntare. Deși dispozițiile referitoare la destituiri și retrogradări ar putea fi îmbunătățite, încetările involuntare sunt rare.

este posibilitatea destituirii unui funcționar public atunci când se aplică o a doua sancțiune disciplinară înainte de expirarea primei, indiferent de gravitatea sancțiunilor (LPF, Art. 64 alineatul (1) litera (a).

[111] În administrația publică centrală în anul 2022, 104 funcționari publici au încetat raporturile de serviciu în circumstanțe independente de voința părților (LFPSFP, art. 62); 172 de funcționari publici (inclusiv un funcționar public de conducere de nivel superior) au fost destituiți în baza articolelor 63 și 64 din LFPSFP; iar 816 (inclusiv cinci funcționari publici de conducere de nivel superior) au demisionat din propria inițiativă.

## Principiul 4: Recrutarea și destituirea pe bază de merit a funcționarilor publici de conducere de nivel superior.

Valoarea indicatorului "Recrutarea pe bază de merit și încetarea raporturilor de serviciu a funcționarilor publici de conducere de nivel superior" este 2. Această evaluare reflectă responsabilitățile insuficiente ale secretarilor generali în materie de managementul resurselor umane, deficiențele legislației și problemele practice legate de atractivitatea și stabilitatea acestor posturi. Partea pozitivă este că există o pondere ridicată a femeilor angajate în funcții publice de conducere de nivel superior.

**Indicatorul 3.4.1. Recrutarea pe bază de merit și încetarea raporturilor de serviciu a funcționarilor publici de conducere de nivel superior**

Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și condițiile de recrutare și de titularizare a funcției publice de conducere sprijină un management profesional de nivel superior, liber de orice influență politică nejustificată în ceea ce privește accesul sau încetarea angajării în funcții publice de conducere de nivel superior. Acest indicator se referă la toate concursurile pentru funcții de conducere de nivel superior, atât externe, cât și interne.

Recrutarea și destituirea în funcții de conducere de nivel superior sunt abordate în cadrul unui indicator separat, având în vedere importanța rolului acestui grup de funcționari publici și riscul crescut de politizare și favoritism. Prioritatea ridicată acordată meritelor și competitivității în procesul de recrutare reduce posibilitatea influenței politice în numirile în astfel de funcții.

**Valoarea indicatorului pentru 2023** 0 1 **2** 3 4 5

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| **Cadrul juridic și organizarea recrutării și destituirii funcționarilor publici de conducere de nivel superior** | |
| 1. Caracterul potrivit al domeniului de aplicare al funcției publice de conducere de nivel superior în legislație | 1/3 |
| 2. Caracterul adecvat al cadrului legislativ privind recrutarea pe bază de merit-în funcții publice de conducere de nivel superior | 9/15 |
| 3. Obiectivitatea criteriilor de încetare a raporturilor de muncă ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior în cadrul legislativ | 0/4 |
| 4. Protecția legislativă a drepturilor funcționarilor publici de conducere de nivel superior în timpul retrogradării | 1/2 |
| **Recrutarea pe bază de merit și încetarea în practică a raporturilor de serviciu în funcții publice de conducere de nivel superior** | |
| 5. Aplicarea în practică a procedurilor de recrutare în funcțiile publice de conducere de nivel superior | 4/9 |
| 6. Raportul candidaților eligibili per post vacant de conducere de nivel superior- | 0/4* |
| 7. Eficacitatea recrutării pentru funcții publice de conducere de nivel superior (%) | 0/4 |
| 8. Femei în funcții publice de conducere de nivel superior (%) | 4/4 |
| 9. Stabilitatea în funcțiile publice de conducere de nivel superior (%) | 1/4 |
| 10. Decizii de destituire confirmate de instanțe (%) | 4/4 |
| 11. Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive favorabile funcționarilor publici de conducere de nivel superior destituiți (%) | 4/4 |
| **Total** | **28/57** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Funcția publică de conducere de nivel superior din autoritățile administrației publice centrale cuprinde secretarii generali, adjuncții acestora și șefii adjuncți ai autorităților administrației publice.[112] Funcția de secretar general adjunct a fost introdusă în 2022, cu sarcina principală de a se ocupa de afacerile integrării europene în ministere.[113]

Secretarii generali sunt responsabili pentru coordonarea și conducerea activității aparatului ministerului, inclusiv elaborarea politicilor. Acest lucru se aliniază la practicile UE din țările în care există această funcție. Cu toate acestea, rolul secretarului general în Moldova este atipic, deoarece, în elaborarea politicilor, aceștia coordonează activitatea secretarilor de stat, care sunt numiți politic.[114] Pe de altă parte, legislația nu împuternicește secretarii generali să ia decizii esențiale legate de resursele umane, de exemplu cu privire la recrutarea, numirea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici care nu sunt în funcții de conducere de nivel superior. După cum s-a menționat deja, aceste competențe sunt lăsate în mâinile conducătorilor organismelor publice numiți politic.

Domeniul de aplicare al funcției publice de conducere de nivel superior este, prin urmare, inadecvat, deoarece secretarii generali nu au competențe MRU; secretarii de stat, care gestionează domenii politice mari, sunt numiți politic; și conducătorii autorităților administrative, care sunt, de asemenea, numiți politic, sunt excluși. Secretarii de stat și conducătorii autorităților administrative ar trebui să fie funcționari publici de conducere de nivel superior, cu toate consecințele juridice. Nivelul superior al serviciului public din Moldova lipsește, prin urmare.

În timp ce concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de nivel superior vacante sunt reglementate diferit față de cele pentru alți funcționari publici, problema crucială este că majoritatea numirilor în funcții publice de conducere de nivel superior se efectuează fără concurs. În anul 2021, 43% dintre posturile vacante din această categorie au fost ocupate prin concurs, în timp ce în anul 2022 niciuna dintre cele șapte numiri în aceste funcții nu a rezultat în urma unui concurs[115] (Figura 7).

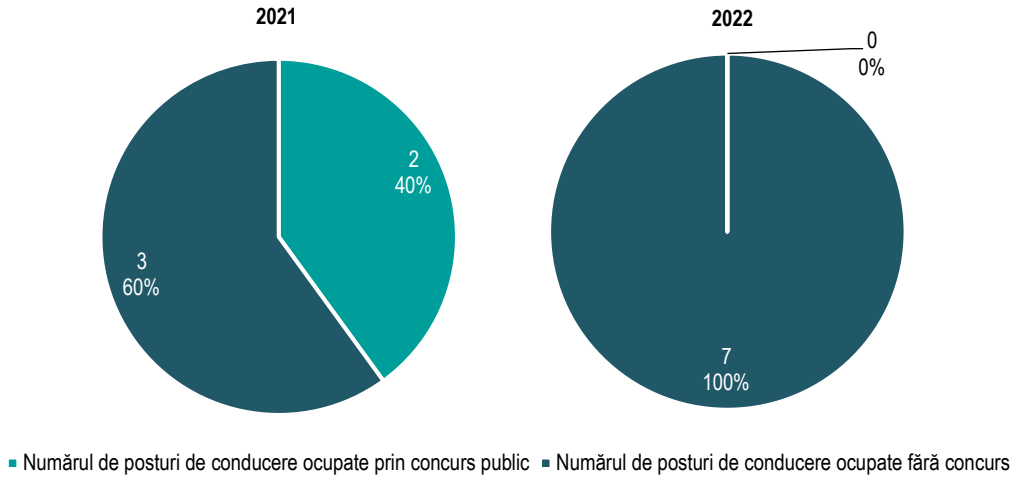
[112] LFPSFP, articolul 8 alineatul (2). Autoritățile administrației publice sunt reglementate în Legea nr. LP98/2012 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Acestea pot fi subordonate ministerelor (art. 14) sau Guvernului (art. 17) pentru punerea în aplicare a politicilor de stat. Aceeași lege menționează, de asemenea, autoritățile administrației publice sunt autonome față de guvern (articolul 2 alineatul (1) și sunt reglementate prin legislație specială.

[113] Legea nr. LP 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art.13[1].

[114] Legea nr. LP98/2012 al Consiliului din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, articolul 13. Secretarii de stat au făcut parte din funcția publică de conducere de nivel superior între 2017 și 2019, dar cu modificările legislative din 2019 sunt acum numiți politic.

[115] În anul 2022 au fost organizate două concursuri pentru suplinirea funcțiilor publice de conducere de nivel superior vacante, însă nu au fost desemnați candidați.

## Figura 7. Majoritatea funcțiilor publice de conducere de nivel superior vacante au fost ocupate fără concurs în perioada 2021-2022




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală.
Sursa: Cancelaria de Stat.

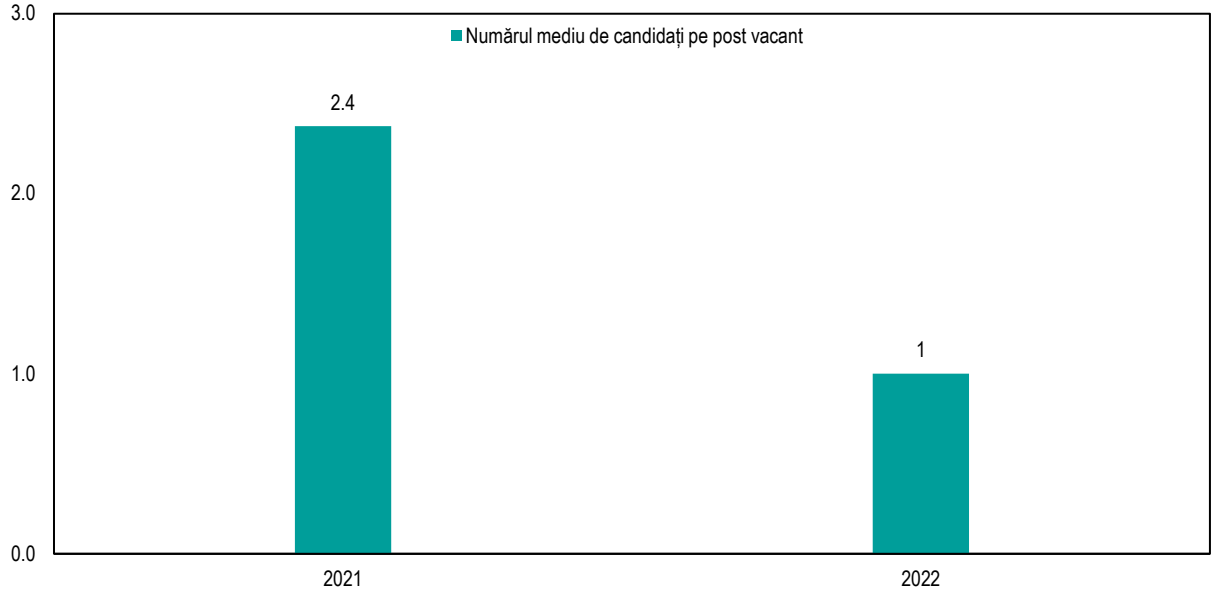
Pentru posturile vacante scoase la concurs, selecțiile sunt efectuate de o comisie centrală de concurs, în cazul organismelor guvernamentale, și de comisii de concurs constituite în organisme independente.[116] În timp ce legislația și practicile de selecție sunt viciate de lipsa unei probe scrise obligatorii și a unui model de competențe care să ofere o bază obiectivă și armonizată de evaluare, interviurile sunt bine adaptate la specificul funcțiilor de conducere de nivel superior și se referă, de exemplu, la viziunea de dezvoltare a ministerului, la competențele manageriale, la calitățile profesionale ale unui candidat, și comportamentul în diferite situații.[117]

Ca și în cazul funcționarilor publici fără funcții publice de conducere de nivel superior, adevărata provocare nu este atât legislația, cât atragerea candidaților în aceste funcții. Numărul scăzut și în scădere de solicitanți pe post vacant ilustrează această problemă (Figura 8).

[116] LFPSFP, articolul 29 alineatul (2a).

[117] Pe baza analizei SIGMA a dosarelor de recrutare.

## Figura 8. Atragerea și recrutarea în funcții publice de conducere de nivel superior devin mai problematice, 2021 și 2022




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală. În 2021, au fost anunțate 8 posturi vacante prin concurs și 19 candidați în total. În 2022, au fost anunțate două posturi vacante prin concurs și doi candidați în total.
Sursa: Cancelaria de Stat.

Normele referitoare la destituirea și retrogradarea în funcții de conducere de nivel superior sunt aceleași ca și pentru alte funcții publice. După cum s-a menționat în analiza Principiului 3, cadrul legislativ include unele deficiențe în protejarea drepturilor funcționarilor publici în cadrul acestor proceduri. În plus, reglementările pentru evaluarea performanțelor funcționarilor publici de conducere de nivel superior, care pot duce la destituire, permit o influență politică nejustificată.[118] Fluctuația înaltă a funcțiilor publice de conducere de nivel superior (circa 38% în 2021, când a fost format guvernul anterior) sugerează că funcțiile publice de conducere de nivel superior sunt vulnerabile la schimbările politice.[119]

Rata de fluctuație în aceste poziții a scăzut în 2022, dar a rămas semnificativ de ridicată (23%).[120] Acest lucru indică faptul că menținerea în funcții publice de conducere de nivel superior este o provocare majoră, indiferent de motiv, așa cum este cazul funcțiilor care nu sunt de conducere de nivel superior.

[118] LFPSFP, articolul 35, și HG 201/2009, anexa 8, secțiunea 4, reglementează evaluările performanțelor funcționarilor publici de conducere de nivel superior. O comisie specială intervine în proces, după cum se explică în analiza Principiului 6. Legislația nu specifică componența comisiei sau procedura de selectare a membrilor, care sunt numiți direct de prim-ministru.

[119] Rata de fluctuație de la schimbarea guvernului din 16 februarie 2023 este imposibil de calculat, deoarece este prea recentă. Potrivit datelor Cancelariei de Stat pentru anul 2021, însă, la începutul anului erau 26 de funcționari publici cu funcții de conducere de nivel superior, iar 10 (38%) și-au încetat raporturile de serviciu pe parcursul anului. În plus, actele de destituire și numirile secretarilor generali publicate în Jurnalul Oficial indică faptul că cinci dintre cei nouă secretari generali din guvernul anterior au fost înlocuiți la scurt timp după formarea noului guvern la 6 august 2021.

[120] În autoritățile administrației publice centrale, 26 de funcționari publici de conducere de nivel superior au fost angajați la începutul anului 2022, iar 6 au încetat raporturile de serviciu în același an. Cinci din cei șase funcționari publici ale căror contracte de muncă au încetat în 2022 au demisionat voluntar.

Cu toate acestea, există un bun echilibru de gen în funcțiile publice de conducere de nivel superior din administrația publică centrală, 51,5% din posturi fiind ocupate de femei în 2022 (50% în 2021). Această proporție a fost de numai 37% în 2014.[121]

## Concluzie

Funcțiile-cheie de conducere din ministere și autoritățile administrative, care trebuie definite ca funcții publice, sunt ocupate de persoane numite politic. Abilitarea insuficientă a acestora în MRU sporește riscul influenței politice asupra managementului funcției publice. Concursurile nu sunt obligatorii pentru ocuparea acestor posturi, iar atunci când sunt organizate, eficiența lor este foarte scăzută. Instabilitatea ridicată a funcției publice de conducere de nivel superior, în special după schimbările de guvern, nu asigură continuitatea managementului profesionist în administrația publică.

[121] OCDE (2015), *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova,* decembrie 2015, p. 49, sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.

## Principiul 5: Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se bazează pe clasificarea posturilor; este corect și transparent.

În total, valoarea indicatorului "Echitatea și competitivitatea sistemului de remunerare a funcționarilor publici" este 1. Această valoare scăzută arată că, în pofida adoptării unei noi Legi privind salarizarea în 2018, sistemul de salarizare a funcționarilor publici este domeniul cel mai problematic în ceea ce privește proiectarea sistemului și contribuția acestuia la competitivitatea și atractivitatea condițiilor de muncă în funcția publică.

| Indicatorul 3.5.1. Echitatea și competitivitatea sistemului de remunerare a funcționarilor publici | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și organizarea sistemului de salarizare a serviciului public susțin remunerarea echitabilă și transparentă a funcționarilor publici, atât din punctul de vedere al condițiilor prealabile legislative și organizatorice, cât și al performanței și echității sistemului în practică. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | **1** | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul juridic și organizarea sistemului de remunerare | |
| 1. Obligația legală de a baza salariile pe clasificările posturilor | 2/2 |
| 2. Exhaustivitatea, claritatea și transparența definițiilor juridice ale salariului, criteriilor și procedurilor de repartiție | 0/2 |
| 3. Disponibilitatea informațiilor salariale | 1/3 |
| Performanța și echitatea sistemului de remunerare în practică | |
| 4. Echitate în alocarea salariilor de bază în sistemul de clasificare a posturilor | 0/4* |
| 5. Rata de comprimare a salariului de bază | 2/2 |
| 6. Discreția managerială în alocarea bonusurilor | 0/4 |
| 7. Caracterul motivațional al bonusurilor (%) | 0/2* |
| 8. Competitivitatea salariilor funcționarilor publici (%) | 0/3* |
| **Total** | **5/22** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Legea salarizării a introdus un sistem de salarizare unificat în 2018. Întrucât acoperă o gamă largă de instituții publice și se bazează pe metode[122] detaliate de evaluare și clasificare a locurilor de muncă, ar trebui asigurată echitatea internă. Cu toate acestea, acest lucru este departe de a fi adevărat. Complexitatea și lipsa de transparență în structura salariilor, cauzată de includerea a numeroase beneficii și indemnizații, ridică îndoieli cu privire la corectitudinea sistemului. Absența unor criterii clare pentru distribuirea tuturor componentelor salariale, dintre care unele pot constitui o parte semnificativă din salariul de bază, sporește îngrijorările.[123]

[122] Articolele 3.1.c, 3.2.a, 3.2.c și 6 din Legea salarizării impun obligativitatea stabilirii salariilor pe clasificarea posturilor. Anexa 9 la Regulamentul nr. HG. 1231/2018, care elaborează Legea salarizării, reglementează proceduri și criterii detaliate.

[123] O parte din partea fixă a salariului, pe lângă salariul de bază, este un spor lunar fix (o sumă forfetară introdusă recent prin articolul 12 din Legea salarizării ca măsură temporară de creștere a salariilor pentru cele mai inferioare posturi), sporuri lunare pentru gradele profesionale și titlurile științifice și sporuri lunare pentru titlurile onorifice. Salariul variabil cuprinde bonusuri de performanță și alte sporuri cu caracter special. Există, de asemenea, o gamă mai largă de elemente diferite de remunerare, inclusiv compensații pentru munca prestată în condiții nefavorabile, sporuri pentru

Metodele ad-hoc și eterogene ale sistemului de salarizare de compensare a salariilor de bază mici pun în pericol echitatea internă a acestuia. În unele cazuri, anumite grupuri profesionale beneficiază de avantaje, cum ar fi indemnizațiile pentru îndeplinirea sarcinilor legate de extinderea UE sau atribuirea unor grade superioare funcționarilor publici care lucrează în domeniul elaborării politicilor.[124] În altele, anumite organisme publice beneficiază mai mult decât altele fără criterii clare.[125]

Salariile mici sunt, de asemenea, compensate prin indemnizații pentru participarea funcționarilor publici la proiecte finanțate din surse[126] externe, fără reglementări clare cu privire la efectuarea acestei activități în cadrul sau în afara orelor de lucru. Funcționarii publici pot fi, de asemenea, delegați să facă parte din consiliile de administrație ale întreprinderilor de stat (Î.S.), ceea ce presupune salarii suplimentare.[127] Există peste 250 de astfel de companii[128], iar unul sau două locuri în consiliile de administrație ale acestor întreprinderi de stat sunt rezervate funcționarilor publici.[129] În conformitate cu prevederile Legii privind sistemul de salarizare, LFPSFP conține o listă lungă de excepții de la interdicția generală de a avea un loc de muncă secundar, care permite funcționarilor publici să găsească surse de venit suplimentar.[130]

La 22 iunie 2023, Parlamentul a adoptat modificări la Legea salarizării care majorează semnificativ valoarea de referință (utilizată pentru calcularea salariilor de bază) pentru grupuri semnificative de funcționari publici, inclusiv secretari generali, secretari generali adjuncți, personal din aparatele centrale ale ministerelor și Cancelaria de Stat.[131] Acest efort este de apreciat, dar este doar o altă soluție parțială, incompletă, la principalele probleme identificate ale sistemului salarial. În timp ce modificările presupun o

orele suplimentare, sporuri pentru participarea la proiecte finanțate din surse externe și pentru punerea în aplicare a cerințelor pentru aderarea la UE, compensații pentru riscuri sporite pentru sănătate, premii unice și premii anuale. Majorarea pentru munca prestată în condiții de risc sporit pentru sănătate (art. 18§ [1]) poate ajunge până la 100% din salariul de bază, iar stabilirea sumei specifice individuale este lăsată la latitudinea conducătorilor autorităților publice. Nu există claritate în ceea ce privește indemnizațiile semnificative aferente participării la proiecte finanțate din surse externe (art. 20), ceea ce face posibile majorări de până la 75% din salariul de bază. În plus, ultimele modificări ale Legii salarizării (Legea nr. 168 din 22 iunie 2023 pentru modificarea unor acte normative) au introdus o nouă prevedere prin care proiectele finanțate integral din surse externe nerambursabile nu sunt supuse plafonului de 75%, iar conducătorii organismelor publice, numiți politic, decid suma.

[124] Legea nr. 270/2018 privind salarizarea, Anexa 3, tabelul 2 (note); Legea nr. 168 din 22 iunie 2023 pentru modificarea unor acte normative; și Legea salarizării, a derogat articolul 17, alineatul d1, care stabilește o bonificație de până la 20% din salariul de bază pentru personalul autorității responsabile de stabilirea, coordonarea și monitorizarea implementării politicilor și priorităților Guvernului. Cu toate acestea, clasificarea specială a posturilor care se ocupă de elaborarea politicilor este încă în vigoare.

[125] Legea nr. 270/2018 cu privire la salarizare, Anexa 3, tabelul 2 (note), cu privire la personalul Consiliului Audiovizualului, Comisiei Electorale Centrale, CNAS, ANSA, Inspectoratului de Stat al Muncii etc.

[126] Legea nr. 270/2018 privind salarizarea, art. 20. Această prevedere a fost modificată în unele privințe prin Legea nr. 168/2023, care prevede că proiectele finanțate integral din surse externe nerambursabile nu mai sunt supuse limitării suplimentului (75%). Nivelul de creștere este lăsat la latitudinea conducătorilor organismelor publice, care sunt numiți politic.

[127] Legea nr. 847 din 14 februarie 2002 cu privire la salarizare, modificată prin Legea nr. 219 din 21 iulie 2022, stabilește indemnizații lunare în cuantum de până la salariul minim pentru membrii consiliilor de administrație ale întreprinderilor de stat, societăților municipale și societăților pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat (art. 24).

[128] Potrivit datelor de interviu colectate în cadrul misiunii de informare, în 2022 au existat 126 de întreprinderi de stat pentru care Cancelaria de Stat este fondator, 52 de întreprinderi de stat pentru care fondatorii sunt ministere și 79 de companii pentru care statul este acționar majoritar.

[129]. Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală stabilește o limitare pentru participarea simultană în consiliile de administrație ale până la trei întreprinderi de stat și până la trei întreprinderi municipale (articolul 8).

[130] LFPSFP, articolul 25.

[131] Legea nr. 168 din 2023.

majorare cu 58% a valorii de referință utilizate la calcularea salariului de bază pentru aparatele centrale ale ministerelor, salariile din agențiile subordonate (pentru care valorile coeficienților sunt mai mici decât pentru personalul ministerului[132]) rămân neschimbate.

Structura salarială include, de asemenea, bonusuri legate de performanță și premii anuale, pe baza rezultatelor evaluărilor de performanță.[133] Cu toate acestea, o pondere excesivă a evaluărilor se situează la limita superioară a scalei[134], ceea ce nu este o bază bună.

Lipsa de transparență a sistemului de salarizare din cauza complexității sale este agravată de volumul foarte limitat de informații privind salariile disponibile public în anunțurile de angajare, care se referă, de obicei, doar la limita salarială inferioară a unui post. Informațiile generale privind grilele de salarizare sau salariul total mediu pe categorii de funcții publice nu sunt ușor accesibile publicului.

Nu este posibil să se tragă concluzii bazate pe dovezi privind competitivitatea salariilor în funcția publică, deoarece nu sunt disponibile date și analize comparative. Cu toate acestea, numărul mic de candidați pe funcție în cadrul concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, eficacitatea scăzută a recrutării externe și fluctuația voluntară ridicată a personalului indică faptul că salariile funcționarilor publici sunt necompetitive. Lipsa altor beneficii în pachetul de compensații pentru funcția publică face, de asemenea, munca în serviciul public neatractivă.[135]

## Concluzie

Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este complex și disfuncțional, lipsit de competitivitate și echitate internă. Salariile de bază respectă clasificările posturilor, cu excepții care favorizează anumite grupuri profesionale și organisme publice. Suplimentele salariale legate de finanțarea externă vizează menținerea funcționarilor publici, dar implică excepții de la normele de integritate privind angajarea la al doilea loc de muncă și împiedică dedicarea și eficacitatea funcționarilor publici în administrația publică.

[132] În creștere de la 1900 MDL la 3000 MDL.

[133] Regulamentul nr. HG 1231/2018 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 din 12 decembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, anexele 3 și 10, cu modificările ulterioare.

[134] Analiza Principiului 6 include mai multe detalii în acest sens.

[135] Legislația privind regimurile speciale de pensionare pentru funcționarii publici a fost abrogată în 2017. Sistemul special de pensii a fost mult mai favorabil: pensionarea anticipată la 52 de ani pentru femei și la 57 de ani pentru bărbați (în regimul general de pensionare, vârsta este în prezent de 60 de ani și 6 luni pentru femei, dar crește treptat cu 6 luni pe an pentru a ajunge la 63 de ani în 2028; vârsta actuală pentru bărbați este de 63 de ani). Stagiul special de cotizare a fost de 15 ani în funcția publică (în prezent funcționarilor publici li se aplică doar stagiul general de cotizare: 33 de ani și 6 luni în 2023, dar 34 de ani începând cu anul 2024). Cuantumul pensiei este de 75% din salariul mediu pe ultimele 60 de luni (în prezent fiind calculat conform formulei generale, mai puțin favorabile).

### Principiul 6: Se asigură dezvoltarea profesională a funcționarilor publici; aceasta include instruirea periodică, evaluarea corectă a performanțelor, precum și mobilitatea și promovarea pe baza unor criterii obiective și transparente și a meritelor.

În total, valoarea indicatorului "Formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici" este 3. Reducerea valorii acestui indicator este lipsa datelor privind programele de formare descentralizate; promovări care nu sunt bazate pe merit în practică; și implementarea defectuoasă a evaluării performanței. Pe partea pozitivă, formarea la nivelul administrației centrale este bine organizată și implementată, iar funcționarii publici au o percepție pozitivă asupra meritocrației în serviciul public.

| Indicatorul 3.6.1. Dezvoltarea profesională și instruirea funcționarilor publici | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și organizarea instruirii, evaluării performanțelor, mobilității și promovării sprijină dezvoltarea profesională echitabilă a funcției publice. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| **Cadrul juridic și organizarea dezvoltării profesionale** | |
| 1. Recunoașterea instruirii ca drept și obligație a funcționarilor publici | 2/2 |
| 2. Coordonarea politicii de instruire a funcționarilor publici | 3/3 |
| 3. Elaborarea, punerea în aplicare și monitorizarea planurilor de instruire | 2/3 |
| 4. Evaluarea cursurilor de instruire | 2/2 |
| 5. Profesionalismul evaluărilor performanței | 1/4 |
| 6. Legătura dintre evaluările performanțelor și măsurile menite să sporească realizările profesionale | 4/4 |
| 7. Claritatea criteriilor pentru mobilitate și încurajarea acesteia | 1/2 |
| 8. Caracterul adecvat al cadrului legislativ pentru promovarea pe verticală bazată pe merit | 0/2 |
| 9. Absența interferenței politice în promovările pe verticală | 0/2 |
| 10. Dreptul funcționarilor publici de a contesta deciziile de evaluare a performanțelor | 2/2 |
| 11. Dreptul funcționarilor publici de a contesta deciziile de mobilitate | 2/2 |
| **Performanța practicilor de dezvoltare profesională** | |
| 12. Cheltuieli de instruire proporționale cu bugetul salarial anual (%) | 0/4 |
| 13. Participarea funcționarilor publici la instruire (%) | 1/5 |
| 14. Nivelul perceput al meritocrației în sectorul public (%) | 4/5 |
| **Total** | **24/42** |

Cancelaria de Stat joacă un rol important în coordonarea activităților de instruire a funcționarilor publici (instruire centralizată). Aceasta elaborează anual planuri centrale de instruire cu Universitatea de Stat din Moldova, iar universitatea le implementează. Programele centrale de instruire sunt evaluate, iar concluziile sunt comunicate în rapoarte anuale.

Cu toate acestea, este imposibil să existe o imagine completă a instruirii funcționarilor publici din administrația publică centrală, deoarece nu există informații cuprinzătoare privind activitățile de instruire organizate de organisme individuale (instruire descentralizată).[136] Informațiile furnizate sunt insuficiente

[136] Conform Regulamentului de instruire (HG 201/2009, Anexa 10, punctul 34), Cancelaria de Stat urmează să generalizeze propunerile de instruire și să pregătească un program anual integrat de instruire externă, care include instruiri centrale și programe oferite de partenerii de dezvoltare, dar nu și cele organizate de entități publice individuale.

pentru a indica dacă aceste programe de instruire se bazează pe analize solide ale necesităților de instruire (ANI).[137]

Reglementările stabilesc obligații ambițioase pentru funcționarii publici de a beneficia de cel puțin 40 de ore de activități de dezvoltare profesională continuă în fiecare an.[138] Deși aceste obiective trebuie încă atinse în practică, situația se îmbunătățește. În 2021, 53% dintre instituții[139] au atins ținta, iar nivelul de realizare a crescut la 69% în 2022.[140] Legislația stabilește, de asemenea, pragul minim obligatoriu de cheltuieli pentru formarea descentralizată la 2% din fondul de salarii al bugetului[141] anual al unei autorități publice, dar nu sunt disponibile date pentru a verifica cât de mult este cheltuit efectiv în practică.

Evaluările individuale ale performanței funcției publice sunt în mare parte puse în aplicare, iar evoluțiile recente au făcut întregul sistem mai coerent.[142] Metodologia de evaluare a performanțelor Republicii Moldova corespunde cerințelor de bază, cu excepția funcțiilor publice de conducere de nivel superior.[143]

Cu toate acestea, evaluările performanțelor trebuie să își îndeplinească scopul de a face diferența între performanțele bune și cele slabe. În 2022, mai puțin de 1% din evaluările performanței s-au încadrat în jumătatea inferioară a distribuției rezultatelor (nivelul "satisfăcător" sau "nesatisfăcător"). Performanța tuturor celorlalți funcționari publici a fost evaluată ca fiind "bună" sau "foarte bună" (Figura 9). Această inflație de note face ca procedurile de evaluare să fie inutile ca instrument de acordare a bonusurilor și promoțiilor.

[137] Conform HG 201/2009, Anexa 10, analize ale necesităților de instruire (ANI) urmează a fi elaborate la nivelul funcționarului public individual, subdiviziunii și întregii autorități publice (Secțiunea III). Acest regulament specifică, de asemenea, metodologia ANI. Cu toate acestea, analiza noastră cu privire la ordinele de stat care conțin programe și planuri centrale de instruire în cinci instituții selectate nu a furnizat dovezi că se bazează pe analiza necesităților de instruire.

[138] HG 201, anexa 10, punctul 5. Acest regulament stabilește, de asemenea, obiective obligatorii de instruire pentru funcţionarii publici de conducere de nivel superior și funcționarii publici debutanți.

[139] Cancelaria de Stat (2021), Raportul anual privind funcția publică și statutul funcționarului public, p. 20.

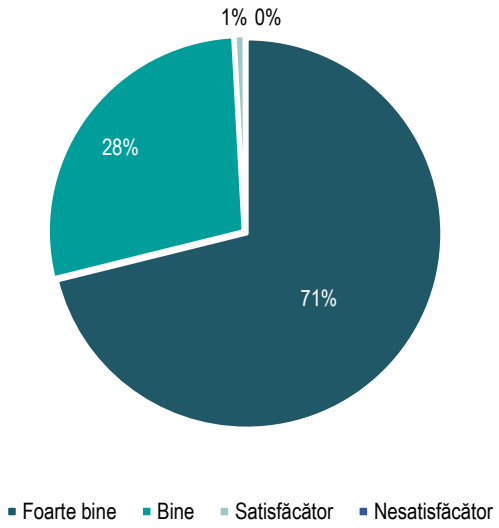
[140] Datele oferite de Cancelaria de Stat în cadrul ședințelor de informare din luna mai 2023.

[141] HG 201, anexa 10, punctul 21.

[142] De ceva timp există reglementări duble privind evaluarea performanțelor, una bazată pe LFPSFP și cealaltă pe Legea cu privire la sistemul de salarizare. Această situație a fost remediată în ianuarie 2023 prin adăugarea art. $3^3$ și 6 la Regulamentul nr. HG 1231/2018 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 din 12 decembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Anexa 3 (care clarifică faptul că numai metodologia de evaluare a performanțelor bazată pe LFPSFP trebuie să se aplice funcționarilor publici), cu amendamente.

[143] LFPSFP, articolul 35, și HG 201/2009, anexa 8, secțiunea 4, reglementează evaluarea performanțelor funcționarilor publici de conducere de nivel superior. Acestea pun accentul pe evaluarea formală, bazată pe documente, și nu necesită interviuri obligatorii de evaluare. O comisie de evaluare specifică funcțiilor publice de conducere de nivel superior evaluează performanța în baza rapoartelor întocmite de evaluator și de persoana evaluată. Interviurile au loc cu comisia specială în locul evaluatorului, dar numai dacă sunt detectate diferențe substanțiale între cele două rapoarte. Secretariatul comisiei speciale, supravegheat de Cancelaria de Stat, urmărește să stabilească standarde profesionale și armonizate pentru evaluarea funcționari publici de conducere de nivel superior, de exemplu prin elaborarea obiectivelor-model și a indicatorilor-cheie de performanță pentru evaluarea activității secretarilor generali, precum și a fișelor de post standard pentru aceste funcții.

## Figura 9. Ponderea evaluărilor de performanță care obțin rezultate maxime este excesivă




Sursa: Cancelaria de Stat.

Promovările sunt frecvent utilizate pentru ocuparea posturilor vacante (Figura 10). Acestea nu sunt competitive și nici nu necesită verificarea formală a meritelor candidaților dincolo de verificarea eligibilității acestora și de examinarea evaluărilor performanțelor lor, ceea ce este în mod clar insuficient. Mai mult, deciziile de promovare sunt luate de persoane numite politic (conducători de organisme publice), ceea ce ne face să concluzionăm că legislația nu susține promovările pe bază de merit și creează riscul unor decizii de promovare subiective, motivate politic.

În plus, deși LFPSFP prevede că trebuie organizate concursuri în cazul în care mai mulți funcționari îndeplinesc condițiile[144] de promovare, acesta reglementează de asemenea numai concursurile generale.[145] Astfel, numai concursurile generale sunt organizate în practică atunci când există mai mult de un candidat pentru promovare, reducând oportunitățile de avansare internă în carieră. În plus, dispozițiile LFPSFP nu sunt conforme cu Legea integrității, care prevede promovarea pe bază de concurs a tuturor funcționarilor publici[146].

Transferurile sunt a doua metodă necompetitivă cea mai frecvent utilizată de ocupare a posturilor vacante și sunt reglementate în mod cuprinzător în LFPSFP. În pofida dispozițiilor legale privind posturile vacante prin transfer care trebuie să fie anunțate[147], aceste dispoziții nu sunt utilizate în practică, limitând transparența mobilității pe orizontală[148].

[144] LFPSFP, articolul 45 alineatul (5).

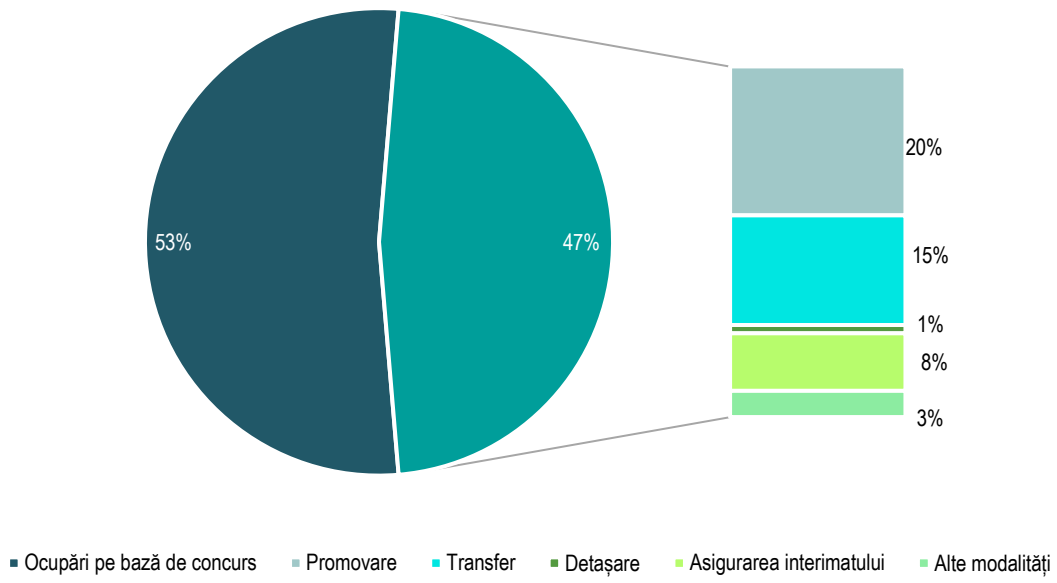
[145] Articolul 29 alineatul (1) din LFPSFP stabilește principiul competiției deschise.

[146] Legea integrității, articolul 11, alineatul 1.

[147] LFPSFP, articolul 48 alineatul (8).

[148] Toți reprezentanții resurselor umane intervievați din cele cinci autorități publice selectate au confirmat că această dispoziție nu este utilizată în practică.

## Figura 10. Mobilitatea internă fără concurs este intens utilizată pentru ocuparea funcțiilor publice vacante din serviciul public




Notă: Datele se referă la administrația publică centrală și la alte organisme de stat care intră în domeniul de aplicare al LFPSFP.
Sursa: Cancelaria de Stat (2022), Raportul anual privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Cu toate acestea, în pofida acestor neajunsuri, funcționarii publici sunt în mare parte de acord că pot reuși dacă depun eforturi[149].

## Concluzie

Deși instruirea centrală este bine reglementată și pusă în practică, nu există date suficiente pentru a evalua funcționarea instruirii descentralizate în administrația publică. În general, procedurile de evaluare a performanțelor îndeplinesc cerințele de bază, dar ponderea excesivă a rezultatelor în cele mai înalte categorii de evaluare nu permite diferențierea performanțelor bune de cele slabe. Deși acest lucru nu oferă o bază solidă pentru deciziile obiective de promovare, percepția funcționarilor publici cu privire la oportunitățile de carieră bazate pe merit în sectorul public este pozitivă.

[149] Sondajul de opinie publică SIGMA 2023. Pe o scară de la 1 (complet dezacord) la 10 (total de acord), răspunsul mediu din partea persoanelor care lucrează în sectorul public a fost de 7,2.

## Principiul 7: Sunt instituite măsuri de promovare a integrității, de prevenire a corupției și de asigurare a disciplinei în serviciul public

În total, valoarea indicatorului "Calitatea procedurilor disciplinare pentru funcționarii publici" este 4, reflectând o reglementare solidă, cu doar deficiențe minore.

| Indicatorul 3.7.1. Calitatea procedurilor disciplinare pentru funcționarii publici | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și organizarea procedurilor disciplinare sprijină răspunderea individuală, profesionalismul și integritatea funcționarilor publici și protejează funcționarii publici împotriva cazurilor disciplinare inechitabile și arbitrare. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| Cadrul legal și organizarea sistemului disciplinar | |
| 1. Caracterul adecvat al legislației funcției publice pentru respectarea principiilor de bază legate de procedurile disciplinare | 4/4 |
| 2. Respectarea procedurilor disciplinare și a principiilor fundamentale de procedură | 6/6 |
| 3. Termene în care administrația trebuie să inițieze acțiuni disciplinare și/sau să sancționeze abaterile | 0.5/2 |
| 4. Garanții legislative pentru suspendarea din funcție a funcționarilor publici | 2/2 |
| Desfășurarea procedurilor disciplinare | |
| 5. Decizii disciplinare confirmate de instanțe (%) | 2/4 |
| **Total** | **14.5/18** |

Procedurile disciplinare pentru funcționarii publici sunt bine reglementate, cu excepția faptului că termenele pentru inițierea și încheierea procedurilor disciplinare sunt prea scurte. Legislația nu face diferența între încălcările minore și cele grave, iar timpul maxim permis de la comiterea unei încălcări până la inițierea unei proceduri disciplinare este mai mic de șase luni, indiferent de gravitatea infracțiunii.[150] Acest lucru creează riscul ca anumite comportamente necorespunzătoare să rămână nepedepsite. În plus, nu sunt disponibile date centralizate privind procedurile disciplinare în funcție de tipul de infracțiune și de sancțiunea impusă, ceea ce indică absența monitorizării în acest domeniu.

[150] LFPSFP, articolul 59.2.

În total, valoarea indicatorului "Integritatea funcționarilor publici" este 3. Cadrul de reglementare a integrității este cuprinzător, dar valoarea indicatorului este afectată negativ de nivelul ridicat al mitei perceput de cetățeni și de numărul limitat de exemple furnizate pentru a demonstra utilizarea investigațiilor în practică. Spre deosebire de opiniile cetățenilor, întreprinderile nu percep mita ca fiind o problemă.

| Indicatorul 3.7.2. Integritatea funcționarilor publici | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care legislația, politicile și structurile organizaționale promovează integritatea sectorului public, dacă aceste măsuri sunt aplicate în practică și modul în care publicul percepe nivelul corupției în serviciul public.<br>Indicatorul nu abordează procedurile administrative interne legate de integritate, întrucât acestea sunt acoperite de un indicator separat privind procedurile disciplinare. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul juridic și organizarea integrității sectorului public | |
| 1. Exhaustivitatea cadrului juridic privind integritatea sectorului public | 5/5 |
| 2. Existența unei politici cuprinzătoare în materie de integritate a sectorului public și a unui plan de acțiune cuprinzător | 3/4 |
| 3. Implementarea politicii de integritate în sectorul public | 1/3 |
| Integritatea în sectorul public și percepțiile publice | |
| 4. Utilizarea investigațiilor în practică | 1/4* |
| 5. Nivelul perceput al mitei în sectorul public de către întreprinderi (%) | 3/4 |
| 6. Mita în sectorul public cu care se confruntă populația (%) | 0/4 |
| **Total** | **13/24** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Sistemul de integritate pentru funcționarii publici este reglementat în mod cuprinzător. Acesta cuprinde Legea generală a integrității, care reglementează sistemul general de integritate, conflictele de interese, angajarea la un al doilea loc de muncă, postangajarea și primirea cadourilor. LFPSFP reglementează, de asemenea, anumite aspecte, de exemplu cele legate de conflictul de interese, angajarea la un al doilea loc muncă și confidențialitatea. Legislația specifică reglementează cadourile[151], declarațiile[152] de avere și protecția avertizorilor de integritate.[153] În plus, Parlamentul a adoptat un Cod de conduită pentru funcționarii publici[154], iar Codul penal reglementează frauda, înșelăciunea și infracțiunile de corupție comise de funcționarii publici.[155]

Cu toate acestea, astfel cum s-a explicat în analiza Principiului 5, LFPSFP și Legea salarizării conțin o listă lungă de excepții de la normele generale privind angajarea la un al doilea loc de muncă, care permite

[151] Hotărârea Guvernului nr. HG115/2020 din 26 februarie 2020 privind regimul juridic al cadourilor, cu modificările ulterioare.

[152] Legea nr. LP133/2016 din 17 iunie 2016 privind declarațiile de avere și interese personale, cu modificări, conține dispoziții detaliate.

[153] Legea nr. LP122/2018 din 12 iulie 2018 privind avertizorii de integritate.

[154] Legea nr. LP25/2008 din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, cu modificările ulterioare.

[155] Codul penal nr. CP985/2002 din 18 aprilie 2022, cu modificări.

funcționarilor publici să găsească alte surse de venituri suplimentare fără a stabili limite clare în unele cazuri.

Între timp, Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023 acoperă serviciul public mai larg. Un plan de acțiune însoțește strategia, dar în multe cazuri nu reușește să definească acțiunile într-un mod concret și măsurabil. În plus, acțiunile nu au fost evaluate.

Două instituții principale sunt responsabile de combaterea corupției și de integritatea în serviciul public. Centrul Național Anticorupție (CNA) este autoritatea națională specializată în prevenirea, identificarea, investigarea și reprimarea infracțiunilor și crimelor sub forma actelor de corupție, a actelor conexe acestora și a actelor de corupție.[156] CNA este persoană juridică de drept public și are independență organizațională, funcțională și operațională; directorul său este numit de Parlament.[157] Aceasta este, de asemenea, responsabilă pentru Strategia anticorupție.

Autoritatea Națională de Integritate (ANI) se axează pe prevenirea corupției și asigurarea integrității în funcțiile publice (serviciul public) și funcții de demnitate publică (politică). Acesta contribuie la Strategia Națională de Integritate și Anticorupție și este responsabil, printre altele, de eliberarea certificatelor de integritate pentru funcționarii publici, efectuarea controalelor declarațiilor de avere și asigurarea implementării legislației privind conflictele de interese, incompatibilitățile și alte restricții în funcțiile publice și funcțiile de demnitate publică. ANI este o autoritate publică independentă care elaborează, aprobă și administrează bugetul său; limitele sale de personal sunt stabilite de Parlament[158], iar președintele este numit de Președinte, la propunerea Consiliului de Integritate.[159]

În ceea ce privește declarațiile de avere, evoluțiile din ultimii ani au fost semnificative. În 2018 a fost creat un sistem de e-integritate-pentru depunerea electronică a declarațiilor individuale, iar raportarea cu privire la criptomonede a fost introdusă în formularele de declarație de avere. ANI efectuează verificări aprofundate cu privire la aproximativ 4000 de declarații de avere pe an, pe baza evaluărilor riscurilor. În plus, sistemul de e-integritate este interoperabil cu bazele de date relevante (serviciul cadastral, Inspectorat Fiscal, sistemele companiilor de asigurări, registrul populației, registrele persoanelor juridice, serviciul vamal, poliția de frontieră, securitatea socială etc.).

Cu toate acestea, analiza legislației în materie de integritate și aplicarea acesteia în practică au evidențiat anumite deficiențe. În primul rând, deși există limitări legate de postangajare, nu există mecanisme de monitorizare a punerii lor în aplicare. În plus, sistemul juridic nu este pe deplin coerent, de exemplu în ceea ce privește reglementarea promovărilor în Legea integrității și în LFPSFP, menționate deja în analiza Principiului 6.

Percepția corupției de către întreprinderi este destul de scăzută (16,2%),[160] în timp ce ponderea cetățenilor care declară că au dat mită unui reprezentant al unei instituții publice este înaltă (peste 9%). Moldova ocupă locul 91 din 180 de țări în Indicele de Percepție a Corupției.[161]

[156] Legea nr. 1104 cu privire la Centrul Național Anticorupție, adoptată la 6 iunie 2022, cu modificările ulterioare, articolul 4.

[157] Legea nr. 1104 din 6 iunie 2022 cu privire la Centrul Național Anticorupție, articolul 1 alineatele 2 și 4 și articolul 8, cu modificările ulterioare.

[158] Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 privind Autoritatea Națională de Integritate, articolul 2, alineatul 1; articolul 3 alineatul (3); articolul 8 alineatul (2); cu amendamente.

[159] Legea nr. 132 privind Autoritatea Națională de Integritate, articolul 12. Consiliul de Integritate este format din șapte membri: unul numit de Parlament, unul de Guvern, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de Consiliul Superior al Procurorilor, unul de Congresul Autorităților Locale din Moldova, iar doi membri reprezintă societatea civilă.

[160] Sondaj de opinie SIGMA privind mediul de afaceri, 2023: 7% dintre respondenți au răspuns "mai degrabă de acord", iar 9,2% au răspuns "total de acord" la o întrebare referitoare la prevalența plăților ilegale către funcționarii publici.

[161] Transparency International, Indicele de percepție a corupției 2022.

## Concluzie

În timp ce cadrul legislativ referitor la integritatea funcționarilor publici este cuprinzător, Strategia anticorupție nu reușește să definească acțiuni concrete, măsurabile. În unele domenii, cum ar fi restricțiile privind ocuparea unui al doilea loc de muncă, legislația permite mai multe excepții fără limite clare, iar punerea în aplicare nu este asigurată din cauza lipsei unor sisteme eficiente de control și monitorizare. Procedurile disciplinare sunt bine reglementate, cu excepția faptului că termenele pentru inițierea și finalizarea procedurilor disciplinare sunt prea scurte. Nu există date centralizate pentru monitorizarea punerii în aplicare a regimului disciplinar.

# Responsabilitatea

## Rezumat și recomandări

Cinci principii măsoară responsabilitatea. Tabelul 5 oferă o imagine de ansamblu a performanței Moldovei în domeniul responsabilității.

### Tabelul 5. Valorile totale ale indicatorilor privind responsabilitatea, 2023

| | Principiile | Valorile totale ale indicatorului pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Principiul 1** | Organizarea generală a administrației publice centrale este rațională, urmează politici și reglementări adecvate și asigură o responsabilitate internă, politică, judiciară, socială și independentă corespunzătoare. | 2 |
| **Principiul 2** | Dreptul de acces la informațiile publice este adoptat în legislație și aplicat în mod consecvent în practică. | 4 |
| **Principiul 3** | Există mecanisme funcționale pentru a proteja atât drepturile cetățenilor la bună administrare, cât și interesul public. | 2 |
| **Principiul 4** | Tratamentul echitabil în litigiile administrative este garantat prin căi de atac administrative interne și controale judiciare. | 3 |
| **Principiul 5** | Autoritățile publice își asumă răspunderea în caz de nereguli și garantează reparații și/sau despăgubiri adecvate. | 1 |

Deși există deja un sistem bun de acces la informații, asigurarea unei răspunderi eficace a administrației publice rămâne o provocare, deoarece mecanismele interne de gestionare a performanței orientate spre rezultate, precum și de orientare și monitorizare sunt slabe, iar sistemul de supraveghere externă nu a ajuns la maturitate deplină. Guvernul format în 2021 a acordat prioritate reformei judiciare, dar este prea devreme pentru a înregistra rezultate pozitive ale eforturilor sale. Cu toate acestea, este evident că se fac puține pentru a se asigura că accesul la justiție și eficiența instanțelor sunt menținute. Dosarele restante sunt în creștere rapidă și există un risc serios de criză în instituțiile judecătorești de primă instanță din cauza retragerii judecătorilor în urma procesului de pre-vetting.

**Cancelaria de Stat nu asigură un control riguros asupra evoluțiilor arhitecturii organizatorice a administrației publice.** Deși "instituțiile publice" reprezintă o categorie organizațională dominantă, acestea nu sunt incluse în cadrul juridic general privind supravegherea și răspunderea, recrutarea deschisă și bazată pe merit sau regimul bugetar și salarial. Autoritățile de reglementare, care au un nivel similar de autonomie, sunt detașate de executiv prin adiționalitate, fără instrumente care să asigure alinierea activităților lor la politicile Guvernului. Gestionarea performanței agențiilor publice orientată spre rezultate sau promovarea responsabilității manageriale printr-un model rațional de delegare a competențelor decizionale nu există. Strategia recent adoptată privind reforma administrației publice (RAP) nu reușește să ofere o direcție clară pentru abordarea tuturor acestor provocări.

Odată cu adoptarea noii Legi privind accesul la informație, perspectivele de **îmbunătățire în continuare a transparenței instituțiilor publice sunt bune, în special pentru promovarea transparenței proactive și eficientizarea controlului jurisdicțional.** Percepțiile cetățenilor și ale întreprinderilor cu

privire la comunicarea cu autoritățile publice sunt, în general, pozitive, în special în ceea ce privește calitatea și promptitudinea informațiilor furnizate de administrație, dar este necesară o monitorizare eficientă pentru a susține și consolida această tendință de creștere a transparenței. În prezent, nici măcar mecanismele de bază pentru colectarea datelor și controlul conformității nu există.

**Capacitatea scăzută de reacție a autorităților publice la recomandările organelor de supraveghere (Avocatul Poporului, Curtea de Conturi), precum și vizibilitatea redusă a acestor organe subminează eficacitatea supravegherii independente a executivului**. Performanța generală a Avocatului Poporului (instituția Ombudsmanului) este deosebit de îngrijorătoare, deoarece numărul recomandărilor emise de Avocatul Poporului a scăzut cu o treime în 2022 și nu există mecanisme de monitorizare a punerii în aplicare a recomandărilor sale. În 2022, Avocatul Poporului nu a utilizat nici unul dintre cele mai importante mecanisme de sporire a protecției drepturilor omului, și anume lansarea unui control constituțional al legislației. O criză de lungă durată a încrederii în sistemul judiciar nu a fost încă abordată în mod eficace prin reforma judiciară, iar unele elemente ale Legii privind Curtea Supremă de Justiție, recent adoptată, provoacă îngrijorare, în special normele privind componența Curții și competențele acesteia.

**Accesul la justiția administrativă se deteriorează din cauza unei combinații de deficiențe procedurale și organizaționale, dar în primul rând din cauza gestionării defectuoase a volumului de muncă judiciară.** Timpul mediu de așteptare pentru pronunțarea unei hotărâri în primă instanță a crescut semnificativ în 2022. Creșterea numărului de dosare restante și a întârzierilor în soluționarea cazurilor este cauzată de retragerea judecătorilor în urma procesului de pre-vetting și de revizuirea organizațională. Această problemă nu a fost abordată suficient, parțial deoarece Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) (organismul-cheie responsabil cu guvernanța sistemului) nu este funcțional de mai mult de un an.

**Deficiențele cadrului legislativ au condus la probleme în punerea în aplicare a garanțiilor constituționale de compensare a acțiunilor administrative ilegale și a omisiunilor**. Codul administrativ nu garantează în mod explicit răspunderea pentru prejudiciile cauzate de inactivitatea ilegală a organismelor publice și nu există norme clare pentru calcularea despăgubirilor. Evaluarea acestei practici este îngreunată de lipsa monitorizării activității administrative și judiciare.

## Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

1. Guvernul trebuie să revizuiască în mod cuprinzător cadrul organizatoric și legislativ pentru administrația publică centrală pentru a încorpora așa-numitele "instituții publice" și autoritățile de reglementare într-un regim general de responsabilitate, ocupare a forței de muncă, salarizare și gestiune financiară și pentru a consolida controlul ministerial asupra numeroaselor organisme subordonate în prezent întregului Guvern.
2. Guvernul, susținut de Cancelaria de Stat și MJ, trebuie să elaboreze un plan de acțiuni pentru implementarea eficientă a noii legislații privind accesul la informațiile publice, concentrându-se pe asigurarea instruirii furnizorilor de informații și a suportului tehnic pentru cei care aplică măsuri proactive de transparență, precum și pe instituirea unui mecanism de colectare și raportare a datelor privind practicile administrative și judiciare.
3. Ombudsmanul trebuie să elaboreze un mecanism de monitorizare a punerii în aplicare a recomandărilor sale și să adopte o strategie de îmbunătățire a vizibilității acestuia prin formularea mai activă a recomandărilor către autoritățile publice și prin utilizarea altor instrumente din cadrul mandatului său, în special a dreptului de a lansa controale constituționale ale legislației.
4. CSM, în cooperare cu MJ, trebuie să pună rapid în aplicare un plan de acțiune care să asigure accesul la justiție pentru a contracara scăderea ratelor de eficiență în cauzele administrative. Ocuparea posturilor vacante în instituțiile judecătorești de primă instanță și monitorizarea și gestionarea activă a volumului de muncă (de exemplu, prin transferuri temporare de judecători și sprijin administrativ) trebuie să fie prioritare.

## Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

5. Guvernul trebuie să promoveze managementul performanței orientat spre rezultate al agențiilor prin revizuirea reglementărilor privind planificarea și raportarea performanțelor, precum și prin acordarea asistenței metodologice ministerelor de portofoliu în conducerea organelor subordonate.
6. MJ trebui să aibă în vedere îmbunătățirea organizațională și procedurală a sistemului de justiție administrativă, în special prin restrângerea domeniului de aplicare al controlului hotărârilor judecătorești pronunțate de Curtea Supremă de Justiție și prin revizuirea ideii de înființare a unei instanțe administrative specializate.
7. Guvernul, sprijinit de MJ, trebuie să propună revizuirea Codului administrativ și a Codului civil în ceea ce privește procedurile de solicitare a despăgubirilor pentru acțiunile administrative ilegale și ar trebui să înceapă monitorizarea practicilor administrative și judiciare în acest domeniu.

## Analiză

### Principiul 1: Organizarea generală a administrației publice centrale este rațională, urmează politici și reglementări adecvate și prevede o responsabilitate internă, politică, judiciară, socială și independentă adecvată.

În total, valoarea indicatorului "Responsabilitatea și organizarea administrației publice centrale" este 2. Acest lucru reflectă deficiențe majore în arhitectura organizațională a administrației publice, care rezultă dintr-un cadru legislativ defectuos, precum și din absența unei direcții clare a politicilor și a asumării responsabilității.

| Indicatorul 4.1.1. Responsabilitatea și organizarea administrației publice centrale | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care modelul de guvernanță al administrației publice centrale menține nivelul de responsabilitate și contribuie la creșterea capacității statului, care este definită ca fiind capacitatea aparatului administrativ al statului de a pune în aplicare politici, de a furniza servicii cetățenilor și de a sprijini factorii de decizie cu consiliere politică. Aceasta include evaluarea cadrului juridic și instituțional pentru organizarea generală a administrației publice centrale, precum și punerea sa în practică. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul politic și juridic pentru organizarea administrației publice centrale | |
| 1. Claritatea și exhaustivitatea tipologiei oficiale a organismelor administrației publice centrale | 1/5 |
| 2. Caracterul adecvat al cadrului de politică și de reglementare pentru gestionarea instituțiilor administrației publice centrale | 3/5 |
| 3. Consolidarea mecanismelor de responsabilitate de bază între ministere și organismele subordonate | 1/5 |
| 4. Mecanisme de responsabilizare managerială în cadrul normativ | 4/5 |
| Mecanismele de organizare și de responsabilizare ale administrației publice centrale în practică | |
| 5. Consecvența dintre practică și politică în reorganizarea guvernului | 3/4 |
| 6. Numărul instituțiilor publice subordonate parlamentului | 2/4 |
| 7. Responsabilitatea în raportarea între organele administrației publice centrale și ministerul căruia i se subordonează | 0/4 |
| 8. Eficacitatea mecanismelor de bază de răspundere managerială în cazul autorităților administrației publice centrale | 0/4 |
| 9. Delegarea autorității decizionale-în cadrul ministerelor | 0/4 |
| **Total** | **14/40** |

Tipologia organelor administrative stabilită prin Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate prevede o schemă de guvernanță și responsabilitate pentru ministere, autorități administrative din subordinea ministerelor și autorități administrative centrale subordonate Guvernului.[162] De asemenea, conține o breșă în cadrul general de subordonare și responsabilitate și din regimul de angajare al funcției publice, precum și din rigorile reglementărilor privind managementul finanțelor publice, inclusiv normele salariale. Formula așa-numitelor instituții publice prevăzute de această lege este utilizată pe scară largă pentru a crea organisme exceptate de la aceste standarde. În practică, instituțiile publice sunt înființate chiar cu încălcarea Legii nr. 98/2012. De exemplu, proeminenta Agenție a Serviciilor Publice, responsabilă

[162] Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Monitorul Oficial nr. 160-164/2012.

în principal de eliberarea diferitelor documente (pașapoarte, buletine de identitate etc.), a obținut acest statut chiar dacă trebuie să fie limitat la organele care nu sunt investite cu nicio putere publică.

### Tabelul 6. Organe ale administrației publice neministeriale conform tipologiei oficiale stabilite prin Legea nr. 98/2012

| Tipul organului | Caracteristici cheie | Număr |
|---|---|---|
| **Autoritatea administrativă** | • Înființată, reorganizată și dizolvată de Guvern, la inițiativa ministrului de portofoliu<br>• Subordonată ministerului de portofoliu respectiv<br>• Responsabilă pentru punerea în aplicare a legilor și politicilor în domeniul de responsabilitate al ministerului relevant | 50 |
| **Autoritatea administrativă publică centrală** | • Înființată, reorganizată și dizolvată de către Guvern, la inițiativa Prim-ministrului<br>• Subordonată Guvernului<br>• Responsabilă de implementarea politicii de stat în domenii care nu intră în competența directă a unui minister sau acoperă domenii ale diferitelor ministere | 13 |
| **Instituție publică** | • Înființată, reorganizată și dizolvată de Guvern, la inițiativa ministrului sau a conducătorului autorității publice centrale<br>• Funcția de fondator este exercitată de ministru sau de autoritate administrativă publică centrală, stabilită individual pentru fiecare organ<br>• Responsabilă pentru îndeplinirea funcțiilor care nu implică exercitarea puterii publice | 73 |

Sursa: Elaborat în baza datelor Cancelariei de Stat și analiza Legii nr. 98/2012.

În plus, mai multe organisme își desfășoară activitatea într-un vid de guvernanță, adică fără nicio responsabilitate pentru rezultate și fără instrumente care să asigure alinierea activităților lor la politicile Guvernului:

- 13 organisme subordonate Guvernului în locul ministerelor de portofoliu. Acest grup este format în principal din organisme unisectoriale[163], ceea ce pune sub semnul întrebării rațiunea subordonării lor față de întregul Guvern. Mai mult, în cadrul Cancelariei de Stat nu există o schemă de supraveghere și monitorizare a performanței acestor organe din partea Guvernului.
- Patru autorități de reglementare[164] afiliate oficial Parlamentului, dar care funcționează în practică ca organisme autonome fără nicio administrare, nici din partea legislativului, nici a executivului. Potrivit analizei Proiectului de asociere UE-Moldova, acestea sunt, de asemenea, scutite de normele generale privind ocuparea forței de muncă și salariile, bucurându-se de o autonomie aproape deplină în aceste sfere, ceea ce duce la salarii mult mai mari decât în ministerele responsabile pentru aceleași domenii de politică.[165]

[163] Organismele unisectoriale sunt: Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Biroul de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi, Agenția pentru Investiții, Agenția Relații Funciare și Cadastru a Republicii Moldova și Agenția Proprietății Publice.

[164] Consiliul Concurenței, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Consiliul Audiovizualului și Comisia Națională a Pieței Financiare.

[165] Proiectul de asociere UE-Moldova, *Evaluarea structurii organizatorice a agențiilor reglementate de legislația UE în Republica Moldova*, septembrie-decembrie 2021.

Nu există politici cuprinzătoare și clare privind dezvoltarea instituțională a administrației publice și promovarea modernizării guvernanței. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește recomandarea anterioară a SIGMA de a introduce mecanisme de evaluare a cerințelor și cheltuielilor implicate în înființarea de noi instituții și de a revizui periodic raportul cost-eficacitate și eficiența structurilor administrative actuale.[166] Strategia[167] RAP declară angajamente generale de reorganizare a administrației publice și de consolidare a conducerii ministeriale a organismelor subordonate, dar nu definește măsuri sau rezultate concrete. Nici recent adoptatul Program de implementare a Strategiei RAP nu oferă soluții clare sau ținte specifice acestor probleme.[168] În timp ce Guvernul a acordat prioritate reformelor salariale atât de necesare pentru a asigura o compensație mai competitivă în administrația publică, precum și măsurilor sporadice de reorganizare în ministere pentru a spori capacitățile lor de dezvoltare a politicilor, lipsesc legăturile cu raționalizarea cuprinzătoare la fel de necesară a administrației publice.

În ceea ce privește relațiile minister-agenție, nu există dovezi pentru un management al performanței orientat spre rezultate. Planurile anuale ale agențiilor enumeră numeroase activități, mai degrabă decât să descrie obiective specifice însoțite de ținte măsurabile. Ministerele nu sunt obligate în mod oficial să stabilească obiective de performanță sau să participe activ la stabilirea acestora pentru organismele subordonate și nu le oferă feedback privind performanța într-o manieră structurată. Chiar și aplicarea controalelor birocratice clasice este problematică, deoarece ministerele nu inspectează legalitatea funcționării organelor subordonate.

Gestionarea internă a ministerelor este obstrucționată de supraîncărcarea miniștrilor cu responsabilități manageriale (de exemplu, pentru recrutarea personalului, formare și concediul anual) și de împărțirea neclară a rolurilor între secretarii de stat și secretarii generali. Aceștia din urmă, în calitate de înalți funcționari publici, ar putea să-și asume responsabilități de management a resurselor umane (MRU), financiare și de gestionare a achizițiilor, dar legislația nu stabilește un mandat clar și puternic pentru secretarii generali, lăsând distribuirea sarcinilor între secretarii de stat și secretarii generali la discreția ministrului. Acest lucru are ca rezultat o inconsecvență a aranjamentelor de guvernanță între ministere.[169]

## Concluzie

Cadrul legislativ și de politică permite înmulțirea organismelor administrației publice exceptate de la normele generale privind ocuparea forței de muncă bazate pe merit, salariile și gestiunea financiară. Există puține dovezi că Moldova face tranziția către managementul performanței orientat spre rezultate și promovarea responsabilității manageriale.

[166] OCDE (2015), *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova,* OCDE, Paris, p. 72, sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.

[167] Strategia reformei administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, Hotărârea Guvernului nr. 26/2023 din 15 martie 2023, Monitorul Oficial nr. 130-133 din 18 aprilie 2023.

[168] Programul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026, Hotărârea Guvernului nr. 352/2023 din 7 iunie 2023, Monitorul Oficial nr. 240-245 din 14 iulie 2023.

[169] De exemplu, în unele ministere, contractele de valoare mică sunt semnate de ministru, în timp ce în altele de secretarul general. În unele cazuri, competențele decizionale relevante pentru aspecte precum aprobarea cererilor de concediu anual sau formarea personalului sunt acordate atât secretarului general, cât și secretarului de stat.

## Principiul 2: Dreptul de acces la informațiile publice este adoptat în legislație și aplicat în mod consecvent în practică.

În total, valoarea indicatorului "Accesibilitatea informațiilor publice" este 4, ceea ce denotă evoluțiile pozitive ale cadrului legislativ și accesibilitatea relativ bună a seturilor de date de bază pe paginile de internet ale instituțiilor publice. În același timp, mecanismele de monitorizare și supraveghere în domeniul transparenței ar putea fi îmbunătățite.

| Indicatorul 4.2.1. Accesibilitatea informațiilor publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care este stabilit cadrul legal și instituțional privind accesul la informațiile de interes public, promovând răspunsuri în timp util la solicitările de informații publice, gratuit sau la un cost rezonabil. Acesta acoperă, de asemenea, aplicarea practică a acestor cerințe legale, cu un accent deosebit pe divulgarea proactivă a informațiilor publice și pe percepțiile privind disponibilitatea informațiilor publice. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul legal și instituțional privind accesul la informațiile de interes public | |
| 1. Caracterul adecvat al legislației privind accesul la informațiile publice | 10/10 |
| 2. Acoperirea funcțiilor de bază pentru implementarea accesului la informațiile publice | 0/5 |
| Nivelul de acces al cetățenilor | |
| 3. Proactivitatea în divulgarea informațiilor de către organele administrației de stat pe site-uri web (%) | 4/5 |
| 4. Proactivitatea administrației publice centrale în ceea ce privește divulgarea seturilor de date (%) | 5/5 |
| 5. Accesibilitatea percepută a informațiilor publice de către populație (%) | 1.5/2.5 |
| 6. Accesibilitatea percepută a informațiilor publice de către mediul de afaceri (%) | 2.5/2.5 |
| **Total** | **23/30** |

Datorită adoptării în iunie 2023 a noii Legi privind accesul la informațiile publice (care va intra în vigoare în ianuarie 2024),[170] există potențial de sporire a transparenței instituțiilor publice și de consolidare a monitorizării conformității în acest sens. Această lege subliniază obligațiile proactive de transparență, oferind un catalog extins de informații care urmează să fie publicate pe site-urile web ale autorităților publice. Procedura de accesare a informațiilor la cerere a fost raționalizată, cu reglementări mai clare privind formele de acces și norme pentru impunerea taxelor. În plus, noua lege facilitează controlul jurisdicțional: actele furnizorilor de informații vor face obiectul unei căi de atac directe în fața unei instanțe, care va trebui să examineze cauzele printr-o procedură simplificată accelerată (căile de atac administrative interne nu sunt permise). Noua legislație obligă, de asemenea, instanțele care soluționează căile de atac ale furnizorilor de informații să impună sancțiuni financiare autorităților care încalcă drepturile cetățenilor de acces la informații.

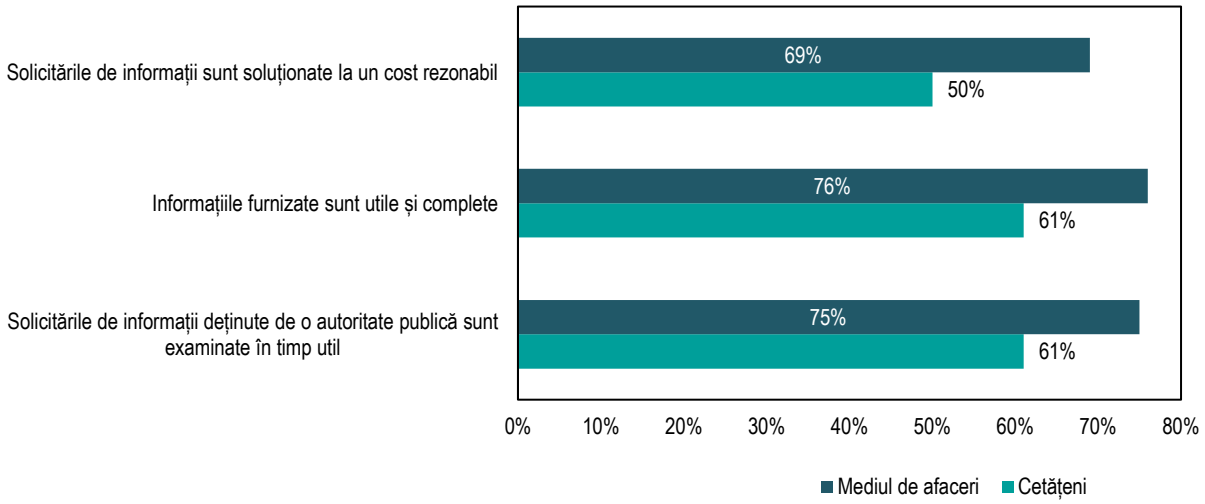
În plus, Legea privind accesul la informație prevede un mecanism de monitorizare a punerii sale în aplicare, obligând furnizorii de informații să înregistreze cererile într-un registru separat. Datele agregate colectate de la acestea urmează să fie publicate de Cancelaria de Stat, care va fi principalul organ responsabil de monitorizarea implementării noii legi. În prezent, însă, Cancelaria de Stat nu este suficient de pregătită pentru a-și asuma aceste noi responsabilități, neavând capacități în acest domeniu. Deja conform cadrului legal actual, Cancelaria de Stat este obligată să monitorizeze site-urile web ale autorităților publice pentru respectarea cerințelor hotărârii Guvernului, dar niciodată nu a îndeplinit această sarcină.

[170] Legea nr. 148 din 9 iunie 2023 privind accesul la informațiile de interes public, Monitorul Oficial nr. 234/2023.

În ceea ce privește evaluarea practicilor proactive actuale de transparență, performanța instituțiilor publice este considerată slabă din cauza garanțiilor insuficiente ale vechii Legi privind accesul la informație din 2000[171], combinate cu lipsa monitorizării și supravegherii. Potrivit Indicelui accesului la informație al Freedom House, indisponibilitatea informațiilor pe site-urile instituțiilor publice și lipsa accesului la date financiare la cerere au fost principalele obstacole în calea punerii în aplicare efective a dreptului la informații. Mai mult, mecanismul de sancționare a încălcărilor dreptului la informare a fost, de asemenea, defectuos, deoarece sancțiunile Codului penal nu au fost niciodată aplicate în practică.[172] Până în prezent, regimul răspunderii administrative s-a bazat pe poliție pentru a pune în aplicare prevederile vag formulate ale Codului contravențional, care au fost aplicate foarte rar, mai ales în cazurile de inacțiune administrativă.

În plus, după cum s-a indicat mai sus, nu exista niciun mecanism de colectare a datelor statistice privind punerea în aplicare a cadrului de transparență pentru a identifica principalele provocări în ceea ce privește accesarea informațiilor la cerere. Cu toate acestea, analiza efectuată de SIGMA cu privire la site-urile web care furnizează date organizaționale limitate este mai pozitivă, consolidată de evaluarea potrivit căreia comunicarea întreprinderilor cu autoritățile publice este bună (Figura 11).

## Figura 11. Percepția transparenței organismelor publice în rândul cetățenilor și al mediului de afaceri




Notă: Graficul ilustrează ponderea respondenților care "sunt total de acord" sau "mai degrabă de acord" cu afirmațiile.
Sursa: SIGMA sondaje de opinie publică și de opinie privind mediul de afaceri 2023.

În ceea ce privește datele disponibile public, portalul Autorității Naționale de Integritate, care permite accesul la declarațiile de avere și de interese ale funcționarilor publici, exemplifică o abordare deosebit de progresistă a transparenței guvernamentale. În plus, regimul de transparență a proceselor decizionale de către autoritățile publice (în special de elaborare a legislației și a politicilor) este reglementat pe larg, necesitând divulgarea proactivă a informațiilor și a proiectelor.[173] În cele din urmă, întreprinderile de stat

[171] Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație, Monitorul Oficial nr. 88-90/2000.

[172] Freedom House (2022), *Măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova. Indicele accesului la informație,* ediția 2022, p. 20.

[173] Hotărârea Guvernului nr. 967 din 9 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, Monitorul Oficial nr. 265-270/2016.

și municipale sunt obligate să publice rapoarte anuale care conțin date organizaționale și financiare de bază.[174]

Cu toate acestea, bunele practici de furnizare proactivă a informațiilor și de acces la principalele baze de date sunt asociate cu mecanisme slabe de asigurare a conformității, deoarece nu există o monitorizare a respectării cerințelor, iar vechiul cadru juridic instituit în 2000 nu a garantat sancțiuni pentru încălcarea acestora.

### Concluzie

Atât cetățenii, cât și întreprinderile recunosc bunele practici în ceea ce privește furnizarea proactivă de informații pe site-urile guvernamentale și accesul la bazele de date. Odată cu adoptarea în iunie 2023 a noii Legi privind accesul la informație (în vigoare din ianuarie 2024), inclusiv măsuri pentru a aborda absența actuală a unor mecanisme eficiente de monitorizare și asigurare a respectării dreptului la informații, cadrul juridic al guvernului pentru transparență s-a îmbunătățit considerabil.

### Principiul 3: Există mecanisme de funcționare pentru a proteja atât drepturile cetățenilor la bună administrare, cât și interesul public.

În total, valoarea indicatorului "Eficacitatea controlului exercitat asupra autorităților publice de către instituțiile de supraveghere independente" este 2. Acest scor reflectă, în primul rând, punerea în aplicare deficitară a recomandărilor privind supravegherea independentă a administrației publice, precum și percepția scăzută a independenței și încrederii în organismele de supraveghere și în sistemul judiciar.

**Indicatorul 4.3.1. Eficacitatea controlului autorităților publice de către instituții de supraveghere independente**

Acest indicator evaluează măsura în care există un sistem funcțional de instituții de supraveghere care asigură monitorizarea independentă și eficace a tuturor organelor administrației de stat. Este evaluată puterea cadrului legislativ, precum și eficacitatea instituțiilor de supraveghere în schimbarea practicilor din administrația de stat și consolidarea încrederii în rândul populației.

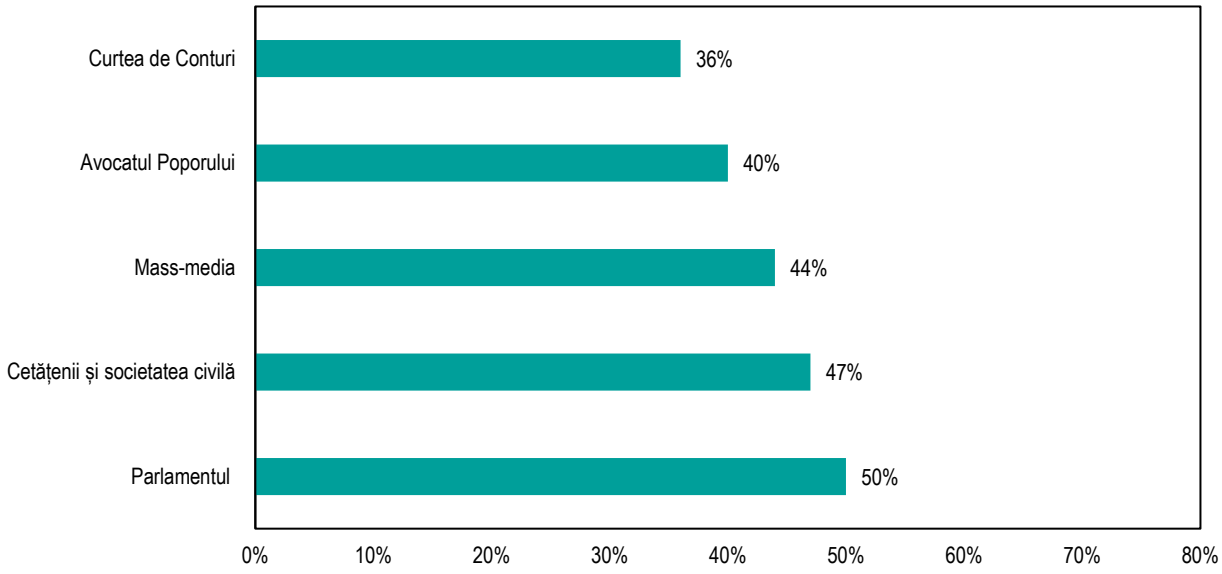
| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| **Cadrul juridic și instituțional al instituțiilor de supraveghere** | |
| 1. Garanții legislative privind independența și mandatul adecvat al instituției Ombudsmanului | 8/10 |
| 2. Garanții legislative privind independența și mandatul adecvat al instituției supreme de audit | 9/10 |
| 3. Garanții legislative privind independența instanțelor și a judecătorilor | 9/10 |
| **Eficacitatea instituțiilor de supraveghere și încrederea publicului în acestea** | |
| 4. Punerea în aplicare a recomandărilor Ombudsmanului (%) | 0/8 |
| 5. Punerea în aplicare a recomandărilor instituției supreme de audit (%) | 0/8 |
| 6. Percepția populației asupra independenței instituțiilor de supraveghere (%) | 1/5 |
| 7. Încrederea populației în instituțiile de supraveghere (%) | 1/5 |
| 8. Capacitatea percepută a instituțiilor de supraveghere și a cetățenilor de a responsabiliza guvernul în mod eficient (%) | 2/5 |
| **Total** | **30/61** |

[174] Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, articolul 18, Monitorul Oficial nr. 441-450/2017.

Supravegherea independentă a administrației publice este disfuncțională, în primul rând din cauza slabei reacții a autorităților publice la recomandările Avocatului Poporului și ale instituției supreme de audit, combinată cu lipsa unui mecanism la nivel guvernamental pentru monitorizarea și promovarea punerii în aplicare a acestor recomandări. De fapt, Curtea de Conturi nu a reușit să pună în aplicare nici măcar o cincime din recomandări.[175] Deși Avocatul Poporului nu monitorizează sistematic respectarea recomandărilor[176] sale, se pare că punerea în aplicare este sub 10%.[177] Acest lucru poate explica, de asemenea, de ce cetățenii demonstrează mai multă încredere în capacitățile de supraveghere ale Parlamentului, ale societății civile și ale mass-mediei decât în Avocatul Poporului sau în Curtea de Conturi (Figura 12).

## Figura 12. Eficacitatea percepută a instituțiilor de supraveghere de a controla Guvernul și de a-l face responsabil față de cetățeni




Notă: Graficul ilustrează ponderea respondenților care "sunt total de acord" sau "mai degrabă de acord" că instituția relevantă poate controla în mod eficient Guvernul și îl poate face responsabil în fața cetățenilor.
Sursa: Sondajul de opinie publică SIGMA 2023.

Rezultatele celui mai recent sondaj World Justice Project confirmă concluziile Sondajului Populației, în special cu privire la puterea mecanismelor de verificare a puterii guvernului și de asigurare a responsabilității acestuia. În timp ce Moldova a obținut un scor de 0,5 în 2022[178], ceea ce este cu 0,23 puncte sub media UE-27 (0,73), scorul său a fost pe o traiectorie ascendentă din 2012-2013, crescând de la 0,43 la 0,50 (Tabelul 7).

[175] Potrivit instituției supreme de audit, din 1,215 recomandări, 235 au fost puse în aplicare, iar 725 au rămas neimplementate în 2022.

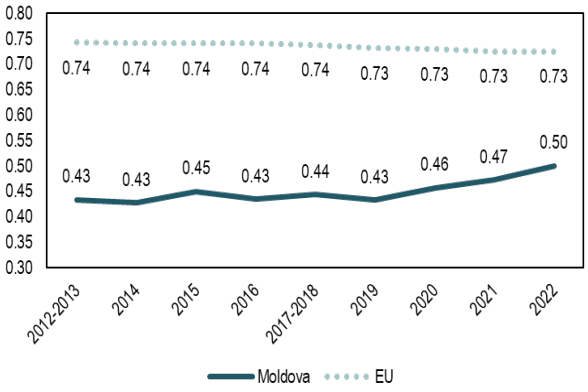
[176] SIGMA a recomandat introducerea unui astfel de mecanism în OCDE (2015), *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova,* OCDE, Paris, p. 72, sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.

[177] Datele Ombudsmanului.

[178] https://worldjusticeproject.org/rule-of-law index/țară/2022/Moldova/Constrângeri%20on%20Guvern%20Puteri/

### Tabelul 7. Performanța Republicii Moldova în cadrul Indicelui Statului de Drept al World Justice Project, Constrângeri asupra puterilor guvernului

| | Scor 2022 | | Evoluția scorului total 2012-2022, de la 0-1 |
|---|---|---|---|
| | Moldova | UE | |
| Puterile guvernului sunt efectiv limitate de legiuitor | 0.63 (48) | 0,73 | |
| Puterile guvernului sunt efectiv limitate de sistemul judiciar | 0.42 (97) | 0,69 | |
| Puterile guvernului sunt limitate efectiv de instituțiile independente de audit și de revizuire (Ombudsman, ISA) | 0.48 (72) | 0,72 | |
| Funcționarii guvernamentali sunt sancționați pentru abateri | 0.35 (107) | 0,64 | |
| Puterile guvernului fac obiectul unor controale neguvernamentale | 0.51 (74) | 0,74 | |
| Tranziția puterii este supusă legii | 0.58 (78) | 0,84 | |




Notă: ISA = instituția supremă de audit. Pozițiile de clasament global sunt între paranteze. Criteriile de referință ale UE acoperă în medie 20 de țări în perioada 2012-2019 și 27 de țări în perioada 2021-2022.
Sursa: World Justice Project, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Moldova/Constraints%20on%20Government%20Powers/ https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Moldova/Constraints%20on%20Government%20Powers/ și https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Moldova/Constraints%20on%20Government%20Powers/

Deficiențele în ceea ce privește supravegherea eficace de către instituțiile independente responsabile nu pot fi atribuite deficiențelor cadrului legislativ, deoarece, în general, acesta respectă standardele internaționale de bază. Doar competențele Cancelariei de Stat de a revizui și aproba formal statele de personal ale ambelor organe de supraveghere, precum și decizia Guvernului privind regulile de organizare a unităților interne încalcă autonomia organizațională a acestora.[179] Ambele instituții se bucură, de asemenea, în general de o bună cooperare cu Parlamentul. De exemplu, în urma prezentării raportului anual al Avocatului Poporului, Parlamentul a adoptat o hotărâre prin care îndeamnă Guvernul să consolideze punerea în aplicare a recomandărilor Avocatului Poporului.[180]

Maturitatea organizațională a Avocatului Poporului este deosebit de îngrijorătoare. Pe lângă faptul că nu dispunea de un mecanism pentru a da curs recomandărilor sale, în 2022 instituția a emis cu o treime mai puține recomandări.[181] În raportul Ombudsmanului sau în orice alte studii nu s-a înregistrat nicio îmbunătățire radicală a respectării drepturilor omului care ar putea justifica această scădere.[182] Raportul anual al Avocatului Poporului nu are, de asemenea, nicio explicație pentru o schimbare de o asemenea amploare. Mai mult, în anul de evaluare 2022, Avocatul Poporului nu și-a exercitat una dintre cele mai importante atribuții, și anume dreptul de a iniția controlul constituționalității legilor. O astfel de abordare reținută nu va crește vizibilitatea acestei instituții: de fapt, aproximativ 35 % dintre cetățeni nu sunt în măsură să evalueze independența și credibilitatea Avocatului Poporului, ceea ce arată cât de puțin prezent este acest organism în dezbaterile publice.

Cu toate acestea, criza de lungă durată a lipsei de încredere a cetățenilor în sistemul judiciar, împreună cu istoricul său extins de scandaluri de corupție, au determinat Guvernul să includă reforma sistemului

[179] Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarilor publici, Monitorul Oficial nr. 55-56/2009.

[180] Hotărârea Parlamentului nr. 157 din 16 iunie 2022, Monitorul Oficial nr. 185/2022.

[181] Doar 233, de la 340 în 2021, potrivit Avocatului Poporului.

[182] De exemplu, Amnesty International (2023), *Raportul privind situația drepturilor omului în lume 2022/23*, p. 254.

judiciar printre prioritățile sale după alegerile parlamentare din 2021.[183] În urma reformei constituționale care a intrat în vigoare în aprilie 2022, procesul de creare a unui CSM reînnoit și a organismelor sale afiliate (responsabile cu selecția, promovarea și răspunderea disciplinară a judecătorilor) a început cu procesul de vetting al candidaților. Până când suficienți noi membri și-au început activitatea în mai 2023, componența anterioară a CSM a fost privată de funcțiile sale principale printr-o hotărâre a Curții Constituționale din aprilie 2022.[184] Prin urmare, principalul organism care reglementează sistemul judiciar nu a fost operațional mai mult de un an.

Deși aceste măsuri de reformă judiciară sunt binevenite, Legea privind Curtea Supremă de Justiție (CSJ),[185] adoptată cel mai recent, generează îngrijorări cu privire la direcția generală a procesului de reformă.[186] În special, CSJ nou-constituit se va baza în mare măsură pe membri care nu sunt judecători de carieră (9 judecători care nu sunt de carieră și 11 judecători de carieră). Deși permiterea candidaților externi să candideze pentru funcții judiciare de vârf ar putea fi importantă pentru a spori credibilitatea reformei judiciare, aceasta ar putea reduce, de asemenea, oportunitățile de promovare pentru judecătorii de carieră în instanțele inferioare. În plus, noua CSJ are competența de a examina "acțiuni în interesul legii", permițându-i să emită interpretări oficiale ale legilor.[187] Statutul unor astfel de hotărâri nu a fost determinat în mod clar, dar deținerea acestei competențe poate împiedica principiul independenței judecătorilor în instanțele inferioare, precum și poate contesta principiul constituțional al separării puterilor.[188]

## Concluzie

Deși instituțiilor de supraveghere li s-au acordat garanții bune de independență și mandate ample, acestea suferă din cauza vizibilității scăzute și a ineficacității în punerea în aplicare a recomandărilor lor. Reformele judiciare menite să restabilească încrederea publicului în instanțe se află într-un stadiu incipient de punere în aplicare, iar cadrul legislativ recent adoptat pentru CSJ ridică îngrijorări cu privire la direcția generală a acestui proces.

[183] Programul de activitate al Guvernului, august 2021, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf.

[184] Prin Hotărârea nr. 9 din 7 aprilie 2022, Curtea Constituțională a declarat neconstituționalitatea competenței CSM incomplete (șapte membri, inclusiv șase judecători ale căror mandate expiraseră) de a adopta decizii privind numirile, transferurile, detașările, promovările, precum și aplicarea măsurilor disciplinare judecătorilor.

[185] Legea nr. 64 din 30 martie 2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Monitorul Oficial nr. 117-118/2023.

[186] Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 132-a sesiuni plenare (Veneția, 21-22 octombrie 2022), CDL-AD(2022)024-e.

[187] Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, articolele 4-5.

[188] După cum a remarcat Comisia de la Veneția în Opinia menționată mai sus, acordarea competenței CSJ de a emite decizii obligatorii privind interpretarea legii "poate ridica îngrijorări din punctul de vedere al independenței (interne și individuale) a judecătorilor și al principiului separației puterilor" (p. 6). Deși versiunea finală a legii nu acordă în mod explicit un efect obligatoriu unor astfel de hotărâri, statutul lor neclar va reprezenta o provocare pentru practica judiciară.

## Principiul 4: Tratamentul echitabil în litigiile administrative este garantat prin căi de atac administrative interne și controale judiciare.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul echitabil în soluționarea litigiilor administrative judiciare" este 3. Deși există garanții formale de control jurisdicțional al activităților administrative, instanțele se confruntă cu dezechilibre tot mai mari între volumul de muncă și capacitate, ceea ce împiedică accesul la justiție.

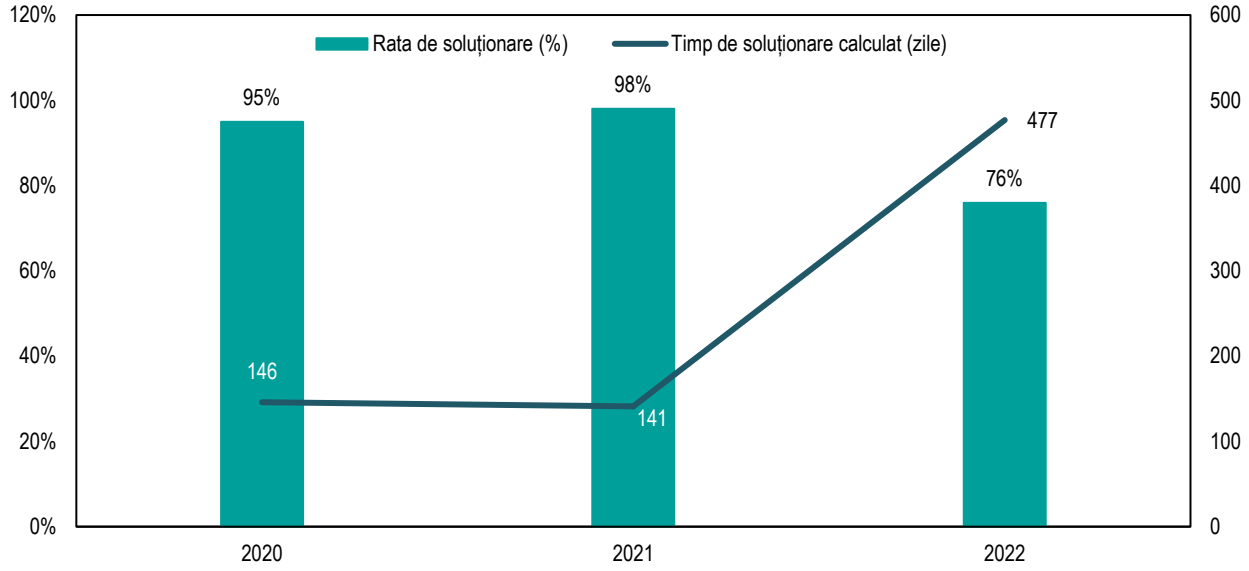
| Indicatorul 4.4.1. Echitate în gestionarea litigiilor administrative judiciare | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care cadrul juridic și organizarea instanțelor sprijină tratamentul echitabil în litigiile administrative judiciare, iar sistemul judiciar administrativ se caracterizează prin eficiență, calitate (inclusiv accesibilitate) și independență. Rezultatele în ceea ce privește fluxul de cazuri și percepția publică asupra independenței sunt, de asemenea, măsurate. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| Cadrul juridic și organizarea sistemului judiciar | |
| 1. Caracterul adecvat al cadrului legislativ pentru justiția administrativă | 6/6 |
| 2. Accesibilitatea justiției administrative | 4/4 |
| 3. Eficacitatea căilor de atac în ceea ce privește durata excesivă a procedurilor în cauzele administrative | 2/2 |
| 4. Utilizarea unui sistem electronic de gestionare a cazurilor | 0/1 |
| 5. Disponibilitatea publică a hotărârilor judecătorești | 2/2 |
| 6. Organizarea judecătorilor care se ocupă de cauzele de justiție administrativă | 4/5 |
| | |
| 7. Percepția populației asupra independenței sistemului judiciar (%) | 2/5 |
| 8. Termenul calculat de soluționare a cauzelor administrative în primă instanță | 2/5 |
| 9. Rata de soluționare în instanțele administrative de primă instanță (%) | 2/5 |
| 10. Cauze returnate spre reexaminare de către o instanță superioară (%) | 3/5 |
| **Total** | **27/40** |

Având în vedere etapele esențiale ale reformei judiciare, situația din instanțele care soluționează cauze administrative reprezintă o preocupare majoră. Instituțiile judecătorești de primă instanță au reușit să soluționeze doar 76% din afluxul de cauze noi în 2022, demonstrând o scădere semnificativă față de anii precedenți. Durata medie de așteptare pentru pronunțarea unei hotărâri în instituțiile de primă instanță depășește 15 luni, iar aproximativ 10% din hotărârile restante acumulate sunt cauze nesoluționate de peste doi ani. Se preconizează o scădere suplimentară, întrucât numărul judecătorilor activi care se ocupă de cauzele administrative a scăzut cu o cincime din 2021 până în 2022.[189]

[189] Datele Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești.

## Figura 13. Indicatori-cheie ai performanței judiciare în materie administrativă în instituțiile de primă instanță




Sursa: Datele Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești.

Situația din cea mai importantă instanță care se ocupă de cauzele administrative (Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani) este deosebit de critică, deoarece în prezent sunt doar 9 din 15 judecători și, pe lângă gestionarea problemelor administrative, cea mai mare parte a cauzelor contravenționale a fost, de asemenea, transferată acestora.[190] Deși CSM a început să organizeze concursuri pentru ocuparea posturilor[191] judiciare vacante, cu excepția cazului în care acest efort este rapid și încununat de succes, acumularea de dosare ar putea continua să crească rapid, întrucât volumul de muncă estimat al judecătorilor individuali din această instanță este deja de 550-600 de cauze.[192]

Deși se preconizează că reforma sistemului judiciar (în special vettingul judecătorilor) va avea un impact negativ suplimentar asupra eficienței instanțelor și a accesibilității la justiție, s-au făcut puține eforturi pentru a reduce riscurile. Suspendarea funcționalității CSM, responsabilă de principalele funcții de guvernanță a sistemului judiciar (și anume, numiri, promovări și transferuri judiciare), a contribuit, de asemenea, la apariția unor probleme în ceea ce privește accesul la justiția administrativă. În plus, în procesul de reformă judiciară de până acum, reactivarea funcțională a CSJ a fost prioritară față de soluționarea problemelor instanțelor de nivel inferior. Deși această alegere este logică, prelungirea întârzierilor în instanțele de nivel inferior poate contracara orice efecte pozitive ale reformei judiciare și poate inhiba restabilirea încrederii în sistemul judiciar.

Organizarea justiției administrative nu contribuie nici la asigurarea accesului efectiv la justiție, întrucât sistemul de gestionare a cauzelor nu permite monitorizarea în timp real a volumului de muncă judiciară.

[190] Hotărârea CSM nr. 257/25 din 2 noiembrie 2021 privind modificarea Hotărârii CSM nr. 555/25 din 27 noiembrie 2018 privind specializarea judecătoriilor din Chișinău.

[191] Hotărârea CSM nr.153/9 din 11 mai 2023 privind anunțarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor vacante de judecători în unele instanțe.

[192] Interviu la Judecătoria Rîșcani.

Majoritatea instituțiilor de primă instanță (13 din 20[193]) au un singur judecător specializat în cauze administrative, sprijinit de judecători care se ocupă și de alte tipuri de cauze. Acest lucru face ca mecanismul de repartizare aleatorie a cauzelor către judecători să fie în mare parte fictiv, dar creează, de asemenea, un risc deosebit în cazul absenței sau demisiei singurului judecător în materie de contencios administrativ specializat din instanță. Ideea de a aborda această problemă prin crearea unei instanțe[194] administrative specializate nu este luată în considerare în strategia actuală de reformă a sistemului judiciar.

Din punct de vedere procedural, niciun obstacol semnificativ nu împiedică accesul la justiția administrativă. Toate acțiunile administrative intră în domeniul de aplicare al controlului jurisdicțional, iar instanțele au competențe suficiente pentru a remedia acțiunile administrative ilegale. De asemenea, cauzele administrative intră sub incidența unei scutiri generale de la plata taxelor judiciare.[195] Totuși, această soluție indică, de asemenea, absența unui mecanism de bază pentru a filtra plângerile eronate. Există un sistem de asistență judiciară, iar părțile afectate de proceduri judiciare excesiv de lungi pot solicita despăgubiri.

Codul[196] administrativ a introdus garanții speciale împotriva așa-numitului efect de ping-pong în procedurile judiciare, și anume împiedică instanța de apel să returneze cauzele pentru reexaminare de către instituțiile judecătorești de primă instanță. În același timp, procedura de recurs la CSJ este insuficient concepută. Există[197] doar cerințe formale de bază pentru admisibilitatea căilor de atac în fața celei mai înalte instanțe, fără a limita competența acesteia doar la cazurile cu relevanță juridică majoră. Acest lucru a creat efectiv un model ineficient, pe trei niveluri, de control jurisdicțional pentru cauzele administrative, iar noua Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție nu a reușit să soluționeze această problemă.

## Concluzie

Sistemul de justiție administrativă este slab pregătit pentru provocările asociate reformei judiciare lansate recent. În lipsa unei strategii cuprinzătoare pentru menținerea accesului la justiție și a eficienței judiciare, în special în instituțiile judecătorești de primă instanță, potențialul impact pozitiv al reformei ar putea fi pus în pericol.

[193] Hotărârea CSM nr. 101/5 din 12 martie 2019 privind revizuirea numărului judecătorilor specializați în materie de contencios administrativ.

[194] Legea nr. 211 cu privire la aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, Monitorul Oficial nr. 325-333/2021.

[195] Legea nr. 1216 din 3 decembrie 1992 privind taxele de stat, art. 4, Monitorul Oficial nr. 12/1992.

[196] Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 privind Codul administrativ, Monitorul Oficial nr. 309-320/2018.

[197] Codul administrativ, articolul 246.

## Principiul 5: Autoritățile publice își asumă răspunderea în caz de nereguli și garantează reparații și/sau despăgubiri adecvate.

În total, valoarea indicatorului "Funcționalitatea regimului răspunderii publice" este 1 ca urmare a deficiențelor cadrului legislativ privind solicitarea de despăgubiri pentru abaterile administrației publice, combinate cu lipsa monitorizării practicilor administrative și judiciare.

| Indicatorul 4.5.1. Funcționalitatea regimului răspunderii publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care există un sistem funcțional care garantează reparații sau compensații pentru actele ilegale și omisiunile autorităților publice. Acesta examinează soliditatea cadrului legislativ privind răspunderea publică și dacă acesta este aplicat în practică. Actele ilicite ale statului împotriva funcționarilor publici sunt excluse | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | **1** | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul juridic privind răspunderea publică | |
| 1. Exhaustivitatea domeniului de aplicare al răspunderii publice | 1/1 |
| 2. Domeniul de aplicare a regimului de răspundere civilă pentru toate organismele care exercită o autoritate publică | 0/1 |
| 3. Nediscriminarea-în ceea ce privește obținerea dreptului la despăgubiri | 1/1 |
| 4. Cu privire la eficiența și la caracterul echitabil al procedurii de despăgubire | 1/3 |
| | |
| 5. Aplicarea în practică a mecanismului răspunderii publice în instanțe | 0/3* |
| 6. Plăți efectuate către solicitanții îndreptățiți (%) | 0/3* |
| **Total** | **3/12** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Constituția consacră dreptul la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de acțiuni administrative ilegale, garantând că persoanele afectate de acte administrative sau de nesoluționarea cererilor în termenul stabilit prin lege au dreptul de a obține recunoașterea dreptului revendicat, anularea actului și repararea prejudiciilor.[198]

Cu toate acestea, procedura de solicitare a despăgubirilor pentru nereguli administrative prezintă deficiențe importante. În primul rând, există căi procedurale paralele care nu sunt pe deplin aliniate. În conformitate cu Codul administrativ, partea prejudiciată trebuie să depună o cerere de despăgubire la autoritatea administrativă care a emis actul administrativ considerat ulterior ilegal. Autoritatea este obligată să soluționeze cazul prin luarea unei decizii cu privire la cererea de despăgubire. Această procedură nu garantează în mod explicit dreptul la despăgubiri pentru omisiuni ilegale: numai daunele cauzate de acte administrative și normative ilegale, acte reale, contracte administrative și operațiuni administrative intră în domeniul de aplicare al regimului răspunderii. Niciuna dintre aceste categorii, definite de dispozițiile relevante ale Codului administrativ, nu se referă în mod explicit la inactivitatea ilegală a autorităților publice. Răspunderea pentru omisiuni ilegale este garantată de Codul civil (împreună cu răspunderea pentru acțiuni).[199] Cu toate acestea, se bazează pe proceduri diferite, și anume litigii civile. Nu este clar de ce există proceduri paralele cu un domeniu de aplicare care se suprapune în mare măsură, creând confuzie cu privire la mecanismul de solicitare a despăgubirilor.

[198] Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, articolul 53.1, Monitorul Oficial nr. 78/2016.

[199] Articolul 2006 din Legea nr. 1107/2002 Codul civil, adoptată la 6 iunie 2002, Monitorul Oficial nr. 82-86/2002.

În plus, regimul răspunderii publice se aplică numai autorităților publice definite ca organisme instituite prin lege sau prin alte acte normative.[200] Prin urmare, regimul răspunderii publice nu acoperă organismele private care îndeplinesc funcții publice. În cele din urmă, termenul pentru solicitarea despăgubirilor în cadrul procedurii administrative este scurt (30 de zile de la finalizarea hotărârii judecătorești de anulare a actului[201] administrativ ilegal) și nu există norme clare pentru calcularea despăgubirilor în cazurile de răspundere publică. De asemenea, nu se specifică dacă compensația trebuie să acopere atât pierderile reale, cât și profiturile preconizate.

Totuși, au fost furnizate unele dovezi privind aplicarea în practică a regimului răspunderii publice, mai multe cazuri de plată fiind raportate de Trezorerie. Cu toate acestea, o recomandare anterioară a SIGMA de a introduce mecanisme de monitorizare și analiză a practicilor administrative și judiciare în cazurile[202] de răspundere publică nu a fost pusă în aplicare. Aceste cazuri nu sunt diferențiate ca o categorie separată în statisticile instanțelor și nu sunt întocmite rapoarte care să dezvăluie și să revizuiască cele mai frecvente tipuri de nereguli administrative care necesită plata unor despăgubiri. Prin urmare, datele privind cazurile de răspundere publică nu pot fi utilizate pentru a identifica și elimina în mod sistematic infracțiunile administrative.

## Concluzie

Cadrul legislativ defectuos și vag compromite aplicarea efectivă a garanțiilor constituționale ale răspunderii publice. Cu toate acestea, situația reală în practică nu poate fi evaluată în mod cuprinzător, deoarece practicile administrative și judiciare nu sunt monitorizate în mod fiabil.

[200] Codul administrativ, articolul 10.

[201] Codul administrativ, articolul 60.

[202] OCDE (2015), *Raport de măsurare de referință: Principiile Administrației Publice, Moldova,* OCDE, Paris, p. 72, sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.

# Prestarea serviciilor

## Rezumat și recomandări

Patru principii măsoară prestarea serviciilor. Tabelul 8 oferă o imagine de ansamblu a performanței Moldovei în domeniul prestării serviciilor.

### Tabelul 8. Valorile totale ale indicatorului pentru prestarea serviciilor, 2023

| | Principiile | Valorile totale ale indicatorului pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Principiul 1** | Politica pentru administrația de stat orientată spre cetățean este în vigoare și aplicată. | 4 |
| **Principiul 2** | Buna administrare este un obiectiv-cheie de politică care stă la baza prestării de servicii publice, transpus în legislație și aplicat în mod consecvent în practică. | 3 |
| **Principiul 3** | Există mecanisme de asigurare a calității serviciului public. | 2 |
| **Principiul 4** | Accesibilitatea serviciilor publice este asigurată. | 3 |

**Guvernul a înregistrat progrese importante în modernizarea serviciilor administrative datorită unui cadru instituțional solid și unor obiective de politici clare.** Strategia de reformă a administrației publice (RAP) pentru perioada 2023-2030 se axează pe debirocratizare, digitalizare și o mai bună prestare a serviciilor printr-o rețea de ghișee unice, iar Cancelaria de Stat este principalul factor de decizie politică în domeniul prestării serviciilor. Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (MDED), recent fuzionat (februarie 2023), pentru care este definit în prezent un rol detaliat, se ocupă de aspecte mai largi ale societății și economiei digitale. Trei agenții executive cheie din cadrul Cancelariei de Stat – Agenția Servicii Publice (ASP), Agenția de Guvernare Electronică (AGE) și Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică (STISC) – fiecare are un rol specific în modernizarea furnizării de servicii.

Din cele 714 servicii pe care Guvernul le-a cartografiat pentru întreprinderi și cetățeni (mijlocul lunii august 2023), 283 sunt disponibile digital. În pofida acestor evoluții pozitive, condițiile de prestare a serviciilor sunt mixte: unele servicii sunt de înaltă calitate (de exemplu, declararea și plata impozitului pe profit), în timp ce altele implică încă proceduri greoaie (de exemplu, solicitarea unui buletin de identitate). Conform interviurilor, 70% dintre cetățeni și 50% dintre întreprinderi au declarat că sunt complet sau în cea mai mare parte mulțumiți de serviciile publice în general. În ceea ce privește serviciile digitale, 52% dintre cetățeni și 60% dintre întreprinderi sunt mulțumiți.

Codul administrativ, care a intrat în vigoare în 2019, și Legea cu privire la serviciile publice din 2021 reprezintă etape esențiale pentru a acorda cetățenilor și întreprinderilor dreptul la bună administrare. **Șaizeci și patru la sută dintre cetățeni percep procedurile administrative din instituțiile publice ca fiind eficiente, iar aproape 72% dintre întreprinderi nu percep permisele și licențele ca obstacole în calea desfășurării afacerilor.** Până în august 2022, 55 de legi speciale au fost armonizate cu Codul administrativ. Parlamentul a instituit, de asemenea, un grup de lucru în 2022 pentru evaluarea ex-post a aplicării administrative și judiciare a Codului administrativ și ar trebui să ofere sugestii de modificare în cursul anului 2023.

**Guvernul a depus eforturi semnificative pentru a asigura prestarea de servicii administrative de înaltă calitate.** Registrele de bază sunt conectate prin intermediul soluției tehnice de interoperabilitate MConnect, a cărei utilizare crește rapid. În anul următor lansării MConnect în 2019, au fost efectuate aproximativ 18,5 milioane de tranzacții, în timp ce în 2022 numărul tranzacțiilor a ajuns la 665,7 milioane. Guvernul intenționează să includă mai multe instituții de stat și entități private în sistemul MConnect.

În timp ce datele pentru monitorizarea performanței serviciilor ASP sunt mai avansate, nu există o metodologie la nivel guvernamental pentru a elabora și raporta valorile de performanță. Cartografierea serviciilor administrative ale instituțiilor de stat s-a realizat prin intermediul registrului desemnat al serviciilor publice, informațiile fiind utilizate pentru reingineria serviciilor administrative. Există semnătura electronică și sunt 200,000 de utilizatori activi, majoritatea în scopuri comerciale, reprezentând 9,8% din populația adultă a Moldovei. O platformă de semnătură electronică pentru telefoane inteligente (MobiSign) mai ușor de utilizat este, de asemenea, în curs de pregătire. În timp ce implicarea utilizatorilor și instrumentele de feedback sunt aplicate pe scară largă, nu există nicio politică de management al calității la nivel de stat, astfel încât unele instituții de stat utilizează instrumente de management al calității din proprie inițiativă.

**Îmbunătățirea accesibilității la serviciile administrative a fost un obiectiv clar de politici în ultimii ani**. Cele 40 de centre multifuncționale ale rețelei ASP din 31 de raioane și alte 17 centre unificate de servicii publice oferă unele dintre cele mai utilizate servicii administrative. ASP a început, de asemenea, să ofere o funcție de prima linie (front-office) pentru alți prestatori de servicii guvernamentale, cu două portaluri în uz: servicii.gov.md este un portal cuprinzător de servicii administrative, în timp ce e-services.md oferă doar servicii ASP și, prin urmare, este destul de limitat în acoperire. Deși există linii directoare, site-urile guvernamentale respectă foarte puțin standardele internaționale de accesibilitate. **În cadrul interviului, 48% dintre respondenți s-au declarat mulțumiți de serviciile publice din teritoriu, iar 63% sunt mulțumiți de accesibilitatea la serviciile publice prin intermediul canalelor digitale. Există un cadru juridic și instituțional care permite accesul persoanelor cu nevoi speciale, dar acesta este pus în aplicare în mod insuficient în practică.**

## Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

1. Guvernul trebuie să-și îmbunătățească abordarea politicii de modernizare a serviciilor administrative în vederea identificării unor oportunități radicale de simplificare administrativă.
2. Guvernul trebuie să stabilească o abordare standard pentru reproiectarea și automatizarea serviciilor, care să se bazeze pe evenimente de viață și pe identificarea impedimentelor juridice, tehnologice și organizatorice în cadrul agențiilor și să urmărească reproiectarea serviciilor în funcție de interesul utilizatorilor.
3. Guvernul trebuie să integreze portalul ASP individual "e-servicii" în portalul guvernamental complet "servicii.gov" pentru a cuprinde toate serviciile tuturor serviciilor autorităților publice centrale într-un singur portal.
4. Cancelaria de Stat trebuie să clasifice serviciile digitale în funcție de nivelul lor de complexitate și să țină evidența serviciilor în consecință.
5. Guvernul, cu sprijinul Ministerului Muncii și Protecției Sociale și în cooperare cu organizațiile neguvernamentale partenere, trebuie să elaboreze o politică de îmbunătățire a accesibilității serviciilor pentru persoanele cu dizabilități, cu obiective măsurabile, și să monitorizeze implementarea acesteia.

## Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

6. Guvernul trebuie să introducă o politică de management al calității cu scopul de a dezvolta o cultură a îmbunătățirii continue și, în consecință, acțiuni concrete de îmbunătățire a administrației, să convină asupra instituției coordonatoare al cărei rol ar fi introducerea și promovarea abordărilor și instrumentelor de management al calității în cadrul administrației, precum și facilitarea schimbului de experiență în scopul instruirii.

## Analiză

### Principiul 1: Politica pentru administrația de stat orientată către cetățean este în vigoare și aplicată.

În total, valoarea indicatorului "Prestarea serviciilor orientate către cetățeni" este 4. În timp ce Moldova primește un scor mare pentru cadrul său de politici pentru prestarea serviciilor și prestarea serviciilor digitale, precum și pentru politica sa de simplificare administrativă, primește note mai mici pentru mai multe servicii individuale, cum ar fi obținerea unei autorizații de construire comercială, înregistrarea unui vehicul personal și reînnoirea unui document de identificare personală. Cu toate acestea, cetățenii săi percep calitatea prestării serviciilor publice ca fiind foarte bună.

| Indicatorul 5.1.1. Prestarea de servicii orientate către cetățeni | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care prestarea de servicii orientate către cetățeni este definită ca obiectiv de politici în legislație sau în planurile și strategiile oficiale ale guvernului. În plus, acesta măsoară progresele înregistrate în punerea în aplicare și evaluează rezultatele obținute, concentrându-se asupra cetățenilor și întreprinderilor în ceea ce privește proiectarea și prestarea serviciilor publice. Implementarea și rezultatele sunt evaluate folosind o combinație de măsurători cantitative și bazate pe percepție. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| Cadrul de politică pentru prestarea de servicii orientate către cetățeni | |
| 1. Existența și amploarea aplicării politicii privind prestarea de servicii | 8/8 |
| 2. Existența și amploarea aplicării politicii privind prestarea de servicii digitale | 8/8 |
| 3. Coordonarea centrală a proiectelor guvernamentale de digitalizare | 4/4 |
| 4. Politica instituită privind simplificarea administrativă | 8/12 |
| | |
| 5. Calitatea percepută a prestării serviciilor publice de către populație (%) | 6/6 |
| 6. Reînnoirea unui document de identificare personală | 0/6 |
| 7. Înregistrarea unui vehicul personal | 1/6 |
| 8. Declararea și plata impozitelor pe venitul persoanelor fizice | 4.5/6 |
| 9. Calitatea percepută a prestării serviciilor publice și dificultățile birocratice suportate de mediul de afaceri (%) | 4/6 |
| 10. Începerea unei afaceri | 4.5/6 |
| 11. Obținerea autorizației de construire comercială | 1/6 |
| 12. Declararea și plata impozitului pe profit | 6/6 |
| 13. Declararea și plata taxei pe valoarea adăugată | 3/6 |
| **Total** | **58/86** |

Cadrul strategic pentru prestarea serviciilor este reprezentat în Strategia RAP pentru perioada 2023-2030. Sub titlul "Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice", acesta acoperă un obiectiv general și trei direcții prioritare: 1) servicii publice modernizate 100%; 2) un ecosistem de E-Guvernare-consolidat; și 3) administrație publică locală digitalizată. Complementar Strategiei RAP este Programul de implementare a Strategiei RAP 2023-2026, format din obiective specifice aliniate direcțiilor, activităților și instituțiilor responsabile prioritare. În plus, Legea cu privire la serviciile publice[203] a definit principiile prestării serviciilor, responsabilitățile prestatorilor de servicii și cerințele pentru prestarea serviciilor publice de la

[203] Legea nr. LP234/2021 din 23 decembrie 2021 cu privire la serviciile publice, Monitorul Oficial nr. 34-38.

sfârșitul anului 2021. De asemenea, facilitează prestarea de servicii centrate pe evenimente de viață, ceea ce necesită cooperare între instituțiile guvernamentale.

Deși reducerea sarcinilor administrative nu este un obiectiv explicit, acesta este unul dintre scopurile reingineriei serviciilor publice de către ASP. Pe lângă Strategia RAP pentru perioada 2023-2030, MDED a pregătit o Strategie de Transformare Digitală 2023-2030 pentru a dezvolta o societate și o economie digitală, dar instituirea unui stat digital inteligent și transparent este, de asemenea, unul dintre obiectivele sale. Deși proiectul de strategie pune accentul pe principiile și soluțiile tehnologice pentru guvernanța digitală, acesta se suprapune, de asemenea, cu strategia RAP.

Cancelaria de Stat are responsabilitatea de a conduce politicile în domeniul prestării de servicii, iar instituțiile sale subordonate (ASP, AGE și STISC) asigură punerea în aplicare. Responsabilitățile fiecărei agenții sunt destul de clare. Până în februarie 2023, viceprim-ministrul pentru digitalizare a asigurat coordonarea tuturor activităților din domeniul modernizării serviciilor publice și proceselor administrative. Cu toate acestea, din februarie 2023, încorporarea funcției de viceprim-ministru pentru digitalizare în MDED a necesitat o atenție suplimentară pentru a se asigura că eforturile de digitalizare rămân aliniate la obiectivele mai ample ale strategiei RAP și că responsabilitatea pentru rezultate este clară.

În timp ce PSA și EGA conlucrează pentru retehnologizarea și digitalizarea serviciilor, este nevoie de un sprijin politic constant pentru a introduce soluții juridice și de reproiectare mai radicale pentru a combate practicile existente prin eliminarea decisivă a etapelor inutile sau a unor servicii în întregime pentru a le face mai ușor de utilizat de către cetățeni. De exemplu, unele servicii, cum ar fi solicitarea unei autorizații de construire în orașul Chișinău, au fost digitalizate, dar numai parțial, rezultând o povară dublă pentru solicitanți, care trebuie să tipărească materiale dintr-un sistem informațional desemnat pentru a obține semnături de aprobare de la diverse autorități, apoi să scaneze și să încarce din nou documentele în sistem.

Potrivit ultimului raport Doing Business[204] al Băncii Mondiale, obținerea unei autorizații de construcție comercială în Moldova durează în medie 278 de zile, ceea ce depășește cu mult media Europei și Asiei Centrale de 170 de zile, iar numărul procedurilor (21) este destul de mare în comparație cu Europa și Asia Centrală (16 proceduri). Cu toate acestea, începerea unei afaceri este relativ ușoară, constând în trei proceduri care nu durează mai mult de patru zile pentru a fi finalizate – un rezultat mai bun decât media din Europa și Asia Centrală (12 zile). ASP funcționează ca ghișeu unic pentru acest serviciu, ocupându-se de înregistrarea fiscală, precum și de asigurările sociale și de sănătate utilizând o singură procedură de solicitare.

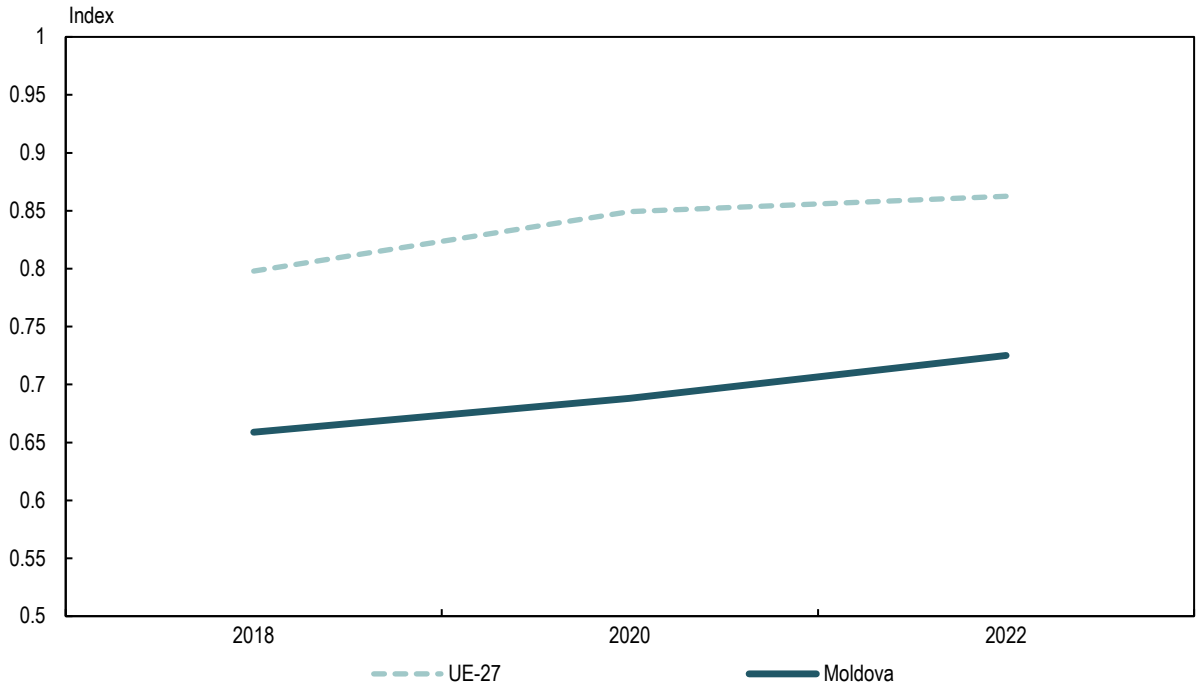
Aproximativ 38% din toate serviciile s-au introdus online. Dintre cele 718 servicii enumerate în prezent în registrul serviciilor publice, 276 de servicii electronice sunt disponibile prin intermediul portalului servicii.gov.md. Deși statul a definit din punct de vedere juridic ce constituie un serviciu și un serviciu[205] digital, digitalizarea serviciilor este întotdeauna luată în considerare în contextul modernizării mai ample a serviciilor.

Moldova a obținut 0,72 din 1 în Indicele Națiunilor Unite de Dezvoltare a Guvernării Electronice 2022, ceea ce o plasează pe locul 72 din 193 de țări. Deși Moldova a înregistrat progrese în ultimii ani, nu a reușit să reducă decalajul față de media UE, deoarece diferența indicelui din 2022 (circa 15 puncte procentuale) este similară cu diferența din 2018. Țara consideră că este deosebit de dificil să ofere servicii de înaltă calitate cetățenilor săi: în 2022, scorul pentru prestarea de servicii a fost de doar 0,69.

[204] Banca Mondială (2020), Doing Business, https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/moldova#DB_dwcp.

[205] Legea nr. LP234/2021 din 23 decembrie 2021 cu privire la serviciile publice, Monitorul Oficial nr. 34-38.

## Figura 14. Indicele dezvoltării guvernării electronice, Moldova și UE-27, 2018-2022




Sursa: Indicii Națiunilor Unite de Dezvoltare a Guvernării Electronice 2018, 2020 și 2022; Baza de date a Organizației Națiunilor Unite privind dezvoltarea e-guvernării (UNeGoVDD), https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center (accesată la 5 iulie 2023).

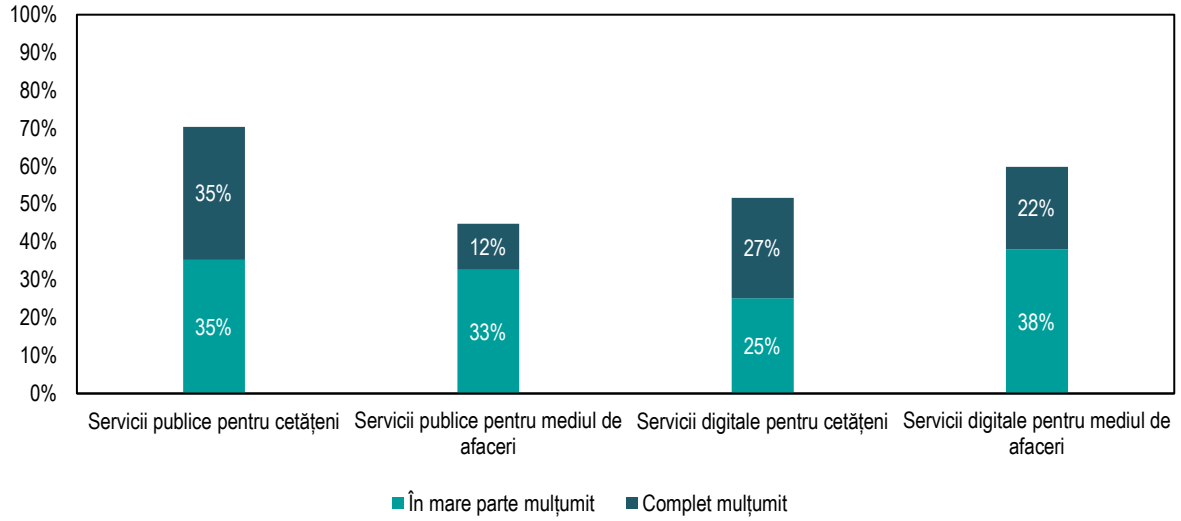
În timp ce mai multe servicii s-au îmbunătățit în ultimii ani, cele evaluate în eșantionul SIGMA sunt de calitate mixtă. De exemplu, solicitarea unui buletin de identitate necesită prezența personală de două ori, iar timpul standard de livrare este destul de lung (20 de zile lucrătoare), deși sunt disponibile opțiuni mai rapide pentru o taxă mai mare (este posibilă chiar și livrarea în aceeași zi). De asemenea, ASP a elaborat un proiect de lege pentru modificarea Legii nr. 273/1994 cu privire la actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, care a fost expediat Cancelariei de Stat la 16 august 2023 pentru aprobare și promovare. Proiectul de lege are drept scop sporirea securității actelor de identitate și promovarea utilizării serviciului public digital prin punerea în circulație a unui nou buletin electronic de identitate la nivel național, care să corespundă în mare măsură cerințelor Regulamentului (UE) 2019/1157, precum și altor standarde europene. Acesta va fi un instrument sigur și ușor de utilizat, care va permite accesarea serviciilor online care necesită autentificare și/sau semnătura electronică a serviciilor de e-guvernare și de e-business.

Între timp, schimbarea proprietarului unui vehicul personal necesită 10 formulare și prezența personală de 5 ori la anumite instituții, ceea ce face ca acest serviciu să fie unul greoi. Pentru ambele servicii, programările la un oficiu ASP pot fi rezervate prin intermediul portalului de servicii electronice, dar taxele nu pot fi plătite înainte de o vizită personală pentru a economisi timp. Deși este disponibilă o opțiune de plată digitală, aceasta nu este integrată în procesul de servicii. Un grup de deputați a lucrat cu ASP și AGE la elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea unor acte normative în domeniul înmatriculării vehiculelor, care se află în prezent pe ordinea de zi a Parlamentului (înregistrat cu nr. 89 din 23.03.2022). Ca urmare, se propune excluderea prezentării raportului de inspecție și a dovezii de plată a taxei de utilizare a drumurilor la serviciile de înmatriculare auto.

*Analizele ex ante* ale propunerilor de reglementare prin intermediul evaluărilor impactului de reglementare (RIA) se bazează pe metodologia RIA din 2019. Cancelaria de Stat deservește Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător, care este însărcinată cu supravegherea proiectelor de acte normative ce conțin reguli privind reglementarea activității economice. Într-adevăr, RIA sunt obligatorii pentru proiectele de legislație primară și secundară care conțin norme care reglementează activitatea unei întreprinderi. Cu toate acestea, nu există o prevedere similară pentru reglementările care afectează cetățenii.

Aproximativ 70% dintre cetățeni și puțin mai puțin de jumătate (45%) dintre întreprinderile din Moldova care au răspuns la sondajele[206] SIGMA au declarat că apreciază calitatea serviciilor publice ca fiind înaltă. Cetățenii care au contactat serviciile administrației publice centrale au raportat niveluri mai ridicate de satisfacție față de serviciile administrative decât cei care nu au contactat, 77%, comparativ cu 67%. În plus, datele din chestionare sugerează că întreprinderile sunt mai mulțumite de serviciile digitale decât de serviciile publice în general, în timp ce cetățenii au raportat o satisfacție mai scăzută față de serviciile publice digitale decât față de serviciile publice în general. În 2023, 60% dintre întreprinderi și 52% dintre cetățeni au susținut că sunt "în mare parte mulțumiți" sau "complet mulțumiți" de serviciile publice digitale. Din nou, acei cetățeni care au contactat serviciile administrației publice centrale în ultimele 12 luni sunt mai mulțumiți de serviciile digitale (63%) decât cei care nu au contactat (47%).[207]

## Figura 15. Satisfacția față de serviciile publice, 2022




Notă: Procentele indică ponderea cetățenilor "în mare parte mulțumiți" sau "complet mulțumiți" de "serviciile administrative" și de "accesibilitatea la serviciile publice prin intermediul unui canal digital", precum și ponderea întreprinderilor "în mare parte mulțumite" sau "complet mulțumite" de "serviciile publice pentru întreprinderi" și de "serviciile digitale pentru întreprinderi". Au fost incluși doar cetățenii care au contactat serviciile administrației publice centrale în ultimul an.
Sursa: Sondajele de opinie publică și sondaje de opinie privind mediul de afaceri SIGMA 2023, realizate în aprilie 2023.

Serviciile fiscale legate de afaceri, cum ar fi impozitul pe profit și declarațiile și plățile privind taxa pe valoarea adăugată, se desfășoară în mod obligatoriu digital.[208] Astfel, pentru anul fiscal 2022, 81% dintre companii au declarat impozitul pe profit digital, în timp ce doar 10% dintre cetățenii obligați să depună declarațiile de impozit pe venitul persoanelor fizice le-au depus electronic. În timp ce cetățenii beneficiază de declarații fiscale parțial completate în prealabil (acest lucru a fost cazul deja în timpul evaluării SIGMA din 2015), Serviciul Fiscal de Stat nu utilizează toate datele disponibile în registrele de stat pentru a elibera complet cetățenii de depunerea modificărilor statutului familial relevante pentru calcularea facilităților fiscale. Procesele de declarare și de plată a impozitului pe profit au avut rezultate foarte bune în cadrul evaluării, însă procedurile de declarare și de plată a taxei pe valoarea adăugată ar putea fi îmbunătățite.

[206] Sondajul de opinie publică SIGMA 2023, realizat în aprilie 2023.

[207] O cincime (21%) dintre cetățenii chestionați nu au știut sau au refuzat să răspundă la întrebarea "Cât de mulțumit sunteți de accesibilitatea serviciilor publice prin intermediul unui canal digital?".

[208] Începând cu 1 ianuarie 2023, persoanele juridice trebuie să depună electronic dările de seamă și declarațiile fiscale.

## Concluzie

Guvernul a înregistrat progrese substanțiale în crearea unui cadru strategic și instituțional pentru prestarea serviciilor orientate către cetățeni și modernizarea serviciilor administrative. Cu toate acestea, este nevoie de o mai mare claritate cu privire la rolul MDED în comparație cu cel al Cancelariei de Stat, iar modernizarea serviciilor ar beneficia de o abordare mai riguroasă a simplificării. Procesul RIA este în vigoare și noi inițiative de reglementare sunt evaluate în mod consecvent pentru a determina dacă acestea măresc sarcina administrativă a întreprinderilor. În pofida acestor evoluții pozitive, calitatea serviciilor este mixtă: unele servicii sunt de înaltă calitate (de exemplu, declarațiile și plățile privind impozitul pe profit), în timp ce altele reprezintă proceduri greoaie (de exemplu, cererile de buletine de identitate). În ansamblu, peste 70% dintre cetățeni și aproximativ 45% dintre întreprinderi sunt mulțumiți de calitatea prestării serviciilor publice, în timp ce 52% dintre cetățeni și 60% dintre întreprinderi sunt mulțumiți de serviciile publice digitale.

### Principiul 2: Buna administrare este un obiectiv-cheie de politică care stă la baza prestării de servicii publice, adoptat în legislație și aplicat în mod consecvent în practică.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul echitabil și eficiența procedurilor administrative" este 3. Introducerea Codului administrativ al Republicii Moldova în 2018 și adoptarea Legii serviciilor publice la sfârșitul anului 2021 sunt repere importante, deși persistă unele deficiențe juridice importante.

| Indicatorul 5.2.1. Caracterul echitabil și eficiența procedurilor administrative | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Indicatorul evaluează măsura în care reglementarea procedurii administrative este compatibilă cu standardele internaționale de bună administrare și bună conduită administrativă. Acesta include atât cadrul juridic pentru procedura administrativă, cât și aplicațiile sale practice. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | | Puncte 2023 |
|---|---|---|
| **Cadrul juridic pentru procedura administrativă** | | |
| 1. | Existența legislației privind procedurile administrative cu aplicabilitate generală | 3/3 |
| 2. | Caracterul adecvat al legii (legilor) privind procedurile administrative pentru asigurarea bunei administrări | 5/7 |
| **Performanța prestării de servicii orientate către cetățeni** | | |
| 3. | Eficiența percepută a procedurilor administrative în instituțiile publice de către populație (%) | 3/4 |
| 4. | Abrogări sau modificări ale deciziilor organismelor administrative luate de instanțele de contencios administrativ (%) | 0/4 |
| **Total** | | **11/18** |

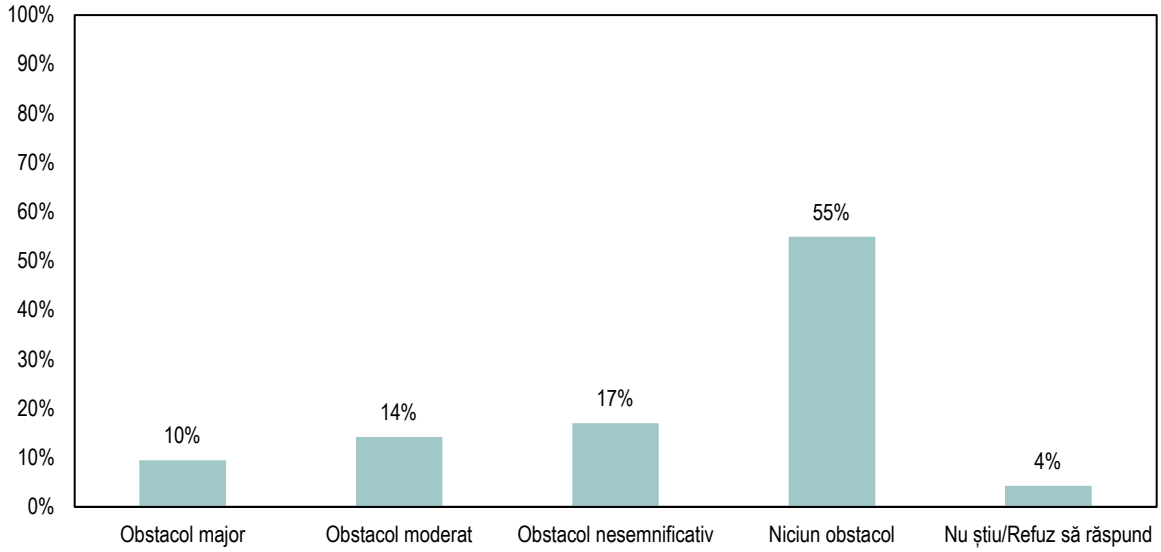
Codul administrativ, care a intrat în vigoare în 2019, și Legea cu privire la serviciile publice din 2021 reprezintă etape esențiale pentru a acorda cetățenilor și întreprinderilor dreptul la bună administrare. Într-adevăr, 64% dintre cetățeni percep procedurile administrative din instituțiile publice ca fiind eficiente, iar aproape 72% dintre întreprinderi nu percep cu adevărat permisele și licențele ca obstacole în calea desfășurării activității.

Parlamentul a adoptat Legea privind serviciile publice la 23 decembrie 2021.[209] Aceasta consacră drepturile și obligațiile prestatorilor și beneficiarilor de servicii publice, inclusiv furnizarea de informații o singură dată de către cetățeni, întreprinderi și alte organizații; creează un cadru juridic pentru a asigura accesibilitatea, calitatea și eficiența, inclusiv posibilitatea de a solicita servicii publice la orice ghișeu sau centru, indiferent de locul de reședință; și permite furnizarea proactivă de servicii, fără solicitări sau

[209] Legea serviciilor publice nr. 234/2021, Monitorul Oficial nr. 34-38/2022, articolul 34.

abordări suplimentare din partea beneficiarilor. Legea acordă prioritate prestării de servicii electronice (e-service în mod implicit) cu livrare simultană prin toate celelalte canale posibile și rezonabile și prevede acțiuni secundare ale Guvernului pentru organizarea și funcționarea ghișeelor unice.

### Figura 16. Percepția mediului de afaceri cu privire la obstacolele din calea desfășurării activității economice




Notă: Respondenții au fost întrebați: "În ce măsură licențele și permisele de afaceri sunt un obstacol pentru funcționarea și dezvoltarea afacerii dvs.?"
Sursa: Sondaj de opinie publică privind mediul de afaceri, 2023.

Codul administrativ[210] a fost publicat la 17 august 2018 și a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, stabilind un regulament general de bază pentru procedurile administrative. În timp ce legile speciale se pot abate de la cod, ele pot reglementa lucrurile în mod diferit numai atunci când este absolut necesar, iar reglementările speciale nu contravin principiilor codului (articolul 2.2). Existența unei legislații generale privind procedurile administrative protejează drepturile cetățenilor și ale întreprinderilor, îmbunătățește securitatea juridică și reduce sarcina cetățenilor și a întreprinderilor de a-și cunoaște drepturile și etapele procedurale în relația cu administrația publică.

Codul stabilește principiile legalității, egalității, imparțialității, bunei-credințe și exercitării legitime a puterii discreționare (interzicerea arbitrariului) ca orientări obligatorii pentru administrația publică. În plus, conținutul de bază al dreptului la bună administrare, astfel cum este definit de jurisprudența Curții Europene de Justiție și reglementat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (dreptul de a fi audiat, dreptul de acces la dosare, dreptul de a obține o decizie administrativă justificată, dreptul la o cale de atac eficientă, etc.) sunt prezente și în codul moldovenesc. Cu toate acestea, există în continuare două deficiențe în cadrul legislativ. În primul rând, articolul 83 din Codul administrativ permite autorităților să nu permită accesul la dosare dacă "afectează îndeplinirea regulamentară a sarcinilor autorității publice". În al doilea rând, articolul 89 nu acordă dreptul subiectiv al unei părți de a asista la acțiunile unui expert sau audierea orală a martorilor, lăsând această decizie la discreția autorității publice.

Pentru a alinia toate procedurile administrative speciale la cod, articolul 257 a mandatat Guvernul să elaboreze propuneri de armonizare a legislației speciale cu codul și să le prezinte Parlamentului. Fiecare minister în parte este responsabil pentru modificarea legislației secundare. Până în august 2022, 55 de legi speciale au fost modificate pentru a se armoniza cu Codul administrativ. Între timp, Academia de Administrare Publică oferă instruire pentru a promova implementarea practică a codului, iar Ministerul Justiției identifică derogări de la Codul administrativ în procesul de elaborare a proiectelor de acte

[210] Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, Monitorul Oficial nr. 309-320.

legislative. În 2022, Parlamentul a înființat un grup de lucru pentru evaluarea ex-post a aplicării administrative și judiciare a codului, sugestiile de modificare fiind așteptate în cursul anului 2023.

## Concluzie

Adoptarea Codului administrativ în 2019 a reprezentat un pas înainte, întrucât a stabilit un mijloc uniform de aplicare consecventă a principiilor bunei conduite administrative și dreptului la bună administrare în întregul sistem al administrației publice. Guvernul a depus eforturi susținute de punere în aplicare, nu numai prin pregătirea amendamentelor la 55 de acte legislative speciale pentru a le armoniza cu codul, ci și prin asigurarea formării funcționarilor publici și prin instituirea Ministerului Justiției ca instituție de supraveghere pentru a se asigura că legislația administrativă specială respectă drepturile fundamentale ale cetățenilor și ale întreprinderilor.

## Principiul 3: Există mecanisme de asigurare a calității serviciului public.

În total, valoarea indicatorului "Existența facilitatorilor pentru prestarea serviciilor publice" este 2. Infrastructura de interoperabilitate este solidă, iar registrele sunt interoperabile cu mult dincolo de registrele de bază. Mai mult de jumătate dintre instituțiile de stat analizate utilizează instrumente și tehnici de implicare a utilizatorilor. Cu toate acestea, nu există o monitorizare centralizată a performanței prestării de servicii și nu există standarde comune pentru prestarea de servicii publice. Același lucru este valabil și pentru politica de management al calității.

| Indicatorul 5.3.1. Existența facilitatorilor pentru prestarea de servicii publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Indicatorul evaluează măsura în care prestarea de servicii orientate către cetățeni este facilitată de instrumente și tehnologii generice, cum ar fi inventarele serviciilor publice, cadrele de interoperabilitate, semnăturile digitale și mecanismele de feedback al utilizatorilor. Acesta evaluează cât de eficientă este administrația publică centrală în stabilirea și utilizarea acestor instrumente și tehnologii pentru a îmbunătăți proiectarea și furnizarea serviciilor publice. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Există mecanisme centrale și partajate pentru a permite mai bine prestarea de servicii publice | |
| 1. Monitorizarea centrală a performanței prestării serviciilor | 0/3 |
| 2. Caracterul adecvat al infrastructurii de interoperabilitate | 2/3 |
| 3. Existența unor standarde comune pentru prestarea de servicii publice | 1/3 |
| 4. Recunoașterea juridică și accesibilitatea semnăturilor electronice | 1/3 |
| | |
| 5. Utilizarea instrumentelor și tehnicilor de management al calității | 1/4 |
| 6. Adoptarea instrumentelor și tehnicilor de implicare a utilizatorilor | 3/4 |
| 7. Interoperabilitatea registrelor de bază | 4/4 |
| **Total** | **12/24** |

Capitolul VI din Legea nr. 234/2021 privind serviciile publice prevede monitorizarea prestării serviciilor și evaluarea calității serviciilor publice. De la intrarea în vigoare a acestei legi, în februarie 2023, Cancelaria de Stat este în proces de elaborare a unui cadru metodologic de monitorizare a prestării serviciilor publice și de evaluare a calității acestora. Prin urmare, Moldova nu are încă o bază solidă pentru monitorizarea performanței prestării serviciilor dincolo de numărarea câte și ce tipuri de servicii sunt prestate în ansamblu, limitate la serviciile prestate de ASP.

În anul 2020, Guvernul a aprobat mai multe metodologii, printre care Metodologia de reinginerie a serviciilor publice, Metodologia de evaluare a capacităților instituționale ale prestatorilor de servicii publice

și Metodologia de elaborare, implementare și evaluare a cadrului de performanță al prestatorilor de servicii publice. AGE, împreună cu Cancelaria de Stat, lucrează la conceptul unui mecanism de monitorizare. Registrul serviciilor publice, creat în 2021 și care acoperă aproximativ 718 servicii publice, servește drept repozitoriu de informații, AGE înregistrând evenimentele din viața identificate ca fiind necesare pentru conectarea la serviciile publice asociate. Nu există standarde comune privind serviciile nici pentru serviciile fizice, nici pentru cele digitale.

Guvernul a creat o platformă funcțională de schimb de date (MConnect) în scopuri de interoperabilitate. Foarte important, Legea privind schimbul de date și interoperabilitate[211] obligă autoritățile administrative să facă schimb de date numai prin intermediul soluției de interoperabilitate digitală și sunt posibile sancțiuni pentru încălcarea acestei legi. În prezent, 336 de instituții (publice și private) fac schimb de date prin intermediul platformei. În decurs de un an de la lansarea MConnect în 2019, au fost efectuate 18,5 milioane de tranzacții, în timp ce în 2022 numărul tranzacțiilor a ajuns la 665,7 milioane.

Legea cu privire la serviciile publice stabilește principiul "doar o singură dată" al colectării datelor de la cetățeni. Deși toate registrele de bază sunt disponibile în format digital și fac schimb de date prin intermediul platformei MConnect, rămân anumite probleme vechi. De exemplu, trei autorități – ASP, autoritățile publice locale și misiunile diplomatice – înregistrează cererile pentru actele de stare civilă. AGE și ASP au lansat împreună un nou proiect de dezvoltare pentru îmbunătățirea funcționalității sistemului "Acte de stare civilă" (SI ASC). SI ASC, care va integra în viitor toate sursele de date referitoare la starea civilă.

Doar ASP înregistrează cererile în sistemul informațional desemnat, iar celelalte două le înregistrează pe suport de hârtie și le expediază ASP pentru înregistrare în sistemul informațional.

Guvernul a stabilit reguli[212] clare pentru achizițiile în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC), prin care AGE coordonează planurile de achiziții TIC ale autorităților administrative și evaluează propunerile bugetare ale acestora în legătură cu TIC. Pentru a sprijini această funcție, AGE a fost autorizată să creeze o Metodologie de coordonare a achizițiilor publice și să supravegheze punerea sa în aplicare. Mai mult, toate resursele și sistemele informaționale de stat au fost înregistrate în Registrul resurselor și sistemelor[213] informaționale de stat pentru a facilita reutilizarea soluțiilor tehnice existente, pentru a spori calitatea informației în sistemele informaționale de stat și pentru a ajuta AGE să canalizeze investițiile în sistemele informaționale de stat. Odată ce serviciile au fost reproiectate, AGE poate decide dacă schimbul de date ar putea înlocui integral serviciul sau cel puțin ar putea reduce numărul de documente necesare utilizatorilor.

Nu există o politică interguvernamentală de management al calității, iar utilizarea instrumentelor de management al calității este sporadică. Unele instituții utilizează instrumente de management al calității din proprie inițiativă (25% din instituțiile incluse în eșantion). De exemplu, ASP aplică trei sisteme de management al calității ale Organizației Internaționale pentru Standardizare (ISO): sistemul de management al calității ISO 9001, sistemul 27001 pentru securitatea informațiilor și sistemul de management anti-mită 37001. De asemenea, Biroul Național de Statistică aplică o politică a calității bazată pe Cadrul de asigurare a calității al Sistemului Statistic European. Conform legii[214], toți prestatorii de servicii trebuie să întocmească rapoarte de monitorizare și evaluare a calității serviciilor, conform metodologiei respective pe care Cancelaria de Stat o elaborează în prezent. Cu toate acestea, această metodologie nu înseamnă că prestatorii de servicii trebuie să aplice un sistem recunoscut de management al calității.

În timp ce utilizarea instrumentelor pentru măsurarea satisfacției utilizatorilor este larg răspândită (7 din 8 instituții din eșantion le aplică), măsurarea implicării utilizatorilor lipsește (2 din 8). AGE are un protocol pentru testarea serviciilor digitale înainte de lansarea lor, dar niciun utilizator nu este implicat în faza de

[211] Legea nr. 142/2018 privind schimbul de date și interoperabilitate, Monitorul Oficial nr. 295-308/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129134&lang=ro#.

[212] Hotărârea Guvernului nr. 544/2019 cu privire la unele măsuri pentru organizarea procedurilor de achiziții publice în domeniul TIC.

[213] Hotărârea Guvernului nr. 153/2021 cu privire la aprobarea conceptului sistemului informațional "Registrul resurselor și sistemelor informaționale de stat".

[214] Legea nr. LP234/2021 din 23 decembrie 2021 cu privire la serviciile publice, Monitorul Oficial nr. 34-38.

proiectare. Există, de asemenea, exemple contrare, autoritatea de reglementare în domeniul telecomunicațiilor implică furnizorii de servicii poștale în testarea sistemului său informatic privind rapoartele statistice într-o fază timpurie a dezvoltării sale. În plus, ASP introduce un mecanism de feedback al clienților în centrele sale multifuncționale de servicii, la fel ca și Serviciul Fiscal de Stat.

Autoritățile de certificare eliberează certificate digitale avansate calificate, înregistrate legal, pe dispozitive tehnice securizate (carduri inteligente, USB token, buletine de identitate electronice). Semnătura electronică este considerată echivalentă cu una[215] olografă și este disponibilă prin intermediul platformei MSign, care are 200,000 de utilizatori activi, majoritatea agenților economici care sunt obligați să semneze documente în mod digital pentru Serviciul Fiscal de Stat. Cetățenii trebuie să achite atât certificatul de semnătură digitală (cost anual de cel puțin 130 MDL, echivalentul a 6,5[216] EUR), cât și tokenul necesar pentru a o purta (o taxă unică de cel puțin 135 MDL sau 6,7 EUR). În plus, tokenul poate fi obținut numai de la STISC personal la semnarea unui contract. Cu toate acestea, AGE elaborează în prezent o semnătură electronică bazată pe telefonul mobil, care va fi gratuită pentru cetățeni, pentru a stimula utilizarea acesteia. Legea privind identificarea electronică și serviciile de încredere transpune parțial Regulamentul UE eIDAS.

În general, în timp ce Moldova continuă să depună eforturi promițătoare de transformare a prestării serviciilor, poziția sa în Sondajul Organizației Națiunilor Unite privind guvernarea electronică (deși s-a îmbunătățit din 2016 până în 2022 în termeni absoluți) a scăzut de pe locul 65 pe poziția 72. Deoarece Moldova nu face încă parte din Studiul UE de referință privind guvernarea electronică, nu sunt disponibile date privind centrarea pe utilizator a serviciilor sale electronice în comparație cu statele membre ale UE.

## Concluzie

Guvernul a stabilit mai mulți facilitatori pentru a îmbunătăți prestarea serviciilor publice, dar monitorizarea prestării serviciilor nu funcționează încă așa cum prevede legea. Platforma de interoperabilitate MConnect, care funcționează bine, sprijină simplificarea și digitalizarea serviciilor, iar un număr mare de utilizatori, atât organizații private, cât și publice, beneficiază de schimburi de date care permit aplicarea efectivă a principiului "doar o singură dată". Există mecanisme de control pentru gestionarea investițiilor în domeniul TIC și sistemul de semnătură digitală este funcțional, dar gradul său de utilizare în rândul cetățenilor este scăzut. Plata online prin intermediul soluției tehnice MPay este posibilă, însă serviciul nu a fost încă integrat în prestarea serviciilor digitale. În timp ce utilizarea managementului calității în administrația de stat este sporadică, satisfacția utilizatorilor este măsurată în mod regulat.

[215] Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, Monitorul Oficial nr. 170-176/2022 (intrată în vigoare la 10 decembrie 2022), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131642&lang=ro.

[216] 1 EUR = 20,0922 lei conform cursului oficial al Băncii Naționale a Moldovei din 13 iulie 2023, https://www.bnm.md/en/content/official-exchange-rates.

## Principiul 4: Accesibilitatea serviciilor publice este asigurată.

În total, valoarea indicatorului "Accesibilitatea serviciilor publice" este 3. Există politici de accesibilitate a serviciilor publice, cu excepția persoanelor cu dizabilități. De asemenea, au fost stabilite linii directoare pentru site-urile guvernamentale, dar conformitatea site-urilor guvernamentale testate cu standardul 2.0 Orientări privind accesibilitatea conținutului web (WCAG) este slabă. Satisfacția percepută față de serviciile publice, precum și față de accesibilitatea serviciilor publice digitale este bună.

| Indicatorul 5.4.1. Accesibilitatea serviciilor publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Indicatorul evaluează măsura în care accesul la serviciile publice este promovat în formularea și implementarea politicilor. Acesta evaluează dacă acest cadru de politică favorizează un acces măsurabil mai ușor pentru cetățeni, măsoară percepțiile cetățenilor cu privire la accesibilitatea la serviciile publice și testează accesibilitatea efectivă a site-urilor guvernamentale. Dimensiunile acoperite sunt accesul teritorial, accesul persoanelor cu dizabilitate și accesul la serviciile digitale. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Cadrul de politică privind accesibilitatea | |
| 1. Existența unei politici privind accesibilitatea serviciilor publice | 2/3 |
| 2. Disponibilitatea datelor statistice privind accesibilitatea serviciilor publice | 3/3 |
| 3. Caracterul adecvat al cadrului de politică pentru utilizatorii serviciilor publice cu nevoi speciale | 2/4 |
| 4. Existența unor orientări comune pentru site-urile guvernamentale | 2/2 |
| | |
| 5. Conformitatea site-urilor guvernamentale cu Orientările privind accesibilitatea conținutului web (WCAG) | 0/3 |
| 6. Percepția populației (%) cu privire la serviciile publice din teritoriu | 2/3 |
| 7. Accesibilitatea percepută a serviciilor publice digitale de către populație (%) | 2/3 |
| 8. Timpul și costul perceput al accesării serviciilor publice de către populație (%) | 2.5/3 |
| **Total** | **15.5/24** |

Politica guvernului privind îmbunătățirea accesibilității la serviciile administrative nu a fost articulată, dar a fost totuși consecventă datorită creării condițiilor pentru o bună acoperire teritorială. Legea privind serviciile publice clarifică faptul că, de regulă, nu mai pot exista restricții bazate pe domiciliu cu privire la locul în care o persoană poate solicita un serviciu. ASP, principalul prestator de servicii administrative, are 40 de centre multifuncționale în 31 de raioane, ultimul creat în 2019. În cele din urmă, există 100 de centre unificate de servicii publice (toate vor fi funcționale până la sfârșitul anului 2023) care prestează servicii publice și pot oferi asistență e-service.

ASP eliberează documente de identitate și cetățenie; înregistrări personale; acte de stare civilă; servicii cadastrale; înregistrarea și acordarea licențelor persoanelor juridice; și înmatricularea vehiculelor și permisele de conducere. De asemenea, intenționează să-și extindă funcția de prima linie (front-office) și la alte autorități publice care nu dispun de o rețea atât de extinsă (serviciile cadastrale sunt un exemplu al acestui tip de cooperare). Serviciile sale pot fi accesate prin intermediul portalului său de servicii e-services.md, în timp ce portalul guvernamental general servicii.gov.md funcționează în paralel.

Legea privind serviciile publice prevede în mod explicit un caracter omnicanal pentru prestarea serviciilor publice.[217] Pe lângă rețeaua de ghișee unice ASP, Serviciul Fiscal de Stat ilustrează eficient acest principiu în practică: are o prezență puternică pe internet (vezi Principiul 1), dar este reprezentat și în 27 de raioane. Pe măsură ce prezența sa web crește, își revizuiește în mod regulat (la fiecare doi ani) structura organizațională pentru a ține pasul cu evoluția cererii, rezultând mai puține subdiviziuni regionale în general. De exemplu, noul său serviciu de consiliere pentru contribuabili (inclusiv contabili) este disponibil

[217] Articolul 4 litera (i) din Legea privind serviciile publice.

la orice birou, indiferent de locul de reședință al utilizatorului, și prin intermediul centrului telefonic. De asemenea, utilizează pagina sa web pentru furnizarea de informații prin sistematizarea practicilor fiscale în Întrebări frecvente și, prin urmare, reduce necesitatea consultărilor în persoană.

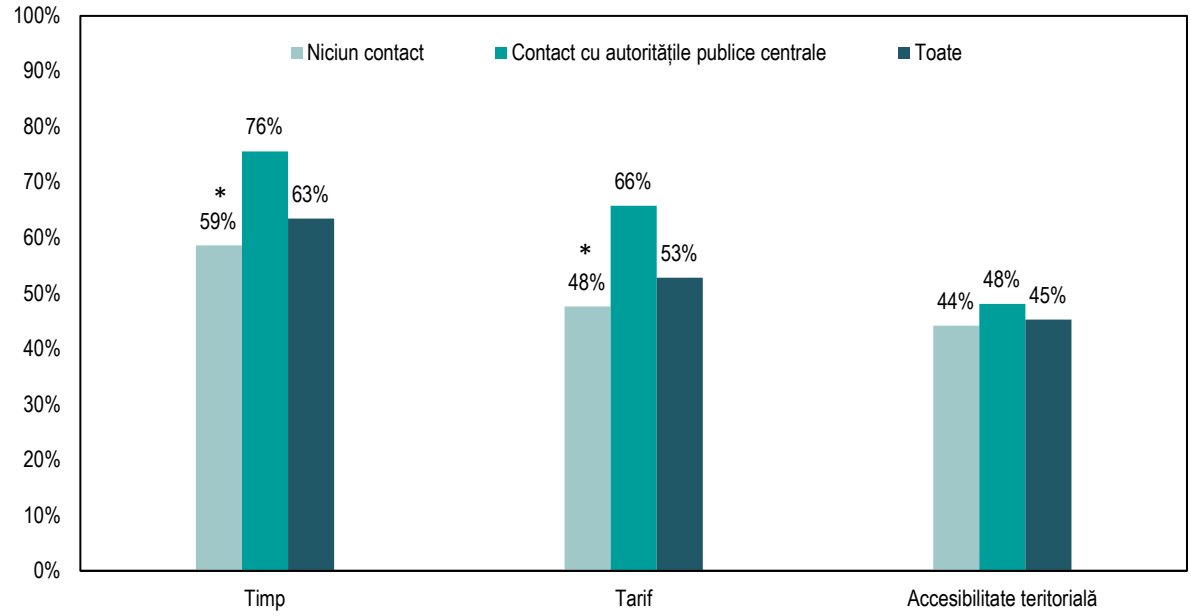
De la expirarea Programului Național pentru Persoanele cu Dizabilități 2017-2022 anul trecut, nu a fost încă instituit un nou sistem. La evaluarea programului în 2023, s-a constatat că acesta nu era eficace în atingerea obiectivelor sale din cauza managementului defectuos, inclusiv a slabei coordonări cu politicile sectoriale și a lipsei unui mecanism adecvat de monitorizare, precum și a lipsei de finanțare pentru a face clădirile accesibile, pentru a asigura transportul și pentru a obține informații și mijloace de comunicare, toate afectând accesibilitatea la serviciile administrative.[218] Instituțiile neguvernamentale (ONG-uri) active în apărarea drepturilor persoanelor cu dizabilități au confirmat că problemele nu țin doar de accesul în clădirile publice, ci de asigurarea transportului. Cu toate acestea, ei au subliniat, de asemenea, că, pentru multe clădiri publice, planurile de proiectare nu iau în considerare nevoile persoanelor cu dizabilități în mod corespunzător, deoarece nu sunt contractați experți în accesibilitate și nu sunt consultate persoane cu dizabilități. În cele din urmă, s-a constatat că interpretarea în limbajul semnelor în beneficiul personal al utilizatorilor individuali nu este aplicată suficient și este complet absentă la televiziunea națională, chiar dacă legislația audiovizualului o impune din 2023.

Deși există cerințe pentru site-urile guvernamentale, calitatea acestora este slab măsurată în raport cu standardul de accesibilitate WCAG 2.0. În medie, paginile web au 45 de erori și doar unul din eșantionul de 26 de pagini web (servicii.gov.md) s-a descurcat bine (4 erori). Cancelaria de Stat intenționează să revizuiască cerințele prin introducerea unei interfețe unificate pentru toate site-urile entităților guvernamentale.

Cetățenii care au fost în contact cu administrația publică centrală pentru servicii administrative sunt, în general, mult mai conștienți decât populația generală de timpul și costurile implicate de primirea unui serviciu. Percepția accesului la serviciile publice pe întreg teritoriul este bună pentru mai puțin de jumătate dintre respondenți.

[218] Programul Național de Incluziune Socială a Persoanelor cu Dizabilități și Planul de acțiuni pentru anii 2017-2022. Raport final de evaluare 2023.

## Figura 17. Satisfacția cetățenilor cu privire la diverse aspecte ale accesibilității serviciilor




*Diferențele de mijloace (în ceea ce privește contactul cu administrația publică centrală) sunt semnificative statistic pe baza analizei suprapunerilor în intervalele de încredere.

Note: Referitor la elementul "timp", respondenții au fost întrebați: "Cum evaluați timpul necesar pentru obținerea serviciilor publice (poliție, sistem de sănătate, sistemul judiciar, municipalitate etc.)?"; graficul ilustrează răspunsurile "foarte bine" (4 pe scală) și "excelent" (5, valoare maximă). referitor la "preț", respondenții au fost întrebați: "Cum evaluați prețul serviciilor publice (de exemplu, eliberarea actelor personale, costurile judiciare etc.)?", graficul reprezentând răspunsurile "foarte bine" (4 pe scală) și "excelent" (5, valoarea maximă). Referitor la "accesibilitatea teritorială", respondenții au fost întrebați: "Cât de mulțumiți sunteți de serviciile publice în general la locul de trai?" Evaluatorii au calculat procentele răspunsurilor "în mare parte mulțumit" și "complet mulțumit".

Sursa: Sondajul de opinie publică SIGMA, 2023.

## Concluzie

Angajamentul Guvernului de a extinde accesul teritorial la serviciile administrative a fost demonstrat prin acțiunile sale de îmbunătățire a prestării serviciilor prin intermediul rețelei de oficii ASP. În timp ce ASP are drept scop să devină o instituție de prima linie (front-office) pentru un număr tot mai mare de instituții guvernamentale, cetățenii nu au încă o conștientizare puternică a agenției. Pentru persoanele cu dizabilități, accesul la serviciile administrative este redus din cauza barierelor fizice la birourile guvernamentale și pe site-urile web, precum și a dificultăților de obținere a transportului pentru a ajunge la aceste birouri. Conformitatea site-urilor guvernamentale cu standardele de accesibilitate WCAG 2.0 este slabă, chiar dacă există orientări generale pentru site-urile guvernamentale.

# Managementul finanțelor publice

## Rezumat și recomandări

Cele 16 principii care măsoară managementul finanțelor publice (MFP) sunt împărțite în patru subdomenii: gestionarea bugetului (5), controlul intern și auditul intern (4), achizițiile publice (5) și auditul extern (2). Tabelul 9 oferă o imagine de ansamblu asupra performanței Moldovei în domeniul MFP.

### Tabelul 9. Valorile totale ale indicatorului privind managementul finanțelor publice, 2023

| Principiile | | Valorile totale ale indicatorului pentru 2023 |
|---|---|---|
| **Gestionarea bugetului** | | |
| **Principiul 1** | Guvernul publică un cadru bugetar pe termen mediu la nivel guvernamental general, care se bazează pe previziuni credibile și acoperă o perioadă minimă de trei ani; toate autoritățile bugetare funcționează în cadrul acestuia. | 2 |
| **Principiul 2** | Bugetul este formulat în conformitate cu cadrul juridic național, cu alocări de cheltuieli cuprinzătoare, care sunt în concordanță cu cadrul bugetar pe termen mediu și sunt respectate. | 2 |
| **Principiul 3** | Ministerul Finanțelor (sau autoritatea de trezorerie centrală autorizată) controlează în mod centralizat debursările de fonduri din contul unic trezorerial și asigură lichiditatea numerarului. | 5 |
| **Principiul 4** | Există și este implementată o strategie clară de management a datoriilor, astfel încât se respectă ținta datoriei generale a țării și costurile pentru deservirea datoriei sunt ținute sub control. | 4 |
| **Principiul 5** | Este asigurată transparența și controlul bugetului. | 3 |
| **Controlul financiar și auditul intern** | | |
| **Principiul 6** | Cadrul operațional pentru controlul intern definește responsabilitățile și competențele, iar aplicarea sa de către autoritățile bugetare este conformă cu legislația care reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general. | 4 |
| **Principiul 7** | Fiecare organizație publică pune în aplicare controlul intern în conformitate cu politica generală de control intern. | 1 |
| **Principiul 8** | Cadrul operațional pentru auditul intern reflectă standardele internaționale, iar aplicarea sa de către autoritățile bugetare este conformă cu legislația care reglementează administrația publică și managementul finanțelor publice în general. | 4 |
| **Principiul 9** | Fiecare organizație publică implementează auditul intern în conformitate cu documentele generale de politică de audit intern, în funcție de organizație. | 2 |
| **Achiziții publice** | | |
| **Principiul 10** | Reglementările privind achizițiile publice (inclusiv parteneriatele public-privat și concesiunile) sunt aliniate la *acquis*-ul Uniunii Europene, includ domenii adiționale care nu sunt acoperite de acquis, sunt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii și sunt aplicate în mod efectiv. | 4 |
| **Principiul 11** | Există capacități administrative și instituționale centrale pentru a elabora, implementa și monitoriza efectiv și eficient politicile de achiziții. | 3 |
| **Principiul 12** | Sistemul de căi de atac este aliniat la standardele *acquis*-ului Uniunii Europene în materie de independență, probitate și transparență şi prevede o gestionare rapidă și competentă a contestațiilor și a sancțiunilor. | 4 |

| | | |
|---|---|---|
| **Principiul 13** | Operaţiunile de achiziţii publice se conformează principiilor de bază de tratament egal, non-discriminatoriu, proporţionalitate şi transparenţă, asigurând cea mai eficientă utilizare a fondurilor publice şi folosind în cel mai eficient mod tehnicile şi metodele moderne de achiziţii. | 2 |
| **Principiul 14** | Autorităţile şi entităţile contractante dispun de capacităţile cuvenite, îndrumări şi instrumente practice pentru asigurarea gestionării profesionale a întregului ciclu de achiziţii. | 4 |
| **Auditul extern** | | |
| **Principiul 15** | Independența, mandatul și organizarea instituției supreme de audit sunt stabilite, protejate de cadrul constituțional și juridic și respectate în practică. | 3 |
| **Principiul 16** | Instituția supremă de audit aplică standardele într-un mod neutru și obiectiv pentru a asigura audituri de înaltă calitate, care au un impact pozitiv asupra funcționării sectorului public. | 4 |

## Gestionarea bugetului

**În gestionarea bugetului, Guvernul a menținut disciplina fiscală**, chiar dacă țara s-a confruntat cu presiuni bugetare semnificative generate de pandemia COVID-19, creșterea prețurilor la energie și instabilitatea regională din cauza războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Utilizarea de către Guvern a estimărilor conservatoare ale veniturilor în planificarea bugetară și sistemele puternice de gestionare a numerarului, controlul angajamentelor și gestionarea datoriilor au permis țării să înregistreze deficite bugetare relativ scăzute și o povară a datoriei sustenabilă.

**Planificarea bugetară este slabă**. Deși cadrul juridic reflectă numeroase bune practici internaționale pentru pregătirea unui cadru bugetar pe termen mediu (CBTM), aceste practici nu sunt, în mare măsură, observate în implementarea efectivă. Acest lucru împiedică planificarea politicilor pe termen mediu și reduce predictibilitatea alocărilor bugetare anuale pentru agențiile de cheltuieli. Pregătirea bugetului anual este, de asemenea, afectată de abaterile de la calendar. Deși s-au înregistrat progrese în ceea ce privește regulamentul privind cheltuielile de capital, constrângerile legate de capacitate împiedică punerea în aplicare.

**Documentația bugetară este cuprinzătoare și ușor accesibilă, dar gradul de transparență este scăzut.** Documentația bugetară anuală este completă și publicată în mod clar pe site-urile guvernamentale, clasificarea bugetară este aliniată la standardele internaționale, iar riscurile fiscale sunt analizate. Cu toate acestea, transparența este compromisă de nedivulgarea alocărilor pentru "acțiuni generale", care se ridică la mai mult de jumătate din bugetul de stat. Un alt element care limitează transparența este neraportarea resurselor proprii ale entităților aflate la autogestiune în documentele bugetare.

**Raportarea cu privire la execuția bugetului se face frecvent pe baza unui sistem trezorerial solid**. Raportul anual se concentrează asupra execuției bugetare și include unele detalii privind elementele bilanțului financiar. Auditul Curții de Conturi la nivelul administrației publice centrale este oportun și beneficiază de o atenție sporită din partea Parlamentului, însă auditul sectorului întreprinderilor de stat și al administrațiilor locale nu are loc suficient de frecvent și este insuficient pentru a asigura responsabilitatea cu privire la utilizarea fondurilor publice.

## Controlul financiar și auditul intern

**Cadrele de reglementare și operaționale pentru controlul intern și auditul intern sunt în mare parte stabilite. Cu toate acestea, punerea efectivă în aplicare nu are loc în același ritm cu dezvoltarea cadrului general.** Modalitățile și punerea în aplicare a răspunderii manageriale, delegarea responsabilităților și gestionarea riscurilor trebuie dezvoltate în continuare, deoarece mecanismele de bază de responsabilitate între ministere și organismele subordonate nu funcționează eficient. Cadrele de reglementare și operaționale pentru auditul intern este în mare parte complet și, în linii mari, în conformitate cu standardele internaționale. Cu toate acestea, implementarea auditului intern este afectată negativ de probleme semnificative legate de resurse în cadrul unităților responsabile, cele mai multe dintre acestea nefiind dotate cu personal în conformitate cu cerințele legale și doar 51% din posturile de auditor intern fiind ocupate.

## Achiziții publice

**Nivelul de transpunere a directivelor UE privind achizițiile publice în legislația națională este ridicat.** Rămân doar lacune specifice: Directiva UE privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității nu a fost transpusă, iar cadrul care acoperă concesiunile și parteneriatele public-privat (PPP-uri) este incoerent și necesită modernizare. În plus, Legea privind achizițiile publice impune modificări suplimentare în ceea ce privește domeniul de aplicare al contractelor excluse și motivele de excludere.

**Cadrul instituțional este bine stabilit, dar performanța anumitor instituții trebuie îmbunătățită.** Ministerul Finanțelor (MF) are competențe în elaborarea politicii în domeniul achizițiilor publice, elaborarea legislației și cooperarea internațională, în timp ce Agenția Achiziții Publice (AAP) este responsabilă cu monitorizarea, analiza, consilierea și suportul operațional, instruirea și profesionalizarea. Întârzierile în punerea în aplicare a anumitor sarcini instituționale esențiale, cum ar fi adoptarea legislației secundare, semnalează îngrijorări. Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 a fost aprobat de Guvern. Capacitatea de monitorizare a AAP este limitată de deficiențele tehnice ale portalului electronic de achiziții publice (MTender).

Sistemul de examinare și căi de atac **funcționează bine și în mod independent.** Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) este un organism independent de soluționare în primă instanță care examinează contestațiile privind achizițiile publice într-un mod eficient, competent și rapid. Cu toate acestea, Legea privind achizițiile publice impune modificări suplimentare pentru a rectifica unele neconcordanțe privind termenele de depunere a contestațiilor.

**Monitorizarea sistemului de achiziții publice și funcționarea portalului achizițiilor publice electronice sunt nesatisfăcătoare.** Contractele din sectorul utilităților și contractele de valoare mică nu sunt monitorizate, iar divizarea artificială a contractelor este o problemă sistemică. Între timp, sistemul MTender prezintă atât de multe deficiențe tehnice încât utilizarea sa a devenit o problemă pentru utilizatori, în loc să faciliteze achizițiile publice eficiente.

**Autoritățile contractante și operatorii economici au la dispoziție orientări practice care să-i ajute să navigheze în ciclul achizițiilor publice.** Sprijinul consultativ și activitățile de formare oferite de AAP sunt, în general, bine privite, sub rezerva îmbunătățirilor suplimentare în ceea ce privește domeniul de aplicare al orientărilor oferite, disponibilitatea materialelor de formare și furnizarea de consiliere și asistență într-o manieră mai puțin formală și mai orientată spre practică. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește certificarea responsabililor cu achizițiile publice.

## Auditul extern

**Independența, mandatul și organizarea Curții de Conturi sunt bine definite în legea privind auditul, însă independența nu este asigurată în Constituție, iar punerea în aplicare a altor legi subminează elementele-cheie ale independenței organizaționale, funcționale și financiare a Curții de Conturi.** Aprecierea publică a independenței Curții de Conturi este, de asemenea, scăzută, doar 26% din populație indicând faptul că Curtea de Conturi este liberă de influența politică. În ceea ce privește eficacitatea sistemului de audit extern, punerea în aplicare a Standardelor internaționale ale instituțiilor supreme de audit (ISSAI) este într-un stadiu avansat în cadrul Curții de Conturi, dar se mai pot aduce îmbunătățiri. Deși Parlamentul utilizează rapoartele Curții de Conturi pentru a controla executivul, rata de punere în aplicare a recomandărilor Curții de Conturi de către entitățile auditate rămâne scăzută, limitând impactul activității sale.

## Recomandări pe termen scurt (1-2 ani)

Gestionarea bugetului

1. MF trebuie să aplice cu strictețe calendarul bugetar, astfel cum se prevede în Legea FPRBF.
2. MF trebuie să furnizeze estimări detaliate pentru alocările pentru "acțiuni generale" și să le includă în documentația bugetară publicată.
3. Guvernul trebuie să adopte o regulă fiscală pentru plafonul datoriei.

Controlul financiar și auditul intern

4. MF trebuie să definească mecanisme de răspundere care să îndeplinească cerințele de control intern pentru administratorii din sectorul public, solicitând organismelor din sectorul public să includă declarații de control sau alineate privind controlul intern în rapoartele lor anuale.
5. MF trebuie să sporească capacitatea țării de a efectua verificări externe ale calității auditului intern, încorporând informațiile colectate din evaluările interne ale calității și din monitorizarea anuală a CFPI.
6. MF trebuie să abordeze deficiențele identificate în procesele strategice și anuale de planificare a auditului intern prin programe de formare și de sensibilizare, pentru a se asigura că acestea sunt bazate pe riscuri și pregătite în conformitate cu cerințele Standardelor Naționale de Audit Intern (SNAI).
7. MF trebuie să abordeze aspectele legate de capacitatea unităților de audit intern și să încurajeze instituțiile să ocupe posturile vacante din auditul intern, astfel încât să își poată îndeplini obligațiile de audit și să sporească eficacitatea auditului intern.

Achiziții publice

8. MF trebuie să pregătească modificările necesare ale Legii privind achizițiile publice și ale legislației privind concesiunile pentru a asigura o aliniere mai strânsă la directivele UE. Legislația secundară și alte acte de punere în aplicare trebuie adoptate în timp util, aliniate la legislația primară.
9. Guvernul trebuie să se asigure că toate instituțiile implicate în achizițiile publice și concesiunile la nivel central au o capacitate suficientă pentru a-și îndeplini funcțiile. În acest scop, trebuie să crească efectivul de personal al AAP și al Departamentului de achiziții publice al MF.
10. Guvernul/MF trebuie să elimine deficiențele tehnice ale sistemului electronic de achiziții publice (MTender) pentru a permite colectarea, compilarea și analiza eficientă a datelor și pentru a spori eficiența procesului de achiziții.
11. MF și AAP trebuie să colecteze date fiabile și care pot fi prelucrate cu privire la numărul și valoarea achizițiilor cu valoare mică.

Auditul extern

12. Guvernul trebuie să respecte statutul și independența Curții de Conturi. Trebuie să modifice și să pună în aplicare legi referitoare la buget, la serviciul public și la salarii, astfel încât acestea să nu mai submineze elementele-cheie ale independenței organizaționale, funcționale și financiare a Curții de Conturi și să îi limiteze capacitatea de organizare și gestionare.

## Recomandări pe termen mediu (3-5 ani)

Gestionarea bugetului

13. Guvernul trebuie să înființeze o entitate independentă, cum ar fi un consiliu fiscal, pentru a monitoriza respectarea regulilor fiscale.
14. MF trebuie să consolideze capacitatea bugetară a ministerelor de resort pentru a asigura respectarea reglementărilor privind bugetarea capitalului.
15. MF trebuie să elaboreze un cadru pentru standardele de evidență contabilă în conformitate cu recomandările din Documentul nr. 74 OCDE SIGMA privind reformele în domeniul contabilității.
16. MF trebuie să includă veniturile entităților aflate la autogestiune în cadrul bugetar.

Controlul financiar și auditul intern

17. MF trebuie să exploreze modalități de utilizare mai eficientă a resurselor existente de audit intern, luând în considerare soluții precum utilizarea în comun a personalului de audit intern pentru a permite efectuarea mai eficientă a auditului intern, pentru a asigura un control intern eficace al calității și pentru a permite o mai bună evoluție în carieră.

Achiziții publice

18. MF trebuie să pregătească un proiect de lege privind achizițiile publice în domeniul apărării, aliniat la Directiva UE privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității.
19. Guvernul trebuie să elaboreze un cadru unic coerent pentru concesiuni și PPP-uri pentru a evita aplicarea în paralel a mai multor legi.
20. AAP trebuie să elaboreze orientări și materiale de formare suplimentare care să acopere toate etapele procesului de achiziții publice și să conțină informații practice pentru autoritățile contractante și operatorii economici.
21. MF și AAP trebuie să elaboreze și să pună în aplicare un sistem de certificare pentru responsabilii cu achizițiile publice.

Auditul extern

22. Curtea de Conturi trebuie să colaboreze cu instituțiile relevante pentru a iniția modificări ale cadrului legislativ, astfel încât Constituția să abordeze în mod adecvat independența și statutul acesteia.

## Analiză

### *Gestionarea bugetului*

#### Principiul 1: Guvernul publică un cadru bugetar pe termen mediu la nivel guvernamental general, care se bazează pe previziuni credibile și acoperă o perioadă minimă de trei ani; toate autoritățile bugetare funcționează în cadrul acestuia.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea cadrului bugetar pe termen mediu" este 2. Deși CBTM este relativ puternic, acesta nu este pus în aplicare în mod consecvent și nu a fost actualizat în doi din ultimii patru ani. Utilizarea efectivă a instrumentului este limitată din cauza devierii mari a cheltuielilor efective de la plan. Cu toate acestea, planificarea precisă pe termen mediu a fost împiedicată de instabilitatea macroeconomică cauzată de pandemia de COVID-19 și de agresiunea Rusiei în Ucraina.

| Indicatorul 6.1.1. Calitatea cadrului bugetar pe termen mediu | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară cât de bine este stabilit cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM) ca plan fiscal al guvernului, concentrându-se pe procesul de elaborare a bugetului și pe patru domenii care influențează calitatea documentelor bugetare. Un CBTM bun trebuie să sporească transparența planificării bugetare, să contribuie cu previziuni mai credibile și, în cele din urmă, să conducă la un echilibru mai bun al bugetului general al administrației publice. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Soliditatea cadrului bugetar pe termen mediu | 9/12 |
| 2. Soliditatea normelor fiscale | 0/5 |
| 3. Credibilitatea planurilor de venituri pe termen mediu (%) | 0/4 |
| 4. Credibilitatea planurilor de cheltuieli pe termen mediu (%) | 0/4 |
| **Total** | **9/25** |

Legea FPRBF, adoptată în 2014, stă la baza tuturor proceselor care cuprind ciclul bugetar. Aceasta oferă un cadru clar, care este strâns aliniat la bunele practici internaționale.

În coroborare cu Ordinul Ministerului Finanțelor (OMF) nr. 209 din 2015, Legea FPRBF include un calendar care permite instituțiilor bugetare de nivelul întâi să își prezinte nevoile bugetare pe termen mediu ca parte

a procesului de pregătire a CBTM. În 2022 și 2023, MF a emis o circulară pe această temă în primul trimestru, în mare parte în conformitate cu calendarul.

Cu toate acestea, CBTM nu sunt încă pregătite în mod regulat, niciunul nefiind elaborat în doi din ultimii patru ani fiscali.[219] Un CBTM a fost elaborat în 2022 pentru perioada 2023-2025, dar Guvernul l-a adoptat abia în octombrie, în timp ce calendarul bugetar prevede adoptarea înainte de 1 iunie. În consecință, în 2022, CBTM a fost adoptat numai după emiterea circularei bugetare care reglementează pregătirea bugetului anual.[220]

Legea FPRBF include o normă fiscală pentru deficitele bugetului public național, dar nu există nicio regulă fiscală pentru datoria publică. Conform articolului 15.1, deficitul nu poate depăși 2,5% din produsul intern brut (PIB). Această regulă fiscală nu a fost încălcată în 2021, cu un deficit bugetar efectiv de 1,9%, dar a fost încălcată în 2022 cu un deficit efectiv de 3,3%.[221] Se estimează, de asemenea, că regulile fiscale nu vor fi respectate în CBTM pentru perioada 2023-2025, care includ proiecții de deficit de 6 % în 2023, 4,9 % în 2024 și 4 % în 2025. Astfel de devieri de la regula fiscală sunt însă permise, deoarece Legea FPRBF include o clauză derogatorie pentru 1) dezastre naturale/situații de urgență în materie de securitate națională; 2) scăderea activității economice sau o inflație peste așteptări; și 3) crizele din sectorul financiar. Guvernul consideră că instabilitatea regională în urma războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei oferă o astfel de justificare, dar Moldova nu a înființat o instituție independentă (cum ar fi un consiliu fiscal sau un birou bugetar parlamentar) care să discute validitatea unor astfel de argumente și să ofere consultanță cu privire la respectarea regulii fiscale.

În conformitate cu bunele practici, CBTM prevede proiecții pentru cheltuielile agregate pentru trei ani fiscali. Aceste proiecții sunt interpretate ca un plafon fix pentru anul următor și orientative pentru următorii doi ani. Plafoanele din CBTM sunt prezentate numai la nivel sectorial și nu pentru autoritățile bugetare de nivel întâi, pentru care numai circulara bugetară detaliază plafoanele. Întrucât nu există o legătură clară între plafoanele sectoriale din CBTM și plafoanele pentru autoritățile bugetare, eficacitatea CBTM în ceea ce privește predictibilitatea și planificarea politicilor pentru ministerele de resort este limitată.

Eficacitatea CBTM în ceea ce privește asigurarea unui cadru bugetar predictibil pe termen mediu este, de asemenea, compromisă de lipsa de precizie a proiecțiilor. De fapt, proiecțiile privind CBTM deviază cu aproximativ 30 % de la veniturile și cheltuielile agregate efective, nerespectând standardele minime de credibilitate a documentelor bugetare (Tabelul 10). Incertitudinea generată de pandemia de COVID-19 în 2020, când a fost adoptat CBTM 2021-2023, face parte din explicație și justifică o prognoză conservatoare pentru 2022. Faptul că proiecțiile de venituri au fost mai mici decât veniturile efective reflectă aderarea Guvernului la disciplina fiscală.

### Tabelul 10. Diferența dintre CBTM și cheltuielile și veniturile efective ale bugetului de stat

| | Proiecție pentru anul 2022 conform CBTM 2021-2023 (în milioane MDL) | Efectiv 2022 (în milioane MDL) | Diferență |
|---|---|---|---|
| **Venituri** | 45 372 | 59 248 | 31 % |
| **Cheltuieli** | 53 421 | 68 573 | 28 % |

Sursa: CBTM 2021-2023 și Raportul anual privind executarea bugetului de stat 2022.

[219] În 2019 nu a fost pregătit niciun CBTM pentru perioada 2020-2022 sau în 2021 pentru perioada 2022-2024.

[220] Hotărârea Guvernului nr. 692 din 5 octombrie 2022.

[221] Raportul anual privind executarea bugetului de stat pentru anul 2022, p. 4, https://mf.gov.md/ro/download/file/fid/25919.

## Concluzie

Cadrul legal al Republicii Moldova reflectă multe bune practici internaționale pentru pregătirea CBTM. Cu toate acestea, aceste practici nu sunt respectate în mare măsură în punerea efectivă în aplicare. Deși cadrul susține disciplina fiscală prin utilizarea unor estimări prudente ale veniturilor, acesta nu poate fi considerat încă un instrument de sprijin pentru planificarea politicilor pe termen mediu, din cauza inexactităților sale de proiecție și a devierilor mari de la cheltuielile efective.

## Principiul 2: Bugetul este formulat în conformitate cu cadrul juridic național, cu alocări de cheltuieli cuprinzătoare, care sunt în concordanță cu cadrul bugetar pe termen mediu și sunt respectate.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea procesului bugetar anual și credibilitatea bugetară" este 2. Moldova înregistrează rezultate bune în ceea ce privește transparența propunerilor bugetare, dar există deficiențe în credibilitatea atât a planurilor sale de venituri, cât și a celor de cheltuieli. De asemenea, performanța sa considerabilă în ceea ce privește transparența bugetară este compromisă de factori care nu sunt incluși în cadrul indicatorilor (a se vedea explicația de mai jos).

| Indicatorul 6.2.1. Calitatea procesului bugetar anual și credibilitatea bugetului - | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator analizează procesul de elaborare a bugetului și nivelul de transparență și calitate a documentelor bugetare. Parametrii de calitate includ legătura dintre bugetul multianual și cel anual, procesul de pregătire a bugetului, selectarea priorităților pentru noile cheltuieli, exhaustivitatea și transparența documentației bugetare, controlul și supravegherea propunerilor bugetare și normele pentru ajustarea bugetară în cursul anului. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Alinierea operațională dintre CBTM și procesul bugetar anual | 2/4 |
| 2. Fiabilitatea calendarului bugetar | 1/4 |
| 3. Transparența propunerilor de buget înainte de adoptarea acesteia în Parlament | 5/8 |
| 4. Calitatea în bugetarea proiectelor de investiții de capital | 2/5 |
| 5. Controlul parlamentar asupra bugetului anual | 1/5 |
| 6. Transparența și predictibilitatea procedurilor de ajustare bugetară în cursul anului | 1/4 |
| 7. Credibilitatea planurilor de venituri în bugetul anual (%) | 0/4 |
| 8. Credibilitatea planurilor de cheltuieli în bugetul anual (%) | 2/4 |
| **Total** | **14/38** |

Legea FPRBF definește componența sectorului public și componentele bugetului public național, care acoperă administrația publică (administrația publică centrală, precum și administrația publică locală). Nivelul central include autoritățile bugetare acoperite de bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și Fondul asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM).

Documentația anuală privind bugetul public național este cuprinzătoare și publicată în mod clar pe pagina web a Ministerului Finanțelor. Pachetul pentru bugetul de stat pentru anul 2023 a inclus un proiect de lege a bugetului de stat pentru anul 2023 și 10 anexe la proiectul de lege. Printre altele, acesta include o notă explicativă care descrie evoluțiile macrofiscale, politicile care stau la baza bugetului public național și relațiile dintre diferitele componente ale bugetelor. Acesta prezintă bugetul în funcție de clasificarea administrativă, economică (standardul GFS) și funcțională (standardul COFOG), iar al doilea volum al pachetului bugetului de stat pentru 2023 a aplicat, de asemenea, o clasificare a programelor (prevede 213 bugete de performanță a programului). Cel de-al doilea volum nu este votat de Parlament, dar este pregătit în scopuri informaționale și de gestiune internă.

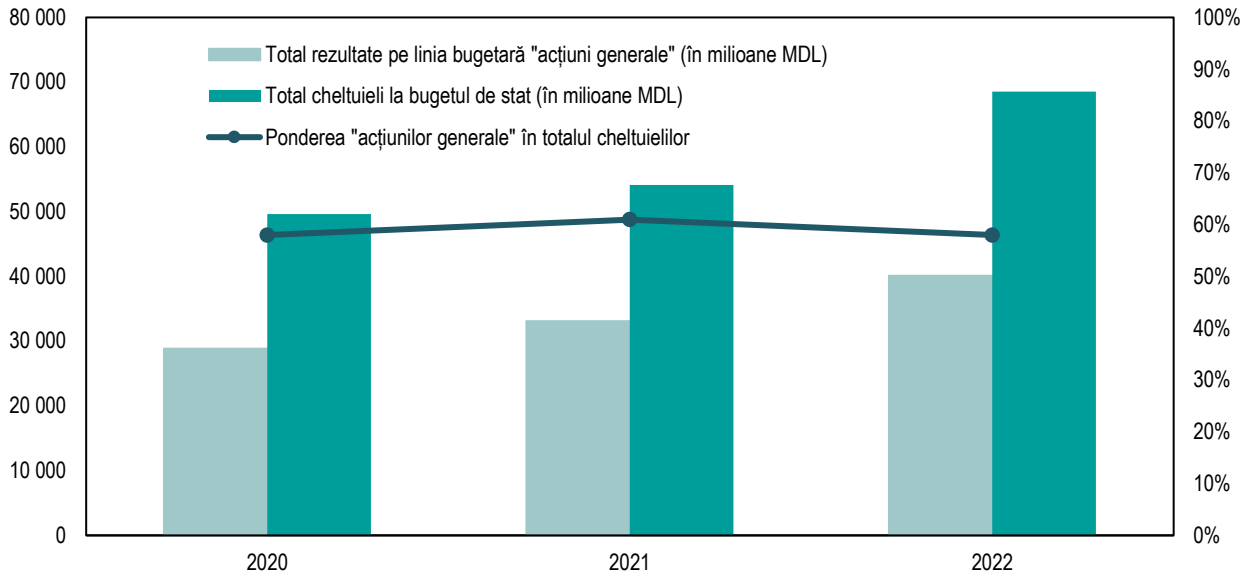
Sistemul de clasificare a bugetului administrativ prezintă unele deficiențe. În primul rând, distinge 49 de autorități bugetare de nivel întâi, în timp ce numărul ministerelor de resort și al organismelor constituționale este de numai 21. În al doilea rând, acesta clasifică un volum mare de cheltuieli ca fiind pur și simplu "acțiuni generale". Această linie bugetară este considerată un "minister virtual", MF fiind cel care planifică și execută cheltuielile sale. MF afirmă că această linie bugetară implică în primul rând transferuri către administrațiile locale și către cele două fonduri pentru securitate socială și asistență medicală, dar documentele bugetare (atât pentru planificare, cât și pentru execuție) nu oferă informații concrete cu privire la tipul și valoarea acestor cheltuieli.[222] Având în vedere dimensiunea liniei bugetare, acest lucru reduce semnificativ transparența bugetară (Tabelul 11).

### Tabelul 11. Cheltuielile pentru "acțiuni generale" și ponderea în totalul cheltuielilor bugetului de stat

| | Total rezultate pe linia bugetară "acțiuni generale" (în milioane MDL) | Total cheltuieli la bugetul de stat (în milioane MDL) | Ponderea "acțiunilor generale" în totalul cheltuielilor |
|---|---|---|---|
| 2020 | 28 843 | 49 635 | 58% |
| 2021 | 33 125 | 54 117 | 61% |
| 2022 | 40 126 | 68 573 | 58% |

Sursa: Legea bugetului anual/ și Raportul privind executarea bugetului de stat pentru anii 2020, 2021 și 2022

### Figura 18. Ponderea "acțiunilor generale" în totalul rezultatelor bugetului de stat




Sursa: Legea bugetului anual/ și Raportul privind executarea bugetului de stat pentru anii 2020, 2021 și 2022

Veniturile și cheltuielile extrabugetare reduc, de asemenea, transparența bugetară. În subordinea ministerelor și autorităților administrației publice centrale se află numeroase instituții aflate în autogestiune, care primesc fonduri prin taxe și tarife care nu sunt raportate în documentele bugetare. Raportul privind

[222] Numai Anexa 3/Formularul 3 din Legea bugetară anuală/Raportul privind executarea bugetului de stat oferă doar informații privind defalcarea alocărilor din "acțiunile generale" pe funcții.

cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (CPRF) estimează că aceste fluxuri sunt echivalente cu aproximativ 6% din bugetul total de stat.[223]

În ceea ce privește procesul de pregătire bugetară, calendarul bugetar inclus în Legea FPRBF coroborată cu OMF nr. 209/2015 acordă autorităților bugetare 30 de zile pentru a-și pregăti documentele – de la 1 iunie (emiterea Circularei bugetare) până la 1 iulie – dar în 2022 calendarul nu a fost respectat, iar Circulara a fost emisă abia la 14 septembrie. Întrucât propunerile de buget pentru 2023 urmau să fie prezentate până la 30 septembrie 2022, autoritățile bugetare au avut la dispoziție doar două săptămâni pentru a-și pregăti propunerile.

Un model similar de nerespectare a calendarului este observat în controlul bugetar exercitat de Parlament. Conform calendarului bugetar, Parlamentul trebuie să aibă la dispoziție șase săptămâni pentru a examina bugetul, dar în 2022 a avut la dispoziție doar două săptămâni, primind proiectul de buget la 7 decembrie 2022 și adoptându-l la 22 decembrie 2022.

Credibilitatea bugetului poate fi măsurată ca diferența dintre estimări și rezultate (Tabelul 12). În 2022, estimările privind veniturile au fost moderate, ducând la o supracolectare a veniturilor cu 18,3%. Acest lucru a rezultat din încasările mai mari la impozitul pe profit și la taxa pe valoarea adăugată (TVA) la bunurile importate, precum și dintr-un excedent semnificativ de granturi pe care Moldova le-a primit de la organizațiile internaționale.[224]

### Tabelul 12. Devierea dintre planurile bugetare (cheltuieli și venituri) și rezultate

| | Planificat 2022 (în milioane MDL) | Efectiv 2022 (în milioane MDL) | Diferență |
|---|---|---|---|
| **Venituri** | 50 067 | 59 248 | 18.3 % |
| **Cheltuieli** | 65 203 | 68 573 | 5.2 % |

În ceea ce privește cheltuielile, credibilitatea cheltuielilor agregate este rezonabilă, cu o abatere de 5,2% pentru anul fiscal 2022, iar raportul CPRF pentru 2018-2020 confirmă, de asemenea, performanțe acceptabile privind credibilitatea agregată a cheltuielilor. Cu toate acestea, la nivel dezagregat, variațiile pentru fiecare rubrică administrativă sunt considerabile: pentru șase ministere, rezultatele au fost cu peste 10 % mai mari decât era planificat.

[223] Raportul de evaluare a performanței CPRF, mai 2022, www.PEFA.org.

[224] În 2022, s-au primit granturi de la organizații internaționale în valoare de 3 296 milioane MDL – cu 2 084 milioane MDL (172%) mai mult decât se estimase. În total, granturile externe se ridică la 5,6% din veniturile totale.

### Tabelul 13. Devieri de la creditele bugetare inițiale, anul fiscal 2022

| | Planificate în milioane MDL | Rezultate în milioane MDL | Deviere | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Absolută | Relativă |
| Ministerul Afacerilor Interne | 3 487 | 4 435 | 948 | 27% |
| Ministerul Muncii și Protecției Sociale | 1 526 | 3 089 | 1 563 | 102% |
| Ministerul Apărării | 860 | 992 | 132 | 15% |
| Ministerul Mediului | 467 | 568 | 101 | 22% |
| Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene | 453 | 567 | 114 | 25% |
| Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării | 193 | 666 | 473 | 246% |

O ultimă observație privind credibilitatea bugetului se referă la planificarea proiectelor de capital. Cifrele pentru 2021 și 2022 demonstrează că, la nivel agregat, bugetul inițial a fost executat în mare măsură. Cu toate acestea, Guvernul a decis în ambii ani să adopte bugete suplimentare în al patrulea trimestru al anului fiscal. Bugetele suplimentare sunt utilizate în mod normal pentru alinierea creditelor la cele efective, dar rata de execuție a bugetului de capital a scăzut cu peste 25% în 2021 și cu peste 10% în 2022 din cauza alocărilor suplimentare aprobate până la sfârșitul exercițiului financiar (Tabelul 14).

### Tabel 14. Ratele de execuție bugetară pentru cheltuielile de capital (anii fiscali 2021 și 2022)

| | Buget inițial (în milioane MDL) | Buget revizuit (în milioane MDL) | Rezultatul ( în milioane MDL) | Rata de execuție în raport cu bugetul inițial | Rata de execuție în raport cu bugetul revizuit |
|---|---|---|---|---|---|
| 2021 | 1 648 | 2 257[225] | 1 665 | 101% | 74% |
| 2022 | 2 662 | 3 181[226] | 2 241 | 84% | 70% |

Cifrele agregate pentru executarea bugetului de capital maschează variațiile la nivel dezagregat. Multe proiecte de investiții nu sunt pregătite în mod adecvat înainte de a fi incluse în documentele bugetare, ceea ce duce la rate scăzute de execuție. Un nou regulament care impune proceduri mai stricte de evaluare a proiectelor a fost adoptat recent pentru a remedia această deficiență[227], dar constrângerile de capacitate în ceea ce privește funcțiile financiare și politice ale autorităților bugetare împiedică punerea sa în aplicare.[228]

[225] În anul 2021 au mai fost prevăzute alte trei bugete suplimentare, însă cele mai mari revizuiri ale bugetului de capital au fost adoptate prin Legea nr. 135 din 14 octombrie 2021.

[226] Legea nr. 205 din 28 decembrie 2022.

[227] Hotărârea Guvernului nr. 684 din 29 septembrie 2022.

[228] Conform informațiilor din proiectul finanțat de UE privind facilitatea de pregătire a proiectelor de asistență tehnică a UE.

## Concluzie

Bugetul este elaborat utilizând estimări conservatoare pentru venituri, ceea ce aduce beneficii disciplinei fiscale, dar reduce credibilitatea bugetului ca ghid fiabil de punere în aplicare a politicilor. Nerespectarea termenelor din calendarul bugetar subminează, de asemenea, credibilitatea procesului de planificare bugetară. Deși documentația bugetară este cuprinzătoare și ușor accesibilă, alocările neclare din linia bugetară "acțiuni generale" și neraportarea veniturilor entităților aflate în autogestiune pun în pericol transparența. S-au înregistrat progrese în ceea ce privește reglementarea bugetării capitalului, dar constrângerile legate de capacitate împiedică punerea în aplicare.

## Principiul 3: Ministerul Finanțelor (sau autoritatea centrală de trezorerie autorizată) controlează la nivel central plata fondurilor din contul unic al trezoreriei și asigură lichiditatea în numerar.

În total, valoarea indicatorului "Fiabilitatea executării bugetului și a practicilor de evidență contabilă" este 5. Performanța solidă în ceea ce privește acest principiu reflectă instituirea corespunzătoare și respectarea strictă a unui cont unic trezorerial (CUT), practicile de gestionare a numerarului și controalele angajamentelor, rezultând doar o sumă neglijabilă a arieratelor de plată.

| Indicatorul 6.3.1. Fiabilitatea execuției bugetare și a practicilor de evidență contabilă - | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară calitatea gestionării numerarului și a angajamentelor, controalele în execuția bugetară și practicile de evidență contabilă. Aceste aspecte asigură informații fiabile privind cheltuielile publice și, prin urmare, o bază pentru deciziile de management a fondurilor guvernamentale.<br>Fluxul eficient de numerar și planificarea, monitorizarea și gestionarea angajamentelor de către trezorerie facilitează predictibilitatea disponibilității fondurilor pentru unitățile bugetare. Practicile de evidență contabilă fiabile care includ controlul și verificarea constantă a practicilor de înregistrare ale contabililor sunt importante pentru a asigura o bună informare a conducerii. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | **5** |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Prezența unui cont unic trezorerial (CUT) | 2/2 |
| 2. Frecvența transferului de venituri către CUT | 1/1 |
| 3. Frecvența consolidării numerarului | 1/1 |
| 4. Credibilitatea planificării fluxurilor de numerar | 1.5/2 |
| 5. Clasificarea bugetară și planul de conturi | 2/2 |
| 6. Frecvența reconcilierii conturilor bancare pentru toate conturile bancare ale administrației publice centrale | 2/2 |
| 7. Disponibilitatea datelor privind stocul arieratelor la cheltuieli | 2/2 |
| 8. Arierate la cheltuieli (%) | 3/3 |
| **Total** | **14.5/15** |

Legea FPRBF (art. 62), coroborată cu OMF nr. 215/2015, prevede cadrul de reglementare pentru gestionarea numerarului.[229] Această lege a instituit un CUT la Banca Națională a Moldovei, cu subconturi pentru autoritățile bugetare care activează în cadrul bugetului public național (bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și Fondul asigurării obligatorii de asistență medicală), precum și instituțiile publice la autogestiune. MF are acces în timp real la poziția consolidată a fondurilor CUT.

[229] OMF nr.215/2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național și a mijloacelor extrabugetare prin Contul Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor.

Autorităților bugetare și instituțiilor la autogestiune li se interzice să deschidă conturi bancare în instituțiile financiare.

Pentru a anticipa necesarul de numerar, Trezoreria solicită fiecărei autorități bugetare să prezinte proiecțiile de cheltuieli și venituri pentru întregul an, defalcate pe luni, în termen de 30 de zile de la aprobarea bugetului anual. La sfârșitul fiecărei luni, prognoza anuală (defalcată pe luni) este actualizată în funcție de execuția bugetului.

În baza Legii bugetului aprobată anual, MF stabilește un buget pentru întregul an și nu impune limite de repartizare. MF introduce plafoane de alocare în sistemul Trezoreriei pentru toate autoritățile bugetare, care își pot planifica apoi cheltuielile pentru întregul an. Autoritățile bugetare sunt obligate să introducă angajamentele în sistem și pot monitoriza online soldurile rămase disponibile pentru noile angajamente pe tot parcursul anului, dar Trezoreria nu va permite unei autorități bugetare să contracteze un nou angajament care depășește soldul rămas al creditului bugetar anual. Neconformitatea poate fi sancționată prin intermediul Inspectoratului Financiar.

În general, Republica Moldova respectă reglementările aplicabile care reglementează controlul angajamentelor.[230] Deși Curtea de Conturi nu evidențiază încălcări regulate ale controalelor privind angajamentele, nivelul scăzut al arieratelor la plată ale țării indică faptul că controalele angajamentelor sunt aplicate cu strictețe. În baza OMF nr. 121/2016, se generează lunar informații privind datoriile cu termen de achitare expirat (arierate) ale bugetului de stat și ale bugetelor locale. Rapoartele anuale de execuție bugetară pentru anii 2021 și 2022 indică faptul că ponderea datoriilor restante (arierate) este mai mică de 1% din totalul activelor și cheltuielilor nefinanciare.[231, 232]

## Concluzie

Prin intermediul Direcției Trezorerie de Stat a MF, Guvernul are rezultate bune în ceea ce privește punerea la dispoziție a mijloacelor pentru executarea bugetului aprobat și asigurarea faptului că nu sunt asumate angajamente nefinanțate. Există un cadru juridic pentru diferitele subprocese și nu există dovezi că reglementările aplicabile nu sunt respectate. Drept urmare, Guvernul a evitat acumularea arieratelor la cheltuieli în ultimii ani.

[230] Legea FPRBF, art. 66, și OMF nr. 215/2015, capitolul IV.

[231] Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2021, p. 109, https://www.mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale.

[232] Raportul CPRF a ajuns la aceeași concluzie pentru exercițiile financiare 2019 și 2020.

### Principiul 4: Există și este implementată o strategie clară de management a datoriilor, astfel încât se respectă ținta datoriei generale a țării și costurile pentru deservirea datoriei sunt ținute sub control.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea managementului datoriei publice" este 4. Planificarea și raportarea datoriilor se efectuează în mod regulat și, deși ținta datoriei nu a fost atinsă, nivelul general al datoriei este sustenabil. Fiind o țară mică într-o regiune instabilă, cu o piață de capital doar parțial dezvoltată pentru valorile mobiliare de stat, portofoliul de datorii al Moldovei este expus anumitor riscuri.

| Indicatorul 6.4.1. Calitatea managementului datoriei publice | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară procedurile și organizarea stabilite pentru managementul datoriei publice și rezultatele obținute, în ceea ce privește practicile de atenuare a riscului datoriei, ponderea datoriei publice în produsul intern brut (PIB) și diferența dintre rezultatul datoriei sectorului public și țintă. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Existența cerințelor și limitărilor pentru împrumuturi în cadrul juridic | 3/3 |
| 2. Existența și conținutul minim al unei strategii de management a datoriei publice | 4/4 |
| 3. Claritatea raportării cu privire la datoria publică | 4/4 |
| 4. Diminuarea riscurilor din stocul datoriei publice | 2/6 |
| 5. Diferența dintre rezultatul datoriei sectorului public și țința (%) | 3/3 |
| 6. Datoria publică ca procent din PIB (%) | 2/2 |
| **Total** | **18/22** |

Legea FPRBF și Legea nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat constituie cadrul legal pentru managementul datoriei. Acest cadru autorizează MF să efectueze managementul datoriei sectorului public, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale depunând orice cerere de împrumut la MF, care acționează în calitate de debitor.[233] Legea bugetului impune limite asupra datoriei de stat interne, datoriei de stat externe, precum și asupra soldurilor garanțiilor externe și interne ale statului.

În fiecare an, Direcția Datorii publice pregătește o strategie de management a datoriei sub forma unui Program privind datoria publică pentru o perioadă de trei ani, pe o bază continuă.[234] Programul se axează pe "administrația publică" sau "datoria de stat" și acoperă administrația publică centrală, administrația publică locală (unitățile administrativ teritoriale) și fondurile de securitate socială. Programul privind datoria publică nu stabilește o țintă pentru datoria publică sau datoria de stat, ci prezintă diferite scenarii pentru următorii trei ani și include obiective doar pentru diverși parametri de risc, cum ar fi ponderea datoriei cu rată variabilă.

Între timp, CBTM stabilește obiective pentru datoria de stat ca pondere în PIB și pentru Legea bugetară anuală sub formă de estimări. Ținta pentru datoria de stat în Legea bugetului pentru 2022 a fost depășită cu doar 8,4% în cele efective.[235] Într-adevăr, o privire de ansamblu asupra evoluției datoriei de stat a

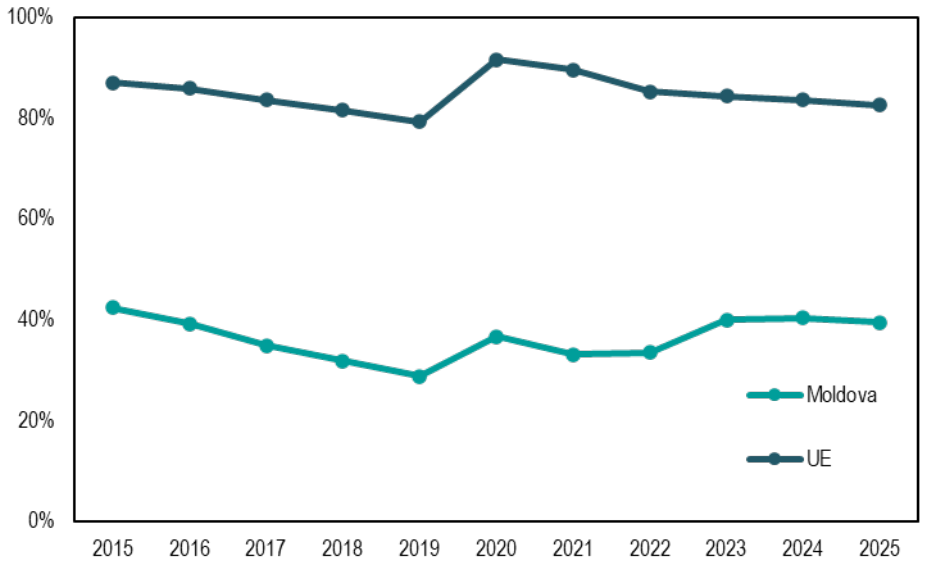
[233] Direcția Datorii publice de la Ministerul Finanțelor este mandatată să implementeze cadrul legal.

[234] Cel mai recent program a fost adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 10 din 11 ianuarie 2023 cu privire la aprobarea Programului Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2023-2025).

[235] Datoria de stat estimată pentru anul 2022 a constituit 103 310 milioane MDL, iar rezultatul efectiv a constituit 94 660 milioane MDL.

Moldovei începând cu 2015 arată că datoria de stat a fost relativ stabilă și cu mult sub norma de la Maastricht de 60% (Figura 19).[236]

### Figura 19. Evoluția datoriei de stat generale, 2015-2023




Rapoartele anuale privind datoriile, care sunt pregătite în termen de trei luni de la sfârșitul anului fiscal, oferă informații suplimentare privind evoluția datoriei.[237] Acoperirea raportului privind datoria este mai largă decât programul privind datoria și include nu numai datoria de stat, ci și datoria Băncii Naționale a Moldovei și a întreprinderilor publice.

În ceea ce privește riscurile fiscale legate de datorii, MF monitorizează îndeaproape datoria administrațiilor locale (unităților administrativ-teritoriale) și a Î.S.-urilor. În timp ce administrațiile locale și întreprinderile de stat se pot împrumuta fără permisiunea prealabilă a Guvernului[238], Hotărârea Guvernului nr. 1136/2007 impune ca acestea să-și raporteze datoria trimestrial pentru a fi incluse în raportul anual de management a datoriei.

Direcția Datorii publice monitorizează, de asemenea, profilul de risc al portofoliului de datorie, raportul său anual incluzând valorile realizate ale diferiților parametri de risc și variațiile de la țintele programului de datorie. Compararea portofoliului de datorie al Republicii Moldova cu normele de bună practică relevă că nivelul de risc al profilului acesteia depășește ceea ce este considerat prudent (Tabelul 15). Acesta reflectă situația geografică și macroeconomică a țării, o mare parte din care este în afara controlului Guvernului, dar un alt factor este dezvoltarea scăzută a pieței interne de capital, care limitează capacitatea acesteia de a emite valori mobiliare denominate în MDL. Moldova nu emite încă datorii în valută străină.

[236] Datoria definită de Tratatul de la Maastricht acoperă, de asemenea, anumite părți ale datoriei întreprinderilor deținute de stat, în funcție de natura acestora. Guvernul nu pare să aplice această definiție, deoarece nicio datorie a întreprinderilor de stat nu este inclusă în datoria de stat generală.

[237] Raport privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pentru anul 2022, martie 2023.

[238] În baza Legii nr. 419/2006 privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat și a Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul să contracteze datorii, dar pot contracta împrumuturi externe numai de la instituții financiare internaționale.

### Tabelul 15. Profilul de risc al portofoliului de datorie al Republicii Moldova

| Factor de risc | Criteriu de referință pentru bunele practici | Ținta programului privind datoria |
|---|---|---|
| Ponderea datoriei publice care va ajunge la scadență într-un an în datoria totală | 10 % | 27.1% |
| Ponderea datoriei publice în valută străină fără acoperire | 10 % | 61.7%[239] |
| Ponderea datoriei cu rată variabilă în datoria totală | 10 % | 50.3% |

Sursa: Ministerul Finanțelor, Raportul privind managementul datoriei, 2022.

## Concluzie

Datoria este bine gestionată. Moldova dispune de un cadru juridic clar și îl respectă, iar MF a stabilit un ciclu anual de programare și raportare care acoperă datoria de stat generală și datoria publică. Nivelurile globale ale datoriei sunt sustenabile, iar politica bugetară este prudentă. Cu toate acestea, nivelul de risc al profilului portofoliului de datorie este ridicat, parțial din cauza imaturității piețelor de capital ale țării, care limitează opțiunile de emitere a titlurilor de stat.

[239] Direcția Datorii publice nu aplică acoperirea, deci această cifră reprezintă toate împrumuturile externe.

## Principiul 5: Este asigurată transparența și controlul bugetului.

În total, valoarea indicatorului "Transparența și caracterul cuprinzător al raportării și controlului bugetar" este 3. Subindicatorii demonstrează performanțe solide în ceea ce privește rapoartele bugetare anuale, precum și pregătirea la timp a raportului anual privind execuția bugetară și prezentarea acestuia Parlamentului. Cu toate acestea, se observă deficiențe în raportarea și auditarea întreprinderilor de stat și a unităților administrativ teritoriale (administrațiile locale).

| Indicatorul 6.5.1. Transparența și exhaustivitatea raportării și controlului bugetar | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care guvernul facilitează monitorizarea externă a execuției bugetare prin publicarea informațiilor relevante, precum și credibilitatea informațiilor respective și dacă acestea sunt utilizate în mod eficace pentru a asigura responsabilitatea. Se evaluează, de asemenea, gradul de control bugetar pe baza informațiilor publicate. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Exhaustivitatea informațiilor publicate | |
| 1. Calitatea rapoartelor anuale privind veniturile, cheltuielile și împrumuturile publice | 5.5/7 |
| 2. Calitatea raportului financiar anual al guvernului | 3/7 |
| 3. Calitatea rapoartelor anuale ale întreprinderilor de stat, ale fondurilor extrabugetare și ale administrației locale | 1/5 |
| 4. Claritatea standardelor naționale de contabilitate și coerența cu standardele internaționale | 1/4 |
| 5. Existența raportării privind riscurile fiscale identificate în buget | 1/1 |
| Controlul și supravegherea utilizând informații publicate | |
| 6. Calitatea raportării financiare anuale privind utilizarea finanțelor publice | 3/3 |
| 7. Promptitudinea transmiterii raportului instituției supreme de audit către parlament | 2/2 |
| 8. Promptitudinea dezbaterii parlamentare cu privire la raportul instituției supreme de audit | 3/3 |
| **Total** | **19.5/32** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Execuția bugetară este raportată în rapoarte lunare, semianuale și anuale.[240] Rapoartele lunare prezintă execuția bugetară pentru diferitele componente ale sectorului public (bugetul public național, bugetul central consolidat, bugetul de stat, BASS, FAOAM și bugetele locale) conform diferitelor clasificări. Acestea sunt generate din sistemul trezorerial și prezintă cifre de execuție și devieri de la buget în anul curent, precum și comparații cu execuția bugetară din anul precedent. Cu toate acestea, rapoartele lunare nu includ angajamentele și nu analizează devierile de la nivelurile de execuție planificate.

Analiza este mai cuprinzătoare în rapoartele semianuale privind executarea bugetului public național, deoarece aceste rapoarte conțin evoluții macroeconomice recente și factori care necesită rectificare bugetară. Pe lângă abordarea clasificărilor economice și funcționale, rapoartele semianuale prezintă detalii analitice în funcție de clasificarea administrativă. Raportul pentru 2022 a fost elaborat până la 6 septembrie.

[240] Rapoartele sunt accesibile prin intermediul site-ului guvernului, https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului.

Raportul anual privind executarea bugetului de stat (REBS) este întocmit în conformitate cu Legea cu privire la bugetul de stat pentru anul fiscal aplicabil și OMF nr. 216/2015 și OMF 44/2018.[241] Deși Moldova nu a adoptat standarde internaționale de contabilitate și nu explică devierile de la niciunul dintre aceste standarde, REBS anual oferă informații detaliate privind execuția bugetară în termeni de lichidități. Bilanțul este mai puțin cuprinzător, deoarece include intrări privind activele financiare, dar nu și note explicative.

Ca parte a rapoartelor privind execuția bugetară, autoritățile bugetare pregătesc, de asemenea, rezumate ale performanței programului, utilizând indicatori-cheie de performanță. Deși aceste informații sunt utilizate pentru a informa raportul narativ privind execuția bugetară și propunerile de buget pentru anul viitor, aceste rapoarte nu sunt publicate ca parte a REBS anual. În schimb, ministerele de resort sunt responsabile pentru publicarea lor pe site-urile lor respective, deși nu este o practică obișnuită în toate ministerele. Deși din aceste rapoarte ar putea fi obținute informații privind progresele înregistrate în ceea ce privește proiectele de investiții capitale, niciun document nu oferă o supraveghere cuprinzătoare în acest domeniu.

Curtea de Conturi auditează REBS anual, iar procesul de audit respectă cu strictețe cerințele de timp ale Legii FPRBF. MF transmite raportul anual Curții de Conturi înainte de 16 aprilie, iar Curtea de Conturi pregătește și prezintă raportul său de audit până la 1 iunie.[242] În 2022, pentru prima dată, raportul Curții de Conturi a fost prezentat (de către un membru al conducerii) în cadrul aceleiași sesiuni plenare a Parlamentului în care s-a prezentat și REBS anual.

Regulamentul privind auditarea situațiilor financiare anuale ale numeroaselor Î.S. din Moldova nu este respectat cu strictețe. Legea nr. 19/2020 prevede ca situațiile financiare anuale ale tuturor Î.S. să fie supuse auditului extern obligatoriu.[243] Copiile raportului de audit urmează a fi prezentate Agenției Proprietății Publice, care deține Registrul proprietății publice, și Ministerului Finanțelor, care monitorizează riscurile fiscale ale sectorului întreprinderilor de stat. Cu toate acestea, cel mai recent raport al MF privind monitorizarea financiară a activității economico-financiare a întreprinderilor de stat (începând cu primul trimestru al anului 2022) arată că pentru multe întreprinderi de stat nu sunt disponibile situații financiare auditate.[244] Pentru anul 2021, dintr-un total de 178 de întreprinderi cu capital integral de stat, MF a primit doar 19 situații financiare auditate. Din cele 58 de societăți pe acțiuni în care statul deține cel puțin 51% din acțiunile majoritare, MF a primit 24 de rapoarte de audit.

Administrațiile locale nu sunt obligate să întocmească situații financiare anuale. În schimb, acestea raportează MF cu privire la execuția bugetară pentru primul semestru, nouă luni și anual către MF.[245] Legislația nu impune auditarea acestor rapoarte, dar Curtea de Conturi este mandatată să auditeze unitățile administrativ teritoriale și rapoartele acestora privind execuția bugetară.[246] Cu toate acestea, constrângerile de capacitate ale Curții de Conturi îi limitează acoperirea. De exemplu, în 2022, Curtea de Conturi a auditat doar 18 autorități locale din 896 de unități administrativ-teritoriale de nivelul 1 (sate, comune, orașe și municipii) și 35 de unități de nivelul 2 (regionale).

[241] OMF nr. 216/2015 cu privire la aprobarea Planului de conturi contabile în sistemul bugetar şi a Normelor metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar.

OMF nr. 44/2018 privind structura, componentele și formatul formularelor la Raportul anual privind executarea bugetului de stat.

[242] Curtea de Conturi a primit raportul anual pentru anul fiscal 2021 la 15 aprilie 2022 și raportul anual pentru anul fiscal 2022 la 14 aprilie 2023. Raportul Curții de Conturi privind REBS din 31 decembrie 2021 a fost publicat la 30 mai 2022.

[243] Legea nr. 19 din 20 februarie 2020 este o modificare a Legii nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

[244] https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/Nota%20monit%20sem.%20I%202022%20Stiharu.pdf

[245] În baza art. 74 din Legea FPRBF, art. 31 din Legea 397/2003 privind finanțele publice locale, unitățile administrativ-teritoriale și art. 38 din Legea nr. 113/2007 privind contabilitatea.

[246] În baza Legii 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova.

### Concluzie

Sistemul Trezoreriei publică lunar rapoarte de execuție bugetară pentru toate componentele bugetului public național, precum și un raport mai analitic privind executarea bugetară semianuală. Raportul anual se axează pe execuția bugetară și include detalii privind elementele din bilanțul financiar. Între timp, auditurile Curții de Conturi la nivelul administrației publice centrale sunt pregătite în timp util și primesc o atenție sporită din partea Parlamentului. Cu toate acestea, auditurile sectorului Î.S. și ale administrației locale nu sunt efectuate frecvent și sunt insuficiente pentru a asigura responsabilitatea cu privire la utilizarea fondurilor publice.

## *Controlul intern și auditul*

### Principiul 6: Cadrul operațional pentru controlul intern definește responsabilitățile și competențele, iar aplicarea sa de către autoritățile bugetare este conformă cu legislația care reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru controlul intern" este 4. Cadrul juridic, reglementările și orientările suplimentare pentru punerea în aplicare și menținerea sistemelor de control intern sunt corespunzătoare. În plus, a fost elaborat un Plan de acțiune pentru dezvoltarea controlului intern 2023-2026 pentru a aborda deficiențele evidențiate în Strategia de dezvoltare a MFP 2023-2030, dar planul de acțiune tocmai a fost elaborat în 2023 și nu a fost încă aprobat în mod oficial.

| Indicatorul 6.6.1. Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru controlul intern | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care este stabilit cadrul operațional pentru controlul intern (management și control financiar), în ceea ce privește conținutul de politică și strategic, cadrul de reglementare și mecanismele adecvate de revizuire și raportare.<br>Un indicator separat măsoară punerea în aplicare a cadrului operațional pentru controlul intern. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Existența unei politici de dezvoltare a controlului intern | 3/6 |
| 2. Caracterul complet al cadrului de reglementare pentru controlul intern | 4/5 |
| 3. Exhaustivitatea și regularitatea revizuirii anuale și a raportării cu privire la controlul intern | 5/5 |
| **Total** | **12/16** |

Notă: SIGMA a revizuit cadrul metodologic pentru 2019 și a eliminat subindicatorul privind alinierea dintre sistemele naționale de gestiune și control al bugetului și cele pentru programele finanțate de UE.

Legea privind controlul financiar public intern (CFPI) stabilește cerințele legale privind răspunderea managerială descentralizată și implementarea și menținerea sistemelor de control intern în cadrul entităților din sectorul public.[247] Această legislație se aplică conducătorilor tuturor autorităților administrative publice, inclusiv ai administrațiilor locale autonome, responsabili cu punerea în aplicare și menținerea sistemelor de control intern în conformitate cu standardele naționale privind controlul[248] intern (SNCI). Legea CFPI și SNCI sunt în concordanță cu cadrele recunoscute la nivel internațional de control intern și ambele includ dispoziții specifice pentru delegarea autorității decizionale în cadrul autorităților

[247] Legea nr. 229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern.

[248] OMF nr. 189 din 5 noiembrie 2015 cu privire la aprobarea standardelor naționale privind controlul intern în sectorul public.

administrației publice centrale. Implementarea și coordonarea dezvoltării controlului intern este responsabilitatea Direcției politici în domeniul CFPI (UCA) a MF, care a publicat, de asemenea, un manual pentru conducătorii entităților publice privind implementarea controlului intern, ținând cont de SNCI.[249]

Cadrul de reglementare la nivel primar și secundar este corespunzător. Cu toate acestea, UCA nu efectuează analize suplimentare cu privire la dispozițiile legale sau reformele care ar putea afecta punerea în aplicare și dezvoltarea controlului intern.

Deși în 2022 nu exista nicio strategie sau plan de acțiune detaliat pentru dezvoltarea controlului intern, politica în acest domeniu este ghidată în prezent de Strategia de reformă a MFP 2023-2030, care conține priorități și obiective pe termen mediu și lung pentru consolidarea controlului intern.[250] Având în vedere deficiențele mecanismelor actuale de control intern, prioritățile și obiectivele Strategiei oferă o direcție clară pentru dezvoltarea în continuare a politicilor și pentru intervenții specifice în domeniul controlului intern. Accentul se pune pe consolidarea responsabilității manageriale delegate, precum și a modalităților de gestionare a riscurilor, monitorizare și raportare, precum și pe sporirea abilităților, competențelor și gradului de conștientizare în materie de control intern în rândul managerilor și funcționarilor publici. UCA a detaliat în continuare obiectivele manageriale ale Strategiei pentru controlul intern într-un plan de acțiune, Programul CFPI pentru perioada 2023-2026. Deși acest program este aliniat la obiectivele generale ale Strategiei, acesta nu a fost încă aprobat în mod oficial.

UCA furnizează, de asemenea, Guvernului o revizuire anuală cuprinzătoare a implementării controlului intern în Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern, care se bazează pe rapoartele furnizate de toate instituțiile din sectorul public obligate să facă acest lucru (aceste rapoarte prezintă informații privind conformitatea SNCI). Guvernul emite concluzii și decizii pe baza Raportului consolidat și le comunică în mod transparent, publicându-le pe pagina sa de internet și în Monitorul Oficial.[251] Instituțiile din sectorul public sunt obligate să ia măsurile corespunzătoare în baza concluziilor și deciziilor Guvernului.

## Concluzie

Cadrul legislativ pentru controlul intern este clar și complet, deși nu a fost efectuată nicio analiză a altor legi care ar putea afecta dezvoltarea controlului intern. Dispozițiile privind controlul intern din Legea CFPI, SNCI și orientările conexe se aliniază la cadrele recunoscute la nivel internațional și este în vigoare, de asemenea, o strategie pentru a aborda deficiențele controlului intern, deși planul de acțiune de sprijin nu a fost încă aprobat.

[249] Direcția politici în domeniul CFPI (2020), Manual de control intern managerial, Chișinău.

[250] Strategia de reformă a MFP 2023-2030, Componenta 4, Controlul financiar public intern.

[251] Hotărârea Guvernului nr. 97 din 28 iunie 2023 cu privire la Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pe anul 2022, articolul 549, Monitorul Oficial nr. 220-222 din 29 iunie 2023.

## Principiul 7: Fiecare organizație publică pune în aplicare controlul intern în conformitate cu politica generală de control intern.

În total, valoarea indicatorului "Funcționarea controlului intern" este 1. Punerea în aplicare a mecanismelor delegate privind răspunderea managerială și gestionarea riscurilor a fost limitată, iar nivelul scăzut de conștientizare managerială, precum și lipsa capacității și a angajamentului împiedică, de asemenea, punerea în aplicare a mecanismelor de control intern.

| Indicatorul 6.7.1. Funcționarea controlului intern | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care sistemele de control intern sunt puse în aplicare în practică în cadrul autorităților bugetare și între ministere și organizațiile subordonate acestora, precum și rezultatele imediate în ceea ce privește îmbunătățirea răspunderii manageriale și a mecanismelor de guvernanță între ministere și organismele subordonate. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | **1** | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Numărul autorităților bugetare de prim - nivel care nu sunt nici ministere, nici organe constituționale | 1/3 |
| 2. Alinierea dintre structurile de management și cele bugetare (%) | 3/3 |
| 3. Credibilitatea controalelor pentru evitarea angajamentelor peste plafoanele de cheltuieli | 2/2 |
| 4. Disponibilitatea raportării costurilor totale și a progresului fizic al proiectelor majore de investiții | 1/2 |
| 5. Eficacitatea mecanismelor de bază de răspundere managerială în cazul autorităților administrației publice centrale | 0/4 |
| 6. Delegarea autorității decizionale în cadrul ministerelor | 0/4 |
| 7. Regularitatea și caracterul complet al practicilor de gestionare a riscurilor | 0/3 |
| 8. Existența raportării neregulilor | 0/2 |
| **Total** | **7/23** |

Există mai multe aspecte fundamentale ale controlului intern. Alocarea bugetului pentru nivelurile de gestiune din prima și a doua linie este logică și structurată și au fost introduse controale credibile pentru a evita angajamentele peste plafoanele de cheltuieli stabilite.[252] Cu toate acestea, în mai multe domenii, punerea în aplicare a controlului intern nu este în conformitate cu cerințele Legii CFPI sau ale SNCI și nici cu bunele practici ale UE. Deficiențele de control intern identificate corespund celor menționate în Strategia privind reforma administrației publice (RAP) pentru perioada 2023-2030.

Cheia pentru implementarea adecvată a controlului intern este responsabilitatea managerială delegată. Mecanismele de bază de responsabilitate managerială pentru entitățile publice subordonate care raportează ministerelor-mamă funcționează prost, cu o coordonare limitată a planificării, monitorizării și raportării. Adesea, nu există mecanisme de monitorizare sistematică a performanței și de raportare cu privire la obiective măsurabile ale rezultatelor, iar accentul se pune pe indicatorii de realizare din planurile și rapoartele anuale, în loc să se colecteze și să se analizeze informații privind rezultatele și performanța legate de obiective specificate și măsurabile. Delegarea procesului decizional în cadrul entităților din sectorul public este, de asemenea, limitată. Deciziile operaționale care ar putea fi delegate cu ușurință conducerii de nivel inferior necesită adesea aprobarea ministerială (de exemplu, călătorii de afaceri și concedii anuale).

Gestionarea riscurilor în cadrul entităților din sectorul public este un alt domeniu-cheie în care performanța este inadecvată pentru implementarea eficientă a controlului intern, deoarece nu este încă o practică obișnuită să se încorporeze identificarea riscurilor, evaluările riscurilor și răspunsurile la riscuri în procesele

[252] Raportul de evaluare a performanței CPRF din 2022 acordă Moldovei un "A" pentru eficacitatea controalelor privind angajamentele de cheltuieli (PI-25, II).

manageriale. Atunci când riscurile sunt înregistrate sau documentate și planurile de atenuare a riscurilor sunt elaborate și menținute, acest lucru este realizat în cea mai mare parte de o unitate desemnată, cum ar fi departamentul de planificare. Actualizarea periodică a registrelor riscurilor și a planurilor de atenuare a riscurilor, care implică toate nivelurile de gestionare și corelează rezultatele procesului de gestionare a riscurilor cu raportarea și luarea deciziilor manageriale, nu este încă o practică obișnuită. Absența unor obiective clare și măsurabile și a unor indicatori de performanță aferenți, precum și slaba înțelegere a gestionării riscurilor de către managerii din sectorul public împiedică elaborarea unor mecanisme eficace de gestionare a riscurilor.

Entitățile din sectorul public nu dispun de propriile reglementări sau proceduri specifice pentru a face față raportării neregulilor. Majoritatea agențiilor din grupul de eșantionare al evaluării fac trimitere la regulamentul guvernamental general privind procedurile de examinare și raportarea internă a neregulilor.

Interviurile realizate cu reprezentanții a cinci entități publice din eșantion au arătat că, capacitatea limitată, rata înaltă de fluctuație a personalului, motivația scăzută și lipsa de conștientizare și de angajament afectează negativ punerea în aplicare a cerințelor stabilite de legislația și reglementările naționale. De asemenea, interviurile au clarificat faptul că procesele-cheie de linia a doua, cum ar fi planificarea, bugetarea, controlul și monitorizarea, funcționează adesea în condiții de coordonare și cooperare pe orizontală limitate.

### Concluzie

Deși legislația privind controlul intern este bine dezvoltată, punerea în aplicare este mai lentă. Aspectele-cheie pentru funcționarea adecvată a controlului intern cum ar fi delegarea procesului decizional și gestionarea riscurilor sunt deficitare. Gestionarea și raportarea neregulilor sunt, de asemenea, deficitare, deoarece nu există proceduri clare pentru entitățile din sectorul public. În plus, conștientizarea și angajamentul limitat în materie de capacitate împiedică punerea în aplicare a unor sisteme eficiente de control intern.

### Principiul 8: Cadrul operațional pentru auditul intern reflectă standardele internaționale, iar aplicarea acestuia de către autoritățile bugetare este conformă cu legislația care reglementează administrația publică și gestiunea finanțelor publice în general.

În total, valoarea indicatorului "Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru auditul intern" este 4, deoarece cadrul normativ al Republicii Moldova și SNAI sunt aliniate la standardele internaționale. Cu toate acestea, unitățile de audit intern se confruntă cu un deficit semnificativ de personal și nu există niciun plan de acțiune aprobat pentru dezvoltarea sistemului de audit intern.

| Indicatorul 6.8.1. Caracterul adecvat al cadrului operațional pentru controlul intern | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care a fost instituit cadrul operațional pentru auditul intern (AI), evaluând caracterul adecvat al cadrului de reglementare, structura instituțională și mecanismele de coordonare și de asigurare a calității.<br>Un indicator separat măsoară punerea în aplicare a cadrului și rezultatele obținute. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru auditul intern | 5/5 |
| 2. Capacitatea organizatorică pentru auditul intern | 3/5 |
| 3. Coordonarea, dezvoltarea și îndrumarea sistemului de audit intern | 4/5 |
| 4. Existența unui sistem de asigurare a calității pentru auditul intern | 1/3 |
| **Total** | **13/18** |

Legea CFPI conține cerințe generale pentru stabilirea funcției de audit intern în sectorul public, precizând că unitățile de audit intern trebuie introduse în ministerele administrației publice centrale, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină și unele autorități publice locale (consilii raionale).[253] Deși entitățile publice subordonate ministerelor nu au obligația de a înființa o unitate de audit intern, acestea au obligația de a efectua auditul intern de către propria unitate[254] de audit intern sau de către unitatea organului ierarhic superior (ministerul).[255] Legea CFPI prezintă, de asemenea, rolul de audit intern al UCA și afirmă că managerii entităților din sectorul public sunt responsabili pentru înființarea unităților de audit intern în conformitate cu SNAI. Legea CFPI și cerințele SNAI sunt conforme cu standardele Institutului Auditorilor Interni acceptate la nivel internațional.[256]

În plus, Legea CFPI și SNAI acoperă elementele esențiale ale auditului intern, cum ar fi independența și obiectivitatea, modalitățile de raportare, cerințele organizaționale și de performanță și un Cod de etică. În plus, există și funcționează un proces de certificare pentru dezvoltarea profesională a auditorilor interni. Pe baza SNAI, UCA a oferit auditorilor interni îndrumări suplimentare sub forma unui manual de audit intern.

Cu toate acestea, deși au fost înființate unități de audit intern în toate entitățile din sectorul public, astfel cum prevede Legea CFPI, doar 76 din cele 131 de unități centrale și locale care au fost sau ar fi trebuit să fie înființate și să funcționeze sunt efectiv funcționale.

De asemenea, deși toate unitățile de audit intern au elaborat o cartă de audit specifică entității, care descrie rolurile și responsabilitățile fundamentale esențiale de audit în raport cu organizația, aceste unități nu dispun de suficient personal. Conform Legii CFPI, unitățile de audit intern de la nivelul administrației publice centrale ar trebui să aibă cel puțin trei posturi ocupate, iar pentru entitățile administrației locale ar trebui să existe două. Doar 33 % dintre autoritățile administrației publice centrale și 9 % dintre autoritățile administrației publice locale respectă în prezent aceste cerințe. În plus, mai multe unități nu au deloc personal. În ansamblu, doar 51% din posturile de audit intern sunt ocupate, restructurarea la nivel guvernamental în perioada 2017-2018 și salariile scăzute ale auditorilor interni sunt considerate cauze ale numărului insuficient de auditori interni.

### Table 16. Personalul unității de audit intern

| | Entități publice cu audit intern stabilite conform cerințelor legale | Numărul auditorilor interni conform sistematizării | Numărul efectiv de auditori interni 31 decembrie 2022 | Procentul posturilor de audit intern ocupate | Procentul necesarului minim de personal la nivel național 31 decembrie 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ministere și alte instituții centrale** | 100 | 207 | 113 | 55% | 33% |
| **Autoritățile administrației publice locale** | 31 | 55 | 21 | 38% | 9% |

Sursa: Raportul consolidat privind controlul financiar public intern, 2022.

La sfârșitul anului 2022, aproximativ o treime dintre auditorii interni activi dețineau un certificat național emis de MF. UCA a elaborat un program extins de instruire care este oferit anual și există un sistem intern

[253] Legea CFPI articolul 19 alineatul (1)

[254] Legea CFPI articolul 19 alineatul (2)

[255] Legea CFPI articolul 19 alineatul (7)

[256] Standardele internaționale obligatorii ale Institutului Auditorilor Interni pentru auditurile interne constau în declarații privind cerințele de bază pentru practica profesională a auditului intern și pentru evaluarea eficacității performanței acestuia.

și extern de asigurare a calității, cu îndrumări corespunzătoare. UCA efectuează, de asemenea, evaluări externe ale calității, dar, din cauza capacității sale limitate, doar trei au fost efectuate în 2022.

În 2023, Strategia de reformă a MFP 2023-2030 a devenit ghidul pentru politica de dezvoltare a auditului intern.[257] Prioritățile și obiectivele sale pe termen mediu și lung de consolidare a sistemului de audit intern reflectă deficiențele funcționale actuale și trasează o direcție clară pentru dezvoltarea în continuare a capacității, competențelor și calității auditului intern.

Programul CFPI pentru perioada 2023-2026, elaborat de UCA, precizează în detaliu obiectivele strategiei de audit intern. Acest program se aliniază obiectivelor generale ale Strategiei, deși nu a fost încă aprobat în mod oficial.

UCA oferă, de asemenea, Guvernului o revizuire anuală cuprinzătoare a auditului intern în Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern, care consolidează datele din rapoartele tuturor instituțiilor din sectorul public care trebuie să aibă audit intern, precum și informații privind conformitatea cu SNAI. Guvernul emite concluzii și hotărâri pe baza Raportului consolidat și le comunică în mod transparent, prin publicarea lor pe pagina web a Guvernului și în Monitorul Oficial. Din nou, instituțiile din sectorul public sunt obligate să ia măsurile corespunzătoare în conformitate cu concluziile și deciziile guvernamentale.

### Concluzie

Cadrul legislativ pentru auditurile interne este bine definit. Standardele naționale de audit intern sunt în vigoare și aliniate la standardele recunoscute la nivel internațional (Institutul Auditorilor Interni), iar orientările și instruirile aferente au fost elaborate pentru a sprijini implementarea auditului intern. Cu toate acestea, unitățile de audit intern nu dispun de personal suficient. În plus, UCA efectuează doar un număr limitat de evaluări externe ale calității și doar o treime din auditorii interni activi sunt certificați.

### Principiul 9: Fiecare organizație publică implementează auditul intern în conformitate cu documentele generale de politică de audit intern, în funcție de organizație.

În total, valoarea indicatorului "Funcționarea auditului intern" este 2. Calitatea rapoartelor de audit este rezonabilă, dar planificarea auditului este slabă. În plus, rata scăzută de punere în aplicare a recomandărilor limitează impactul auditurilor interne.

| Indicatorul 6.9.1. Funcționarea auditului intern | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care auditul intern este pus în aplicare și dacă activitățile contribuie în mod eficace la îmbunătățirea managementului finanțelor publice în cadrul autorităților bugetare. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

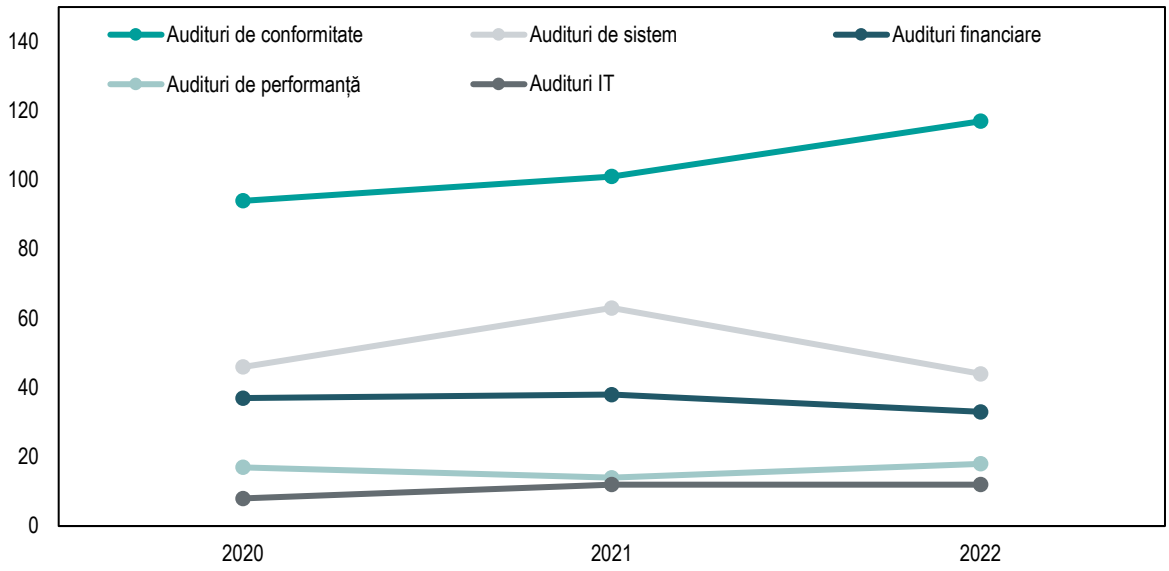
| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Soliditatea planificării auditului intern în autoritățile bugetare | 0/7 |
| 2. Calitatea rapoartelor de audit | 5/6 |
| 3. Monitorizarea și punerea în aplicare a recomandărilor auditului (%) | 2/3 |
| **Total** | **7/16** |

În ceea ce privește planificarea strategică și anuală de către unitățile de audit intern, doar 38% dintre unitățile operaționale au furnizat UCA un plan strategic de audit la sfârșitul anului 2022 și doar 70% au furnizat un plan anual. Calitatea ambelor planuri variază semnificativ în funcție de entitate: în timp ce unele sunt bine elaborate și însoțite de o analiză cuprinzătoare a riscurilor, altele sunt foarte limitate și conțin

[257] Strategia de reformă a MFP 2023-2030, Componenta 4, Controlul financiar public intern.

doar o listă scurtă de audituri planificate pentru anul următor, cu puține informații suplimentare sau deloc. Auditurile incluse în planurile strategice și/sau anuale ale entităților publice incluse în eșantion au fost orientate în principal (45 %) către conformitate în 2022 (Figura 20).

### Figura 20. Tipuri de audituri efectuate, 2020-2022

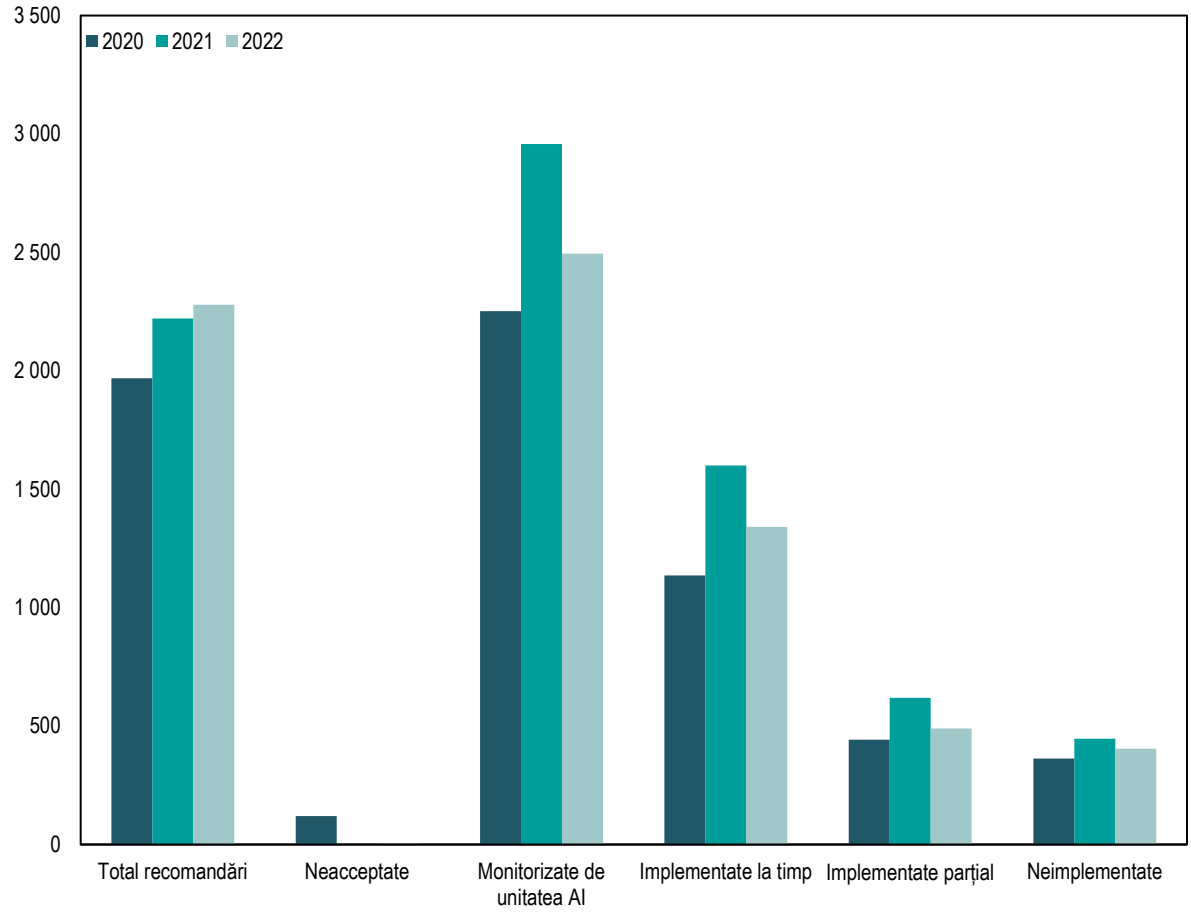



Sursa: Raportul consolidat privind controlul financiar public intern, 2022.

Calitatea rapoartelor de audit intern examinate pentru această evaluare a fost, în general, suficientă, majoritatea rapoartelor de eșantionare fiind audituri pe orizontală privind integritatea guvernului. Acestea au făcut parte din primul audit intern pe orizontală la nivel guvernamental care a fost efectuat, în urma unei evaluări a riscurilor și a discuțiilor cu conducerea superioară. Experți din cadrul Academiei Naționale de Finanțe și Economie a Ministerului Finanțelor al Țărilor de Jos au oferit sprijin, iar auditurile au urmat un format fix în ceea ce privește abordarea și raportarea. Rapoartele din acest audit pe orizontală, precum și celelalte audituri pe care le-am evaluat, au fost aliniate la cerințele SNAI și la orientările UCA. Toate rapoartele conțin recomandări care abordează responsabilitățile de gestionare.

În general, există mecanisme pentru a da curs recomandărilor auditului intern și toate unitățile funcționale de audit intern au verificat punerea în aplicare a recomandărilor lor. Aproximativ 55 % din recomandări au fost puse în aplicare în anul în care au fost raportate (Figura 21).

## Figura 21. Punerea în aplicare a recomandării de audit, 2020-2022




Notă: AI = audit intern.
Sursa: Raportul consolidat privind controlul financiar public intern, 2022.

Din cauza lipsei de personal, unitățile de audit intern sunt în măsură să acopere doar o parte limitată din domeniile potențiale de audit ale unei entități. Acest lucru reduce impactul funcției de audit intern în entitățile din sectorul public, la fel ca accentul pus pe auditurile de conformitate și numărul total insuficient de audituri ale performanței efectuate.

## Concluzie

Planificarea strategică și anuală a unităților de audit intern nu îndeplinește cerințele SNAI. Caracterul complet și calitatea planurilor strategice și anuale sunt necorespunzătoare și nu se bazează întotdeauna pe o analiză solidă a riscurilor. Deși calitatea raportării de audit este rezonabilă, punerea în aplicare a recomandărilor este încă relativ scăzută. Lipsa de personal reduce, de asemenea, impactul funcției de audit intern.

## *Achiziții publice*

### Principiul 10: Reglementările privind achizițiile publice (inclusiv parteneriatele public-privat și concesiunile) sunt aliniate la *acquis*-ul Uniunii Europene, includ domenii adiționale care nu sunt acoperite de *acquis*, sunt armonizate cu reglementările corespunzătoare din alte domenii și sunt aplicate în mod efectiv.

În total, valoarea indicatorului "Calitatea cadrului legislativ pentru achizițiile publice și PPP-uri/concesiuni" este 4. Acest scor înalt se bazează în principal pe alinierea puternică a legislației naționale a Republicii Moldova la directivele UE privind achizițiile publice (directivele[258] UE), cu excepția Directivei UE privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității.[259] Cu toate acestea, au existat întârzieri semnificative în adoptarea legislației secundare și în înființarea unei instituții-cheie.

| Indicatorul 6.10.1. Calitatea cadrului legislativ pentru achizițiile publice și PPP-uri/concesiuni | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator măsoară calitatea cadrului legislativ pentru achizițiile publice și parteneriatele public-privat (PPP-uri)/concesiuni, peste și sub pragurile UE. Sunt evaluate oportunitățile de participare a întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) la achizițiile publice, precum și dacă sunt luate măsuri practice pentru a permite punerea în aplicare corespunzătoare a legislației. Ceilalți indicatori din domeniul achizițiilor publice analizează punerea efectivă în aplicare a legilor și reglementărilor și rezultatele acestora. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |
| | | | | | | **Puncte 2023** |
| Conformitatea legislației privind achizițiile publice cu *acquis*-ul pentru contracte peste pragurile UE | | | | | | |
| 1. Nivelul de aliniere a legislației privind achizițiile publice la directivele UE | | | | | | 3/6 |
| 2. Domeniul de aplicare al legislației privind achizițiile publice | | | | | | 4/6 |
| 3. Proceduri de achiziții publice | | | | | | 4/4 |
| 4. Publicare și transparență | | | | | | 5/5 |
| 5. Alegerea participanților și atribuirea contractelor | | | | | | 3/5 |
| 6. Disponibilitatea opțiunilor procedurale | | | | | | 4/4 |
| Proceduri de achiziții publice pentru contracte sub pragurile UE | | | | | | |
| 7. Publicitatea procedurilor de achiziții publice | | | | | | 3/3 |
| 8. Proceduri de atribuire a contractelor | | | | | | 7/7 |
| Oportunități de participare a IMM-urilor la achizițiile publice | | | | | | |
| 9. Oportunități de participare a IMM-urilor la achizițiile publice | | | | | | 4/5* |
| Disponibilitatea măsurilor pentru aplicarea practică a cadrului legislativ | | | | | | |
| 10. Disponibilitatea măsurilor pentru aplicarea practică a cadrului legislativ | | | | | | 1/5 |
| Calitatea legislației privind PPP-urile/concesiunile | | | | | | |
| 11.Sfera de acoperire a legislației privind PPP-urile/concesiunile | | | | | | 2/2 |

[258] Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE și a Directivei 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.

[259] Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE.

| | |
|---|---|
| 12. Raport calitate-preț, concurență liberă, transparență, egalitate de tratament, recunoaștere reciprocă și proporționalitate pentru PPP-uri/concesiuni | 6/8 |
| **Total** | **46/60** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Legislația în domeniul achizițiilor publice este constituită din două legi[260] și peste 20 de acte de legislație secundară și terțiară. Legislația privind achizițiile publice reflectă principiile fundamentale ale transparenței, nediscriminării și egalității de tratament. Acesta vizează transpunerea directivelor UE atât în sectorul public, cât și în cel al utilităților publice și, cu excepția unor devierii minore, prezintă un nivel ridicat de conformitate cu *acquis*-ul UE.

Domeniul de aplicare al legislației este definit în conformitate cu dispozițiile relevante ale directivelor UE și acoperă atribuirea contractelor atât peste pragurile UE, cât și sub acestea. Toate procedurile și instrumentele de achiziții publice electronice și agregate prevăzute în directivele UE sunt reglementate în mod adecvat. Legislația include, de asemenea, dispoziții specifice pentru prevenirea corupției și a conflictelor de interese. Autoritățile și entitățile contractante publică toate anunțurile și documentația de licitație în sistemul[261] electronic MTender/Buletinul achizițiilor publice.[262] Motivele de excludere și criteriile de selecție sunt în mare măsură aliniate cu cele ale directivelor UE. Alegerea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic drept criteriu de atribuire a contractului este, de asemenea, conformă cu legislația UE.

Cu toate acestea, persistă unele neconcordanțe cu *acquis*-ul UE. De exemplu, lista contractelor excluse în temeiul Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice (LAP) depășește excluderile permise de Directiva 2014/24/UE și elimină contractele atribuite de Banca Națională pentru tipărirea bancnotelor și imprimarea monedelor, contractele pentru tipărirea buletinelor de vot și a altor materiale electorale și contractele pentru achiziționarea de medicamente și produse parafarmaceutice pentru farmaciile universitare.

În plus, "lista de interdicție a operatorilor economici" se suprapune cu alte motive de excludere și poate genera un efect de excludere automată pentru unii operatori economici, ceea ce este în general interzis de legislația UE. Unele motive de excludere prevăzute în directivele UE, cum ar fi cele referitoare la situațiile în care "operatorul economic a dat dovadă de deficiențe semnificative sau persistente în îndeplinirea unei cerințe de fond în temeiul unui contract de achiziții publice anterior" sau "s-a făcut vinovat de declarații false grave în furnizarea informațiilor", nu au fost transpuse în mod corespunzător în legislația națională și, prin urmare, permit aplicarea excesiv de largă a criteriilor de excludere.

Deși legislația primară impune adoptarea la timp a legislației de punere în aplicare și înființarea instituțiilor relevante, în practică au avut loc întârzieri semnificative. De fapt, adoptarea anumitor acte de legislație secundară a fost amânată timp de mai mulți ani[263] sau este încă în curs de adoptare.[264] Deși hotărârea de

[260] Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice, Monitorul Oficial nr. 197-205 din 31 iulie 2015, cu modificările ulterioare (în vigoare din aprilie 2016);și Legea nr. 74 din 21 mai 2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, Monitorul Oficial nr. 153-258 din 26 iunie 2020, cu modificările ulterioare (în vigoare din iunie 2021).

[261] Administrat de Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe (operatorul sistemelor informatice în domeniul finanțelor publice al MF), https://mtender.gov.md/tenders.

[262] Parte din MTender și, de asemenea, publicat de AAP pe site-ul său web în Arhiva BAP, https://tender.gov.md/ro/bap.

[263] De exemplu, Hotărârea Guvernului nr. 778/2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice; Hotărârea Guvernului nr. 694/2020 cu privire la aprobarea Regulamentului privind acordul-cadru, ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice; Ordinul MF nr. 105/2020 privind aprobarea Instrucțiunii privind modalitatea, condițiile și procedura de organizare și desfășurare a consultării pieței în vederea pregătirii achiziției publice.

[264] De exemplu, hotărâri de guvern pentru stabilirea modalității de desfășurare a achizițiilor publice prin proceduri restrânse, dialog competitiv și parteneriat pentru inovare.

guvern de înființare a ANSC a fost publicată la opt luni după intrarea în vigoare a LAP, ANSC[265] a devenit funcțională mult mai târziu.[266]

În plus, Directiva UE privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității nu a fost transpusă și, cu excepția unor cazuri specifice, autoritățile contractante relevante trebuie să aplice regimul general al LAP.

Atribuirea concesiunilor și a PPP-urilor este reglementată de două legi[267] separate care se suprapun și, prin urmare, creează confuzie în ceea ce privește domeniul lor de aplicare. Chiar dacă legile reflectă principiile generale ale transparenței, egalității de tratament și nediscriminării, acestea nu acoperă entitățile din sectorul utilităților publice și nu transpun unele cerințe esențiale ale Directivei[268] UE privind concesiunile referitoare la valoarea estimată, concesiunile mixte, utilizarea Vocabularului comun privind achizițiile publice și obligația de a informa ofertanții cu privire la motivele deciziilor autorității contractante.

## Concluzie

Cadrul juridic pentru achizițiile publice este în mare măsură aliniat la directivele UE, dar armonizarea cu *acquis*-ul nu este încă finalizată și necesită acțiuni suplimentare. Cadrul juridic pentru concesiuni și PPP-uri necesită o modernizare pentru a asigura alinierea deplină la Directiva UE privind concesiunile, iar Directiva UE privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității nu a fost încă transpusă. Legislația secundară și instituțiile centrale relevante sunt în vigoare, deși au existat întârzieri în punerea în aplicare.

[265] Hotărârea Guvernului nr. 271 din 15 decembrie 2016 cu rpivire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, Monitorul Oficial nr. 478-490 din 31 decembrie 2016, cu modificările ulterioare (în vigoare din decembrie 2016).

[266] Septembrie 2017.

[267] Legea nr. 121 din 5 iulie 2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, Monitorul Oficial nr. 309-320, 17 iulie 2018, cu modificările ulterioare (în vigoare din ianuarie 2019), care vizează transpunerea Directivei 2014/23/UE; și Legea nr. 179 din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat, Monitorul Oficial nr. 165-166 din 2 septembrie 2008, astfel cum a fost modificată recent prin Legea nr.193 din 14 iulie 2023.

[268] Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune.

## Principiul 11: Există capacități administrative și instituționale centrale pentru a elabora, implementa și monitoriza efectiv și eficient politicile de achiziții.

În total, valoarea indicatorului "Capacitățile administrative și instituționale centrale pentru a elabora, implementa și monitoriza efectiv și eficient politicile de achiziții" este 3. Cadrul instituțional este bine stabilit, dar performanța instituțiilor-cheie prezintă îngrijorări. A fost aprobată o nouă strategie de dezvoltare a sistemului de achiziții publice. Calitatea monitorizării datelor privind achizițiile publice este afectată de limitările și deficiențele tehnice ale sistemului electronic MTender.

| **Indicatorul 6.11.1. Capacitățile administrative și instituționale centrale pentru a elabora, implementa și monitoriza efectiv și eficient politicile de achiziții** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează în ce măsură politicile de achiziții sunt elaborate, implementate și monitorizate în mod sistematic, modalitatea în care sunt distribuite și reglementate funcțiile centrale de achiziții publice și în ce măsură pregătirea și punerea în aplicare a politicilor este deschisă și transparentă. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Calitatea cadrului de politici pentru achizițiile publice | |
| 1. Calitatea strategiei de dezvoltare a achizițiilor publice și a PPP-urilor/concesiunilor | 3/5 |
| 2. Calitatea planului de acțiune operațional | 5/5 |
| 3. Punerea în aplicare a strategiei și a planului de acțiune (%) | 0/5 |
| 4. Monitorizarea punerii în aplicare a strategiei | 0/5 |
| Capacitatea instituțiilor centrale de achiziții publice și performanța acestora | |
| 5. Caracterul adecvat al cadrului juridic pentru a asigura instituții capabile | 10/10 |
| 6. Claritate în definirea și repartizarea funcțiilor centrale de achiziții publice în legislație | 10/10 |
| 7. Performanța instituțiilor implicate, capacitatea și resursele acestora | 8/20 |
| Capacitatea instituțiilor centrale de achiziții publice și performanța acestora | |
| 8. Prezența și calitatea monitorizării și a colectării datelor | 0/10 |
| 9. Accesibilitatea datelor privind achizițiile publice | 4/10 |
| **Total** | **40/80** |

Direcția achiziții publice a MF este responsabilă de definirea politicii în domeniul achizițiilor publice, de elaborarea actelor legislative și de cooperarea cu instituțiile internaționale, inclusiv coordonarea cu UE.

Deși Strategia anterioară privind achizițiile publice (2016-2020) a expirat în urmă cu trei ani, MF a lansat o inițiativă de elaborare a unei noi strategii. Programul național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 și Planul[269] său de acțiuni au fost aprobate de Guvern în august 2023.[270]

O altă instituție-cheie este AAP, responsabilă de activități de monitorizare, analiză, consiliere și sprijin operațional, formare și profesionalizare. Mai mult, AAP administrează site-ul oficial al achizițiilor publice, inclusiv publicarea Buletinului Achizițiilor Publice. Din cauza lipsei unui temei juridic adecvat în legislație,

[269] În baza descrierii generale a unui șir de direcții prioritare pe termen mediu și lung, prevăzute în Componenta 6 a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, aprobată de Guvern în februarie 2023.

[270] Hotărârea Guvernului nr. 625 din 30 august 2023 cu privire la aprobarea Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026

AAP nu are competența de a monitoriza procedurile de achiziții publice în sectorul utilităților publice și nicio altă instituție nu este învestită cu această competență. Pentru achizițiile din sectorul public, AAP verifică doar un număr foarte mic de proceduri și poate emite recomandări numai pentru a corecta neregulile. Contractele de valoare mică nu sunt monitorizate.[271]

Deși atribuțiile Direcției achiziții publice și AAP sunt, în general, bine definite, ambele instituții nu dispun de suficient personal. În Direcția achiziții publice sunt ocupate doar 6 din cele 12 posturi.[272] În mod similar, în urma fluctuației ridicate de personal din ultimii ani, AAP a rămas fără angajați calificați și întâmpină dificultăți în a angaja alții cu competențe corespunzătoare.[273] În prezent, doar 17 din cele 25 de posturi din organigramă sunt ocupate, ceea ce afectează eficiența AAP în activități precum monitorizarea și profesionalizarea.

În domeniul concesiunilor/PPP-urilor, Ministerul Economiei este responsabil de reglementarea și implementarea politicilor, iar Agenția Proprietății Publice aprobă studiile de fezabilitate și desfășoară activități de consultanță și publicare. În 2022, nu au fost atribuite contracte de concesiune/PPP-uri.

Anunțurile orientative pentru eventualele proceduri de achiziții publice și anunțurile de participare și de atribuire sunt publicate pe sistemul electronic MTender. Buletinul Achizițiilor Publice al MTender permite identificarea procedurilor de achiziții pe baza mai multor interogări, inclusiv Vocabularul comun privind achizițiile publice și numărul unic de identificare a organizației.[274] Cu toate acestea, MTender nu permite publicarea planurilor anuale de achiziții. Autoritățile contractante trebuie să le publice pe propriile site-uri web, dar este dificil să se monitorizeze cât de bine respectă aceste obligații.

Între timp, AAP publică titlurile, valorile și datele contractelor încheiate, numele autorităților contractante și ale contractanților, precum și modificările contractelor, dacă este cazul.[275]

Deși au fost aduse unele îmbunătățiri site-ului MTender, utilizatorii nu îl percep ca pe un sistem electronic ușor de utilizat.[276] Mecanismul de colectare a informațiilor în vederea publicării este complicat și nu conține funcții pentru generarea de modele (de exemplu, pentru anunțurile de participare și de atribuire sau pentru rapoartele intermediare și finale ale procedurilor de achiziții). Autoritățile contractante trebuie să pregătească manual toate documentele, apoi să le încarce în sistem. Deoarece multe documente descărcate de pe MTender nu pot fi citite automat, AAP trebuie să proceseze datele manual în scopul colectării și să elaboreze rapoartele sale anuale de monitorizare. Mai mult, deoarece MTender nu poate genera toate tipurile adecvate de rapoarte statistice, AAP trebuie să utilizeze propriul software intern pentru a face acest lucru.

## Concluzie

Deși instituțiile centrale sunt funcționale, capacitatea lor este slabă, iar adoptarea noii strategii pentru sistemul de achiziții publice a fost întârziată semnificativ. Sistemul MTender a sporit transparența achizițiilor publice, dar deficiențele sale tehnice nu permit colectarea ușoară a datelor și, în schimb, creează sarcini suplimentare pentru AAP și autoritățile contractante.

271 Noua Hotărâre de Guvern nr. 870 din 14 decembrie 2022 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică atribuie AAP sarcina de monitorizare a contractelor de valoare mică, dar aceasta a intrat în vigoare abia în iulie 2023

272 Date furnizate de MF.

273 Date furnizate de AAP.

274 https://mtender.gov.md/tenders.

275 https://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite.

276 Conform interviurilor SIGMA, mai 2023.

## Principiul 12: Sistemul de căi de atac este aliniat la standardele *acquis*-ului Uniunii Europene în materie de independență, probitate și transparență şi prevede o gestionare rapidă și competentă a contestațiilor și a sancțiunilor.

În total, valoarea indicatorului "Independența, promptitudinea și competența sistemului de soluționare a contestațiilor" este 4. Acest scor rezultă în principal din nivelul înalt de aliniere a legislației Republicii Moldova la Directivele UE privind căile de atac[277] și din capacitatea sporită a ANSC de a soluționa contestațiile. Cu toate acestea, termenele pentru introducerea căilor de atac nu sunt pe deplin armonizate cu *acquis*-ul UE și nicio dispoziție legală nu acordă dreptul de a solicita despăgubiri în cazul unor acțiuni ilegale ale autorităților/entităților contractante.

**Indicatorul 6.12.1. Independența, promptitudinea și competența sistemului de soluționare a contestațiilor**

Acest indicator măsoară eficacitatea sistemului de soluționare a contestațiilor privind achizițiile publice. În primul rând, este evaluată calitatea cadrului legislativ și de reglementare, în special în ceea ce privește conformitatea cu directivele UE. Apoi, este analizată capacitatea instituțională pentru soluționarea contestațiilor. Apoi, se măsoară performanța efectivă a sistemului de examinare. În cele din urmă, este evaluată performanța sistemului de căi de atac pentru PPP-uri/concesiuni.

| Valoarea indicatorului pentru 2023 | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| Mecanisme legislative pentru soluționarea contestațiilor în conformitate cu directivele UE | |
| 1. Dreptul de a contesta deciziile privind achizițiile publice | 3/5 |
| 2. Termenul pentru contestarea deciziilor luate de autoritățile/entitățile contractante | 0/2 |
| 3. Transpunerea mecanismelor de evitare a ineficienței contractelor și de impunere a unor sancțiuni | 3/3 |
| 4. Mecanisme de asigurare a punerii în aplicare a deciziilor organismului de examinare | 2/2 |
| 5. Dreptul de a contesta deciziile organismului de examinare | 3/3 |
| Cadrul instituțional pentru soluționarea contestațiilor | |
| 6. Dispozițiile legale asigură independența organismului de examinare și a membrilor acestuia | 7/7 |
| 7. Caracterul adecvat al organizării și al procedurilor organismului de examinare | 4/4 |
| 8. Disponibilitatea publică și actualitatea datelor privind sistemul de examinare | 3/4 |
| Performanța sistemului de examinare | |
| 9. Caracterul echitabil al taxelor pentru inițierea procedurilor de examinare | 3/3 |
| 10. Timpul efectiv de examinare a contestațiilor | 3/3 |
| 11. Depunerea contestațiilor în practică | 4/4 |
| 12. Calitatea procesului decizional al organismului de examinare | 4/4 |
| 13. Cazuri schimbate sau returnate după verificarea de către instanță (%) | 2/2 |
| Performanța sistemului de căi de atac în PPP-uri/concesiuni | |
| 14. Dreptul de a contesta legalitatea acțiunilor/omisiunilor din cadrul procedurilor PPP-urilor/concesiunilor | 3/5 |
| 15. Dispozițiile legale asigură independența organismului de examinare a PPP-urilor/concesiunilor și a membrilor acestuia | 5/5 |
| 16. Promptitudinea și eficacitatea sistemului de soluționare a contestațiilor pentru PPP-uri/concesiuni | 2/5* |
| **Total** | **51/61** |

[277] Directiva 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări [1989] JO L 395/33, cu modificările ulterioare; și Directiva 92/13 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor [1992] JO L 76/7, cu modificările ulterioare.

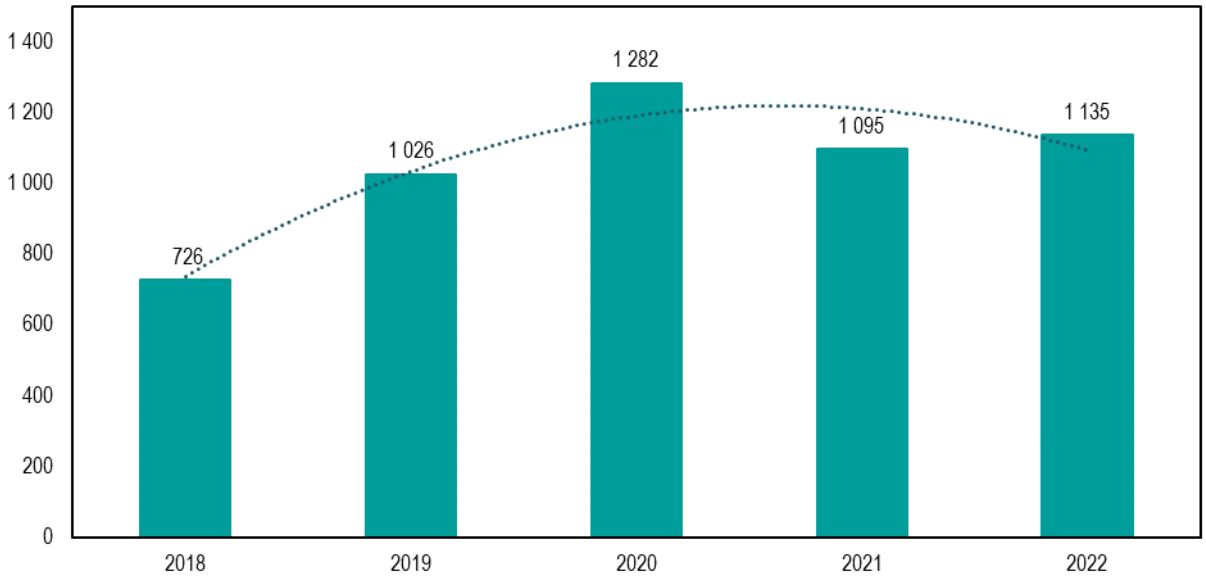
Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

Procedurile de revizuire sunt reglementate în capitolul X din LAP (aplicabil și pentru achizițiile din sectorul utilităților) și în capitolul VI din Legea nr. 121/2018 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

Toți operatorii economici care au sau care au avut un interes în obținerea unui contract, indiferent de valoarea[278] acestuia și de tipul procedurii, au dreptul legal de a contesta deciziile luate de autoritățile/entitățile contractante. Pentru contractele[279] de valoare mare, termenul pentru contestarea deciziilor este, de regulă, de zece zile de la momentul în care sunt cunoscute circumstanțele care justifică contestația. Cu toate acestea, o cale de atac referitoare la actele unei autorități/entități contractante înainte de deschiderea ofertelor nu poate fi depusă după termenul-limită de depunere a ofertelor. În consecință, pentru clarificările privind documentația de licitație, termenul poate fi uneori mai scurt decât cel prevăzut de directivele UE privind căile de atac.

Operatorii economici pot depune contestații online[280] și nu sunt necesare taxe pentru inițierea procedurilor de examinare.

### Figura 22. Numărul contestațiilor depuse de operatorii economici, 2018-2022




Sursa: Raportul ANSC 2022, p. 6.

Perioada de așteptare și mecanismele de asigurare a lipsei de efecte a contractelor, precum și sancțiunile alternative se aliniază la cerințele legislației UE. Cu toate acestea, deși legislația Republicii Moldova asigură dreptul organismului de examinare de a suspenda procedura de achiziții publice până la încheierea procesului[281] de examinare, aceasta nu specifică dreptul de a solicita despăgubiri pentru acțiunile ilegale ale autorităților/entităților contractante.

[278] Peste pragurile naționale. De exemplu, articolul 2 alineatul (1) din Legea nr. 131/2015 stabilește pragurile naționale la aprox. 10,500 EUR pentru bunuri și servicii și la aprox. 13,000 EUR pentru lucrări.

[279] Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, articolul 2 alineatul (3).

[280] https://www.ansc.md/ro/depunere_contestatie.

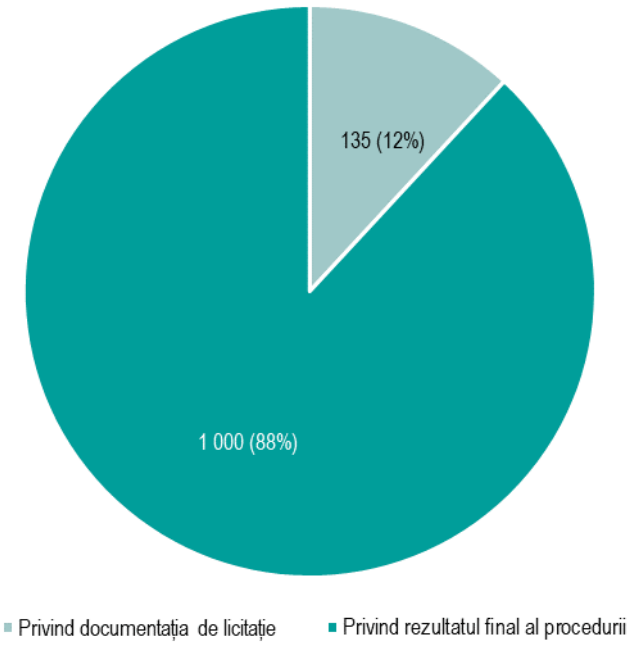
[281] În practică, cerința de a dispune simultan o suspendare prin MTender împiedică suspendarea unei proceduri de atribuire, deoarece această intervenție a sistemului MTender se poate face doar manual în prezent și numai dacă autoritatea contractantă solicită în mod expres acest lucru MF.

ANSC este un organism de examinare în primă instanță atât pentru procedurile de achiziții, cât și pentru cele de concesiune. Aceasta are personalitate juridică și un buget separat, este independentă de Guvern și răspunde numai în fața Parlamentului. Este formată din șapte membri, inclusiv un director general. Parlamentul numește toți membrii ANSC pentru un mandat de șapte ani, care nu poate fi reînnoit, selecția acestora făcându-se baza pe concursuri deschise și transparente organizate de Comisia parlamentară economie, buget și finanțe. Cerințele de calificare includ niveluri specificate de educație și o experiență profesională de cel puțin trei ani în domeniul achizițiilor publice.

LAP conține o listă exhaustivă de motive pentru încetarea mandatului angajaților NASC (la cererea angajatului; pensionare/deces; condamnare definitivă pentru o infracțiune; nerespectarea cerințelor obligatorii de calificare conform legii; și desfășurarea activităților incompatibile cu funcția), iar Parlamentul trebuie să aprobe toate încetările de mandat. Membrii ANSC nu pot desfășura alte activități profesionale, cu excepția celor legate de activitatea didactică, de cercetare științifică și de creație literară/artistică.

ANSC are 23 de membri ai personalului auxiliar. În prezent, sunt ocupate doar 5 posturi pentru membrii[282] ANSC și 19 pentru personalul auxiliar.

### Figura 23. Numărul de contestații pe etape ale procedurii, 2022



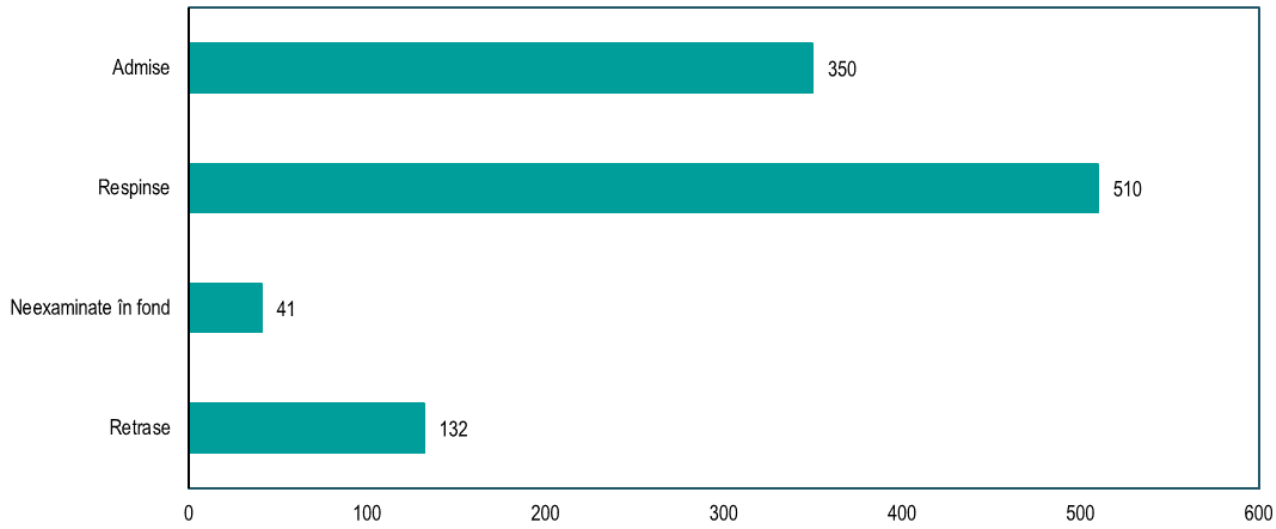

Sursa: Raportul ANSC 2022, p. 9.

Legea prevede ca ANSC să ia decizii în termen de 20-30 de zile lucrătoare de la primirea contestației. În 2022, durata mediană a procedurii de examinare a fost de 20 de zile și nu există dovezi ale unor întârzieri în practică. Deciziile finale ale ANSC sunt luate de complete formate din trei membri, iar în 2022 a soluționat 901 contestații, un număr egal cu cel soluționat în 2021 (900 de cazuri).[283] Majoritatea contestațiilor au fost formulate împotriva rezultatelor finale ale procedurilor, spre deosebire de contestarea documentației de licitație, 132 de contestații fiind retrase.

[282] Funcția de Director General este ocupată temporar de către unul dintre membri, https://www.ansc.md/ro/content/interimatul-functiei-de-director-general-al-ansc-va-fi-asigurat-de-dna-angela-nani.

[283] Raportul de performanță al ANSC 2022, p. 24.

### Figura 24. Rezultatele contestațiilor, 2022




Sursa: Raportul ANSC 2022, p. 21 și 25.

Deciziile ANSC sunt obligatorii pentru părți, iar contractul este considerat nul și neavenit dacă autoritatea/entitatea contractantă nu se conformează deciziei. Autoritățile/entitățile contractante trebuie să raporteze măsurile corective adoptate.

Deși deciziile ANSC pot fi contestate în instanță, analiza SIGMA a unui eșantion de decizii indică faptul că acestea se bazează pe raționamente clare și pe legi aplicabile și reflectă principiile generale ale achizițiilor publice. Astfel, din cele 33 de decizii atacate în instanță în 2022, doar 5 au fost schimbate sau returnate.[284]

Toate deciziile emise de ANSC sunt publicate prompt pe site-ul său. În timp ce motorul de căutare al site-ului include mai multe metode de căutare a deciziilor[285] individuale, nu este disponibilă nicio funcție gratuită de căutare a textului.

## Concluzie

Sistemul căilor de atac se aliniază în mare măsură la *acquis*-ul UE, cu excepția câtorva inconsecvențe în ceea ce privește termenele de depunere a căilor de atac și nu au fost identificate obstacole specifice în calea inițierii procedurilor de examinare. NASC este o instituție independentă de examinare, iar deciziile sale sunt de bună calitate. Numărul contestațiilor a rămas stabil în ultimii doi ani.

[284] Raportul de performanță al ANSC 2022, p. 30.

[285] De exemplu, de către apelant; autoritatea contractantă; tipul deciziei; obiectul contestației, https://www.ansc.md/ro/content/decizii-2023.

## Principiul 13: Operaţiunile de achiziţii publice se conformează principiilor de bază de tratament egal, non-discriminatoriu, proporţionalitate şi transparenţă, asigurând cea mai eficientă utilizare a fondurilor publice şi folosind în cel mai eficient mod tehnicile şi metodele moderne de achiziţii.

În total, valoarea indicatorului "Eficiență, nediscriminare, transparență și egalitate de tratament practicate în operațiunile de achiziții publice" este 2. Deși Moldova are cerințe de publicare și preferă procedurile competitive, piața achizițiilor publice nu pare a fi foarte atractivă pentru sectorul de afaceri. Divizarea ilegală a contractelor de valoare mare în contracte de valoare mică reprezintă o problemă sistemică, iar gestionarea defectuoasă a contractelor reprezintă o verigă slabă în ciclul de achiziții.

| **Indicatorul 6.13.1. Eficiența, nediscriminarea, transparența și egalitatea de tratament practicate în cadrul operațiunilor de achiziții publice** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care operațiunile de achiziții publice respectă principiile de bază ale egalității de tratament, nediscriminării, proporționalității și transparenței, asigurând în același timp cea mai eficientă utilizare a fondurilor publice. Acesta măsoară performanța în planificarea și pregătirea achizițiilor publice, transparența și competitivitatea procedurilor utilizate, măsura în care sunt aplicate abordările și instrumentele moderne și modul în care sunt gestionate contractele odată ce au fost încheiate. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Planificarea și pregătirea procedurii de achiziții publice | |
| 1. Se acordă atenția cuvenită procesului de planificare | 2/5 |
| 2. Prezența și utilizarea metodelor de estimare a costurilor și bugetarea | 1/2 |
| 3. Calitatea percepută a documentației de licitație de către autoritățile contractante și operatorii economici (%) | 3/4 |
| Competitivitatea și transparența procedurilor desfășurate | |
| 4. Percepția întreprinderilor cu privire la corectitudinea procedurilor (%) | 2/4 |
| 5. Contracte atribuite prin proceduri competitive (%) | 4/5 |
| 6. Contracte atribuite numai pe baza prețului de achiziție (%) | 0/5* |
| 7. Numărul mediu de oferte depuse pentru fiecare procedură competitivă | 1/3 |
| 8. Contracte atribuite atunci când un ofertant a depus o ofertă (%) | 1/2 |
| Utilizarea metodelor moderne de achiziții publice | |
| 9. Caracterul adecvat al cadrului de reglementare pentru acordurile-cadru și utilizarea acestora | 2/5 |
| 10. Caracterul adecvat al cadrului instituțional și de reglementare și utilizarea achizițiilor centralizate | 5/5 |
| 11. Prezența achizițiilor publice electronice în cadrul sistemului de achiziții publice | 4/5 |
| Gestionarea contractelor și monitorizarea performanței | |
| 12. Prezența mecanismelor care necesită și permit gestionarea contractelor | 2/6 |
| 13. Contracte modificate după atribuire (%) | 1/4 |
| 14 Utilizarea evaluării ex post a procesului de achiziții publice și a executării contractului | 0/6 |
| Gestionarea riscurilor pentru menținerea integrității sistemului de achiziții publice | |
| 15. Existența instrumentelor de bază de integritate | 4/4 |
| **Total** | **32/65** |

Notă: *Datele nu sunt disponibile sau nu sunt furnizate.

În 2022, autoritățile contractante au organizat 6,758 de proceduri de achiziții, aproape de două ori mai multe decât în 2021.[286]

Valoarea totală a contractelor atribuite (inclusiv modificările ulterioare) a fost de aproximativ 740 milioane EUR, reprezentând 5% din PIB-ul Republicii Moldova.[287] Aceste cifre sunt însă incomplete, întrucât reflectă numai contractele care intră în domeniul de aplicare al LAP. Contractele atribuite în sectorul utilităților publice nu sunt monitorizate și, prin urmare, nu sunt incluse în statistici. În mod similar, numărul și volumul contractelor de valoare mică (adică care se situează sub pragurile naționale[288]) nu sunt cunoscute, deoarece nu sunt monitorizate. Divizarea artificială a contractelor pentru a le menține sub pragurile valorice este o problemă sistemică care rămâne nesoluționată.[289]

În 2022, au existat 6,283 de proceduri competitive cu valori care depășeau pragurile naționale (93% din numărul total de proceduri de achiziții), în timp ce procedurile de negociere fără publicare prealabilă au ajuns la 475 (7%).[290] În practică, sunt utilizate doar două tipuri de proceduri competitive: proceduri deschise și cereri de cotații de preț. Caracteristicile tehnice ale MTender nu permit în prezent utilizarea altor proceduri de achiziții specificate în LAP.

[286] Raportul AAP 2022, p. 18.

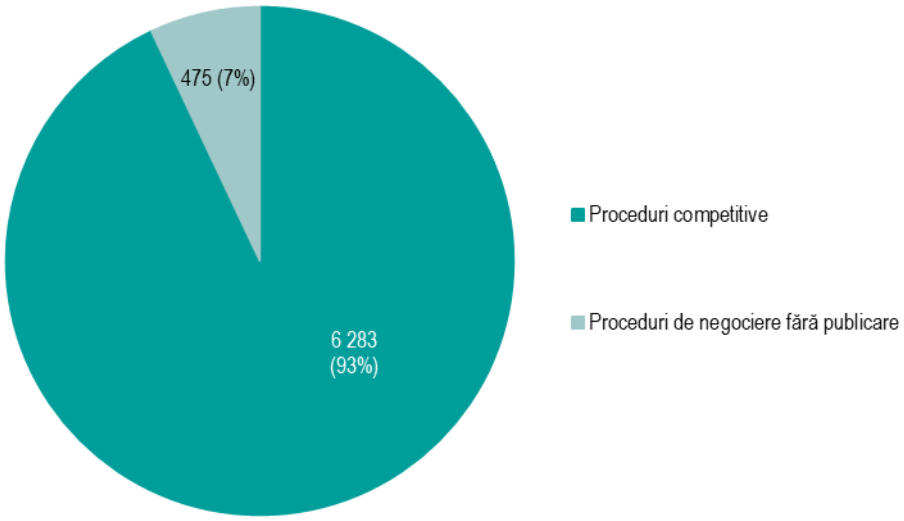
[287] Raportul AAP 2022, p. 20.

[288] Legea nr. 131/2015, articolul 2, alineatul (1), stabilește pragurile naționale la aprox.10,500 EUR pentru bunuri și servicii și aprox. 13,000 EUR pentru lucrări.

[289] Raportul Centrului Național Anticorupție pe anul 2022, p.13; Raportul Curții de Conturi pe anul 2021, pp.133, 147-148; Banca Mondială (2022), Evaluarea cheltuielilor publice și responsabilității financiare (CPRF) a Republicii Moldova, pp. 131-134.

[290] Raportul AAP 2022, p. 55.

## Figura 25. Proceduri competitive vs. proceduri fără publicare pentru contractele care depășesc pragurile naționale, 2022




Sursa: Raportul AAP 2022, p.55.

Șaizeci și șase la sută dintre autoritățile contractante au confirmat că contribuțiile rezultate din consultările pieței și constrângerile bugetare aplicabile sunt utilizate pentru pregătirea documentației de licitație.[291] Deși nu există statistici oficiale cu privire la frecvența cu care criteriul "ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic" este utilizat pentru atribuirea contractelor, în practică acest criteriu ar putea fi cu greu aplicat, deoarece MTender este structurat în primul rând pentru a considera cel mai mic preț ca unic criteriu.[292]

În 2022, au fost depuse în medie 3,34 oferte per procedură competitivă. Deși normele de publicare sunt extinse și se preferă procedurile competitive, în peste 10% din procedurile de achiziții nu a fost depusă nicio ofertă de către operatorii economici, iar în 24% din cazuri a fost primită o singură ofertă.[293]

În timp ce legislația Republicii Moldova prevede utilizarea acordurilor-cadru fără restricții specifice, în practică doar șase au fost încheiate în 2022. Deși autoritățile contractante sunt interesate să utilizeze acordurile-cadru, limitările tehnice ale MTender nu permit aplicarea ușoară a acestui instrument. Legislația permite, de asemenea, autorităților contractante să recurgă la o autoritate centrală de achiziții publice pentru pregătirea și administrarea procedurilor de achiziții. În acest cadru, Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS), creat în anul 2016, desfășoară proceduri de achiziții pentru procurarea medicamentelor, a altor produse medicale și dispozitive medicale pentru numeroase instituții medico-sanitare și instituții bugetare prestatoare de servicii medico-sociale. În 2022, CAPCS a atribuit contracte în valoare de 1,3 miliarde MDL (mai mult de 9% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice din țară).[294]

[291] Sondajul SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante, realizat în martie 2023.

[292] Autoritățile contractante pot vizualiza propunerile tehnice și pot acorda puncte criteriilor de calitate numai dacă "simulează" în MTender o respingere (temporară) a fiecărei oferte.

[293] Raportul AAP 2022, p. 59.

[294] Raportul CAPCS 2022, p. 22.

Depunerea electronică a ofertelor este utilizată în toate procedurile competitive. MTender permite cererile de cotații de preț numai prin organizarea unei sesiuni de licitație electronică, ca primă fază a procedurii. Legislația include prevederi pentru sistemele dinamice de achiziții și cataloagele electronice, dar MTender nu oferă facilitățile tehnice necesare pentru utilizarea unor astfel de instrumente în practică. Nu există dovezi ale unei evaluări *ex post* sistematice a procesului de achiziții publice sau ale unei abordări comune/standard pentru a examina problemele apărute în timpul executării contractului. Prin urmare, gestionarea contractelor necesită îmbunătățiri suplimentare.[295]

## Concluzie

Publicarea electronică a anunțurilor și a documentelor de licitație este obligatorie, iar ponderea procedurilor de negociere fără publicare este scăzută. Principalul criteriu de atribuire a contractelor este prețul cel mai scăzut, iar utilizarea acordurilor-cadru rămâne foarte limitată. Alte preocupări sunt divizarea ilegală a contractelor și executarea defectuoasă a contractelor. Deși piața achizițiilor publice este deschisă, o mare parte din proceduri primesc o singură ofertă sau deloc.

[295] Raportul Curții de Conturi pentru 2021 a constatat, în numeroase cazuri auditate, că monitorizarea conformității în executarea contractelor de achiziții publice (întârzieri în execuție/livrare, abateri de la proiect etc.) nu este asigurată în mod corespunzător.

## Principiul 14: Autoritățile şi entitățile contractante dispun de capacitățile cuvenite, îndrumări şi instrumente practice pentru asigurarea gestionării profesionale a întregului ciclu de achiziție.

În total, valoarea indicatorului "Disponibilitatea și calitatea sprijinului acordat autorităților contractante și operatorilor economici în vederea consolidării profesionalizării operațiunilor de achiziții" este 4. AAP publică materiale-cheie pe site-ul său web pentru a ajuta autoritățile contractante să respecte normele procedurale, dar informațiile nu acoperă în profunzime toate etapele procesului de achiziții. AAP oferă consultații prin intermediul serviciului său de asistență, precum și instruire pentru autoritățile contractante și operatorii economici, dar această asistență se concentrează mai mult pe respectarea legislației decât pe aspecte practice.

**Indicatorul 6.14.1. Disponibilitatea şi calitatea sprijinului acordat autorităților contractante şi operatorilor economici pentru a consolida profesionalizarea operațiunilor de achiziții**

Acest indicator măsoară disponibilitatea și calitatea sprijinului acordat autorităților contractante și operatorilor economici pentru dezvoltarea și îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor profesionale ale responsabililor cu achizițiile publice și pentru consilierea acestora în pregătirea, desfășurarea și gestionarea operațiunilor de achiziții publice. Acest sprijin este furnizat, de obicei, de o instituție centrală de achiziții publice.

Acest indicator nu măsoară în mod direct capacitatea autorităților și entităților contractante. Evaluarea se referă la domeniul de aplicare al sprijinului (dacă sunt acoperite toate etapele importante ale ciclului de achiziții publice), la amploarea acestuia, precum și la calitatea și relevanța sa pentru practicieni (dacă oferă orientări și exemple utile și practice). Sondajele în rândul autorităților contractante și al operatorilor economici sunt utilizate pentru a evalua relevanța și aplicabilitatea practică a sprijinului.

| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| Disponibilitatea și calitatea manualelor, orientărilor, documentelor standard de licitație și a altor instrumente operaționale | |
| 1. Disponibilitatea și calitatea manualelor și orientărilor | 3/5 |
| 2. Disponibilitatea și calitatea documentelor standard de licitație, a formularelor standard și a modelelor de contracte standard | 4/5 |
| Disponibilitatea și calitatea formării și a sprijinului consultativ | |
| 3. Accesul la formare de calitate pentru personalul responsabil cu achizițiile publice | 3/5 |
| 4. Disponibilitatea consultanței și a sprijinului pentru autoritățile contractante și operatorii economici | 4/5 |
| Proceduri de achiziții anulate | |
| 5. Proceduri de achiziții anulate (%) | 3/5 |
| **Total** | **17/25** |

În Moldova, legislația secundară și terțiară oferă, în mod normal, orientări metodologice autorităților contractante și operatorilor economici. Un număr semnificativ de regulamente[296] și instrucțiuni[297] acoperă pregătirea procedurii de achiziții publice (de exemplu, planificarea achizițiilor și consultările pieței) și faza de atribuire, cu accent pe procedurile deschise, cu negociere și de cotații de preț. Nu există reglementări care să reglementeze desfășurarea procedurilor de licitație restrânsă, dialogul competitiv sau parteneriatele inovatoare. Au fost emise regulamente/instrucțiuni speciale pentru utilizarea acordurilor-cadru, a Vocabularului comun privind achizițiile publice și a Documentului unic de achiziții european.

Site-ul web al AAP publică documentația standard pentru bunuri, servicii și lucrări, care acoperă cele mai importante elemente ale procedurii de achiziții, iar modelele sale oferă, în general, explicații și exemple

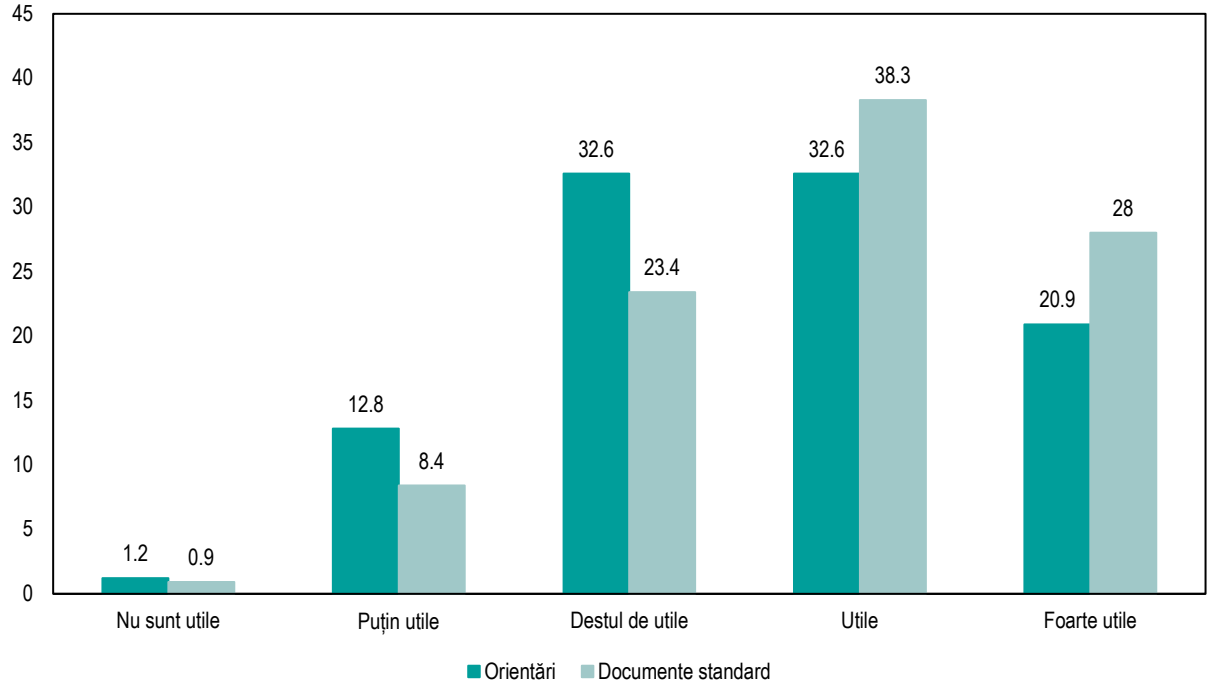
[296] Aprobat prin hotărâri de guvern.

[297] Aprobat prin Ordine ale MF.

fiabile.[298] În plus, Ghidul specificațiilor tehnice conține exemple pentru 54 de articole, cum ar fi modele de specificații tehnice pentru mai multe produse utilizate în sectorul sănătății (de exemplu, seringi, mănuși medicale, halate, măști, vată medicală) și în sectorul IT (de exemplu, computere, laptopuri, modemuri). Cu toate acestea, nu există instrucțiuni/orientări pentru faza ulterioară atribuirii a procesului de achiziții publice, în special în ceea ce privește gestionarea contractelor.

Gradul de satisfacție al utilizatorilor finali cu privire la conținutul instrumentelor de orientare disponibile este mediu, ceea ce indică faptul că există loc pentru îmbunătățiri. În același timp, procentul autorităților/entităților contractante și al operatorilor economici care consideră că orientările și documentele standard sunt utile sau foarte utile variază de la 57 % la 59 % (medii aritmetice).[299]

### Figura 26. Satisfacția autorităților contractante cu privire la orientările și documentele standard disponibile




Sursa: Sondajul SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante, realizat în perioada martie-aprilie 2023.

AAP este responsabilă pentru furnizarea de formare și sprijin consultativ autorităților contractante și operatorilor economici. În 2022, a organizat 30 de sesiuni de instruire (aproape toate online), dintre care 4 destinate operatorilor economici. În total, au fost instruiți 2,646 de responsabili cu achizițiile publice și 56 de reprezentanți ai operatorilor economici.

[298] https://tender.gov.md/ro/documente/modele-de-documente-achizitii-publice.

[299] Conform sondajului SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante și sondajului de opinie SIGMA privind mediul de afaceri 2023, realizat în perioada martie-aprilie 2023, 53,5% dintre autoritățile contractante și 60,7% dintre întreprinderi au considerat orientările "utile" sau "foarte utile" (media aritmetică este de 57,1%). 66,3 % dintre autoritățile contractante și 51,5% dintre întreprinderi au considerat formularele și/sau modelele standard "utile" sau "foarte utile" (media aritmetică este de 58,9%).

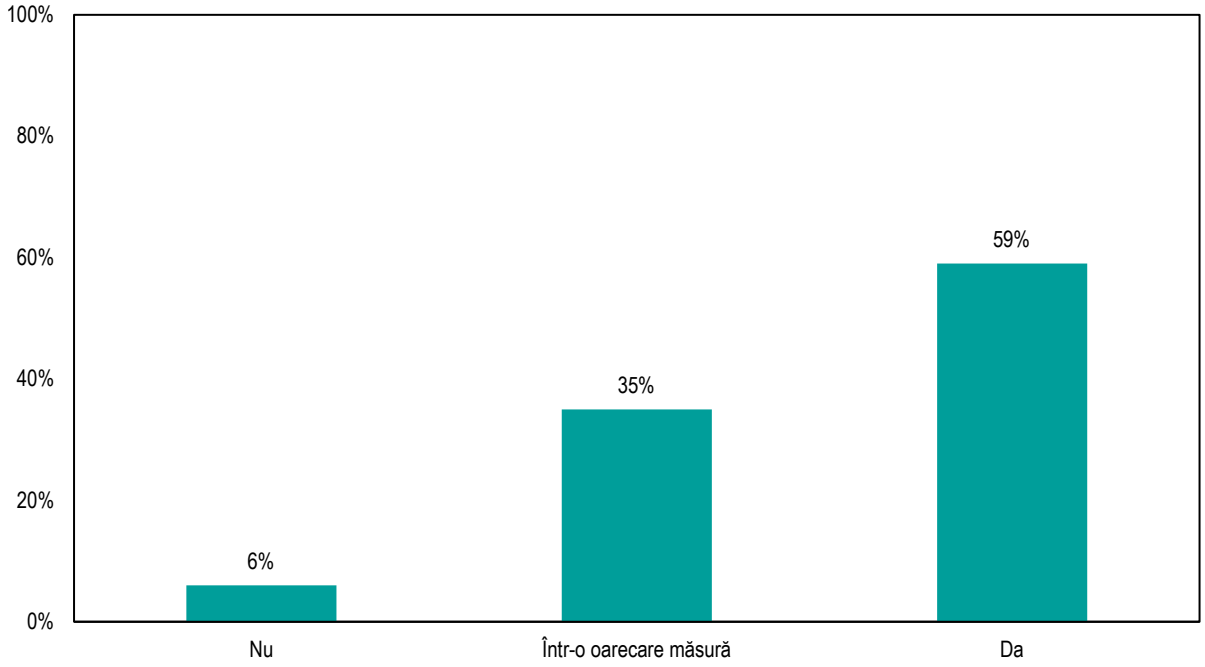
Satisfacția cu privire la formare este, în general, ridicată: 61,4% dintre autoritățile/entitățile contractante și 72,7% dintre operatorii economici au considerat formarea utilă sau foarte utilă (media de 67,1%).[300] Cu toate acestea, AAP nu a aprobat și nu a publicat niciun material oficial de formare.

Potrivit LAP, AAP trebuie să dezvolte și să pună în aplicare mecanisme de certificare a reprezentanților autorităților contractante și a "furnizorilor de servicii de achiziții publice".[301] Deși AAP a lansat acest proces în 2021, nu s-au înregistrat încă progrese tangibile.

AAP oferă consultanță și sprijin operațional prin intermediul unei unități de serviciu de asistență, emițând avize scrise și consultări orale atât pentru operatorii economici, cât și pentru autoritățile contractante. În 2022, aceasta a gestionat 6,097 de apeluri telefonice (24 de apeluri pe zi în medie) și a emis 653 de avize scrise cu privire la diverse aspecte.

În timp ce 59% dintre autoritățile contractante și operatorii economici sunt mulțumiți de consilierea și sprijinul[302] acordat de AAP, aceștia au semnalat dificultăți în obținerea de clarificări cu privire la aspectele practice, răspunsurile fiind axate în principal pe dispozițiile legale și pe conformitatea formală.

## Figura 27. Utilitatea răspunsurilor serviciului de asistență AAP




Sursa: Sondajul SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante și Sondajul de opinie SIGMA privind mediul de afaceri 2023, realizat în perioada martie-aprilie 2023.

[300] Sondajul SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante și sondajul de opinie SIGMA privind mediul de afaceri 2023, realizate în perioada martie-aprilie 2023.

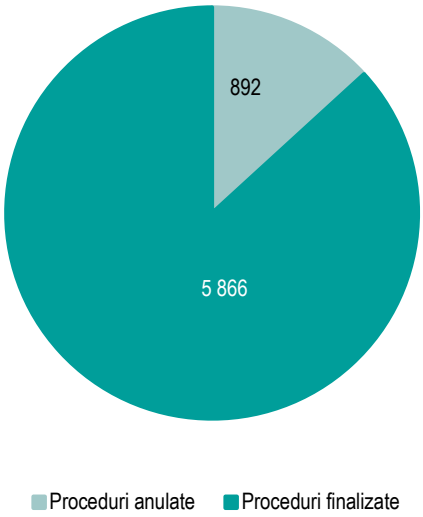
[301] Legea nr. 131/2015, art. 10 lit. (e).

[302] Sondajul SIGMA privind achizițiile publice în rândul autorităților contractante și sondajul de opinie SIGMA privind mediul de afaceri 2023, realizate în perioada martie-aprilie 2023.

AAP oferă, de asemenea, o secțiune de întrebări frecvente pe site-ul său[303], precum și o listă cu cele mai frecvente greșeli.[304]

În 2022, autoritățile contractante au anulat 892 de proceduri de achiziții[305], reprezentând peste 13% din numărul total de proceduri. Principalele motive au fost absența ofertelor și depunerea unor oferte neconforme, ceea ce ar putea reflecta unele deficiențe în planificarea achizițiilor, în special în ceea ce privește estimarea valorii unui contract și elaborarea specificațiilor tehnice.

### Figura 28. Proceduri anulate vs. proceduri finalizate




Sursa: Raportul AAP 2022, p. 39.

## Concluzie

Regulamentele, instrucțiunile și documentele standard sunt disponibile autorităților contractante, dar se concentrează în primul rând pe etapa de evaluare a ofertelor. Deși nu există manuale/orientări relevante care să acopere gestionarea contractelor, AAP oferă consultanță și sprijin pentru interpretarea dispozițiilor legale, iar activitățile de formare sunt disponibile atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici. Nu a fost încă pus în aplicare un mecanism de certificare a reprezentanților autorităților contractante și a furnizorilor de servicii de achiziții publice.

[303] https://tender.gov.md/ro/content/intrebari-adresate-frecvent.

[304] https://tender.gov.md/ro/content/greseli-frecvente-ale-autoritatilor-contractante.

[305] Raportul AAP 2022, p. 38.

### *Auditul extern*

## Principiul 15: Independența, mandatul și organizarea instituției supreme de audit sunt stabilite, protejate de cadrul constituțional și juridic și respectate în practică.

În total, valoarea indicatorului "Independența instituției supreme de audit" este 3. Deși independența Curții de Conturi este prevăzută în mod adecvat în Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, aceasta nu este abordată în mod corespunzător în Constituție. În plus, elementele-cheie ale independenței sale nu sunt respectate în practică, iar populația generală percepe independența Curții de Conturi ca fiind scăzută.

| Indicatorul 6.15.1. Independența instituției supreme de audit | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care auditul extern efectuat de instituția supremă de audit (ISA) se desfășoară în mod independent, iar condițiile recunoscute la nivel internațional pentru funcționarea eficace a instituției supreme de audit se regăsesc în legislație și în practică. | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | **3** | 4 | 5 |

| | **Puncte 2023** |
|---|---|
| 1. Independența constituțională și juridică a ISA | 2/4 |
| 2. Independența organizatorică și managerială a ISA | 3/5 |
| 3. Caracterul adecvat al mandatului ISA și alinierea la standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit (ISSAI) | 3/3 |
| 4. Accesul la informații și la sedii | 1/1 |
| 5. Percepția populației asupra independenței ISA (%) | 0/3 |
| **Total** | **9/16** |

Constituția abordează rolul Curții de Conturi, structura acesteia și numirea președintelui.[306] Cu toate acestea, Curtea de Conturi nu indică în mod specific faptul că este o instituție independentă și instituția supremă de audit a țării (ISA).

Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi[307] (Legea privind auditul) definește independența, mandatul și organizarea Curții de Conturi. Acesta indică faptul că Curtea de Conturi este instituția supremă de audit din Moldova și că este independentă din punct de vedere funcțional, financiar și operațional și își exercită funcțiile independent de orice alt organism sau autoritate.[308] Legea privind auditul prevede, de asemenea, independența membrilor Curții de Conturi.[309]

Curtea de Conturi își execută bugetul și își îndeplinește funcțiile statutare în mod independent și nu este supusă unor instrucțiuni nejustificate sau interferențe din partea legislativului sau a executivului în activitatea sa de audit și în anumite aspecte ale gestionării activitățile sale, cum ar fi deciziile individuale de recrutare. Cu toate acestea, punerea în aplicare a altor legi, în special a celor referitoare la buget, serviciul public și salarii, subminează efectiv elementele-cheie ale independenței organizaționale,

[306] Constituția Republicii Moldova, articolul 133

[307] Legea nr. 260 din 17 decembrie 2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova (modificată ulterior la 26 aprilie 2018, 27 iulie 2018, 20 septembrie 2019, 6 februarie 2020, 11 septembrie 2020 și 12 februarie 2021), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118293&lang=ru.

[308] Legea privind auditul, articolul 5

[309] Legea privind auditul, articolul 19

funcționale și financiare a Curții de Conturi, deoarece MF și Cancelaria de Stat au o influență semnificativă în stabilirea bugetului și organizarea Curții de Conturi.

Constituția și Legea privind auditul stabilesc în mod clar procedura și criteriile de numire și demitere a președintelui Curții de Conturi, dar nu au existat încercări de revocare a președintelui sau a membrilor din funcție. Deși cadrul juridic nu oferă în mod specific protecție Curții Supreme pentru independența și mandatul de audit al Curții de Conturi, o decizie a Curții Constituționale de anulare a unei decizii a Parlamentului privind demiterea membrilor Curții de Conturi a stabilit în mod clar independența Curții de Conturi și a demonstrat că aceasta beneficiază de protecție.[310]

Legea privind auditul conferă Curții de Conturi un mandat larg de a efectua audituri financiare, audituri de conformitate și audituri[311] ale performanței în conformitate cu ISSAI[312] și de a audita toate entitățile și resursele publice, inclusiv toate instituțiile din sectorul public, întreprinderile de stat și municipale, societățile comerciale al căror capital social este deținut integral de stat sau de o unitate administrativ-teritorială; și societăți comerciale în care statul, unitățile administrativ-teritoriale sau întreprinderile de stat și municipale dețin, separat sau împreună, cel puțin jumătate din capitalul social.[313]

Legea privind auditul acordă, de asemenea, Curtea de Conturi acces nerestricționat la toate informațiile, explicațiile și sediile pe care le consideră necesare în scopuri de audit, iar interviurile noastre au confirmat că nu au existat restricții în practică.[314]

Cu toate acestea, doar un sfert din populație are impresia că instituția supremă de audit este independentă de influența politică (Figura 29). În plus, 35% dintre cetățenii chestionați au refuzat să răspundă sau nu știau ce răspuns ar indica rolul limitat al Curții de Conturi în dezbaterea publică.

[310] Decizia Curții Constituționale nr. HCC27/2013 din 20 septembrie 2013 referitoare la constituționalitatea Hotărârii Parlamentului nr. 183 din 12 iulie 2013 privind eliberarea din funcţiile de membru şi de vicepreşedinte al Curţii de Conturi.

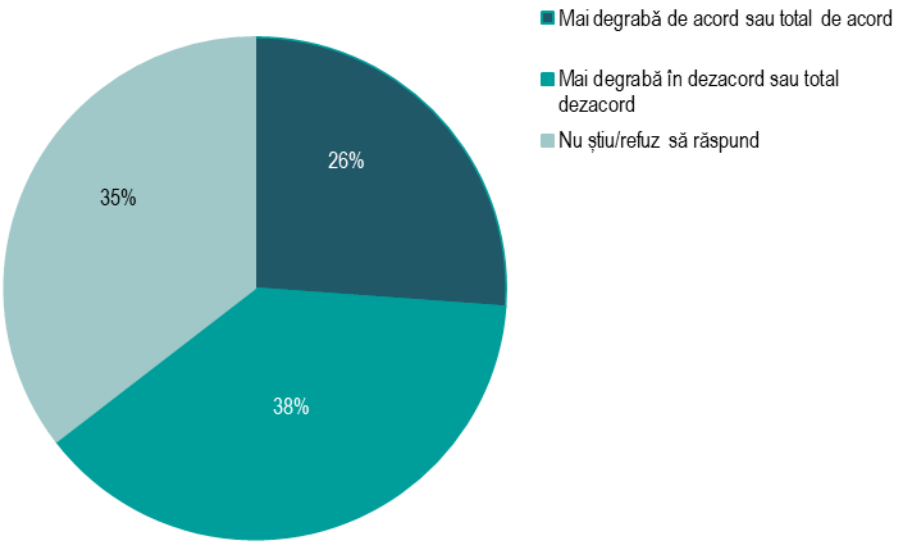
[311] Legea auditului, articolul 31.

[312] Legea auditului, articolul 5.

[313] Legea auditului, articolul 32.

[314] Legea auditului, articolele 7, 29 și 32.

## Figura 29. Percepția populației generale cu privire la independența ISA




Notă: Respondenții au fost întrebați: "Sunteți de acord că instituția supremă de audit este independentă de influența politică?" și au putut răspunde pe o scară de 4 puncte de la dezacord total (1) la total de acord (4). De asemenea, puteau alege "Nu știu/refuz să răspund".
Sursa: Sondajul SIGMA asupra populației, 2023.

## Concluzie

Legea privind auditul reglementează independența și mandatul Curții de Conturi în conformitate cu Cadrul INTOSAI de declarații profesionale, dar Constituția nu abordează în mod adecvat independența și statutul Curții de Conturi. Curtea de Conturi are un mandat larg, pe care îl îndeplinește fără restricții sau interferențe nejustificate din partea legislativului sau a executivului. Cu toate acestea, punerea în aplicare a altor legi subminează efectiv elementele-cheie ale independenței organizaționale, funcționale și financiare a Curții de Conturi, limitându-i capacitatea de a se organiza și de a se gestiona în mod eficace. Percepția publică a independenței Curții de Conturi este scăzută.

## Principiul 16: Instituția supremă de audit aplică standardele într-un mod neutru și obiectiv pentru a asigura audituri de calitate înaltă, cu un impact pozitiv asupra funcționării sectorului public.

În total, valoarea indicatorului "Eficacitatea sistemului de audit extern" este 4. Aplicarea ISSAI, inclusiv a mecanismelor de management al calității, este foarte avansată, dar rata de punere în aplicare a recomandărilor Curții de Conturi este scăzută.

| Indicatorul 6.16.1. Eficacitatea sistemului de audit extern | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acest indicator evaluează măsura în care auditurile externe contribuie la îmbunătățirea managementului finanțelor publice și modul în care instituția supremă de audit aplică standarde pentru a asigura audituri de înaltă calitate (de exemplu, prin manualele sale și prin sistemul de asigurare a calității). | | | | | | |
| **Valoarea indicatorului pentru 2023** | 0 | 1 | 2 | 3 | **4** | 5 |

| | Puncte 2023 |
|---|---|
| 1. Acoperirea mandatului prin audit extern | 5/6 |
| 2. Conformitatea metodologiei de audit cu ISSAI | 6/6 |
| 3. Controlul calității și asigurarea calității auditurilor | 6/6 |
| 4. Punerea în aplicare a recomandărilor ISA (%) | 0/6 |
| 5. Utilizarea rapoartelor ISA de către legislativ | 5/6 |
| **Total** | **22/30** |

Legea auditului obligă Curtea de Conturi să efectueze audituri statutare ale situațiilor financiare anuale ale REBS ale Guvernului, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetului FAOAM și ale rapoartelor financiare consolidate ale ministerelor.[315] În 2022, Curtea de Conturi a efectuat toate auditurile obligatorii pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2021.

În total, Curtea de Conturi a efectuat și a raportat cu privire la 26 de audituri financiare în 2022, inclusiv cele 20 de audituri obligatorii. Deși Curtea de Conturi nu are cerințe obligatorii de conformitate sau de audit al performanței, aceasta a raportat, de asemenea, cu privire la 19 audituri de conformitate și 4 audituri ale performanței în 2022. Cele patru rapoarte de audit al performanței au vizat domeniile de politică ale justiției, sănătății, infrastructurii și administrației publice. Curtea de Conturi a publicat toate rapoartele de audit pe pagina sa web.[316]

În noiembrie 2020, Curtea de Conturi a aprobat un manual de audit financiar elaborat cu asistență tehnică din partea UE, iar o revizuire a fost aprobată în ianuarie 2022. Curtea de Conturi a aprobat, de asemenea, un manual revizuit de audit al performanței în februarie 2023, iar în martie 2023 a adoptat un manual revizuit de audit de conformitate, elaborat tot cu sprijinul UE și care este în curs de testare. Deși examinarea manualelor de către SIGMA a indicat că toate acestea sunt aliniate, în linii mari, la cerințele ISSAI, manualele de audit al performanței și de audit al conformității nu sunt integrate în prezent în activitatea Curții de Conturi, deoarece se află încă în faza de testare.

Curtea de Conturi a elaborat mecanisme de management al calității care acoperă toate aspectele activității sale și protejează reputația și credibilitatea ISA[317]; acestea sunt detaliate într-un Ghid revizuit privind managementul calității, aprobat de Curtea de Conturi în februarie 2023, precum și în manualele de audit și în alte orientări relevante. Sistemul său este compatibil cu cerințele ISQC1 și ISSAI 140, iar principalele elemente de politici și procedurale, cum ar fi controlul eticii, controlul calității misiunilor (adică revizuiri ”la fierbinte”) și monitorizarea (adică revizuiri ”la rece”) par să funcționeze eficient. Cu toate acestea,

[315] Legea auditului, articolul 32.

[316] https://www.Curtea de Conturi.md/ro/decisions.

[317] Evaluarea inter pares SIGMA a Curții de Conturi, raportată în 2022.

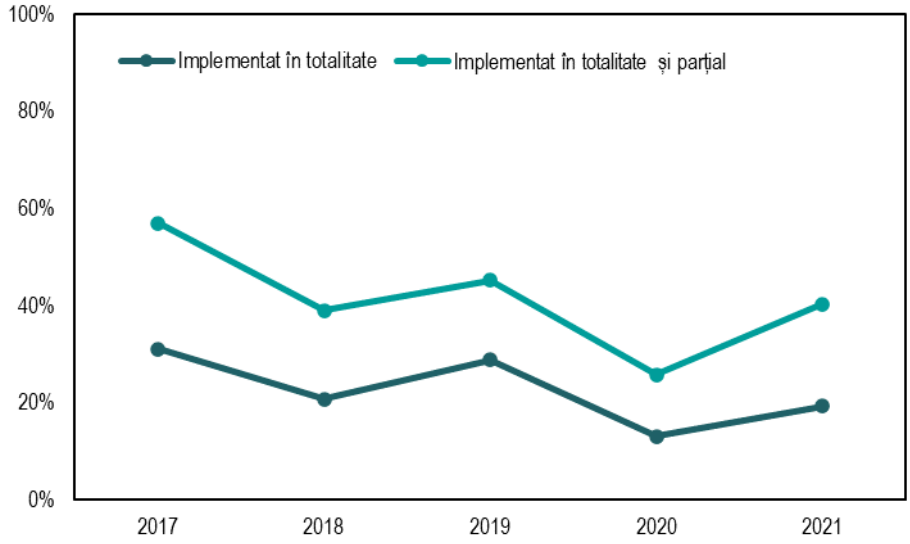
caracteristicile Ghidului actualizat de management al calității sunt testate și alte proceduri pentru a sprijini managementul calității nu au fost încă implementate. În 2022, Curtea de Conturi a efectuat 24 de revizuiri la fierbinte, 20 pentru audituri financiare obligatorii și câte 2 pentru audituri ale performanței și audituri de conformitate. De asemenea, Comisia a efectuat două revizuiri la rece ale auditurilor de conformitate. Aceste analize ale auditului de conformitate financiară au indicat că, deși existau unele domenii în care erau necesare îmbunătățiri, auditurile fuseseră efectuate în conformitate cu standardele de audit, iar rezultatele lor erau în concordanță cu probele de audit.

Există mecanisme oficiale de gestionare a rapoartelor Curții de Conturi în cadrul Parlamentului, Comisia de control al finanțelor publice (CCFP) fiind dedicat în mod oficial gestionării acestora. Un acord privind cooperarea Curtea de Conturi - CCFP a fost pregătit, deși nu a fost niciodată aprobat oficial. De îndată ce Curtea de Conturi a aprobat în mod oficial rapoartele de audit, le trimite Parlamentului, 49 de rapoarte fiind prezentate în 2022. În 2020, CCFP a organizat peste 5 audieri și a examinat 45 de rapoarte de audit, inclusiv rapoartele obligatorii de audit financiar, alte câteva rapoarte de audit financiar și de conformitate atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivelul administrației publice locale, precum și 4 audituri ale performanței. Câteva rapoarte au fost examinate și de alte comisii parlamentare, iar în cadrul sesiunii plenare se examinează rapoartele Curții de Conturi de două ori pe an. În urma deliberărilor sale, CCFP elaborează o decizie/un raport, iar punerea în aplicare a recomandărilor este discutată în cadrul reuniunilor CCFP.

Curtea de Conturi a instituit mecanisme de monitorizare a punerii în aplicare a recomandărilor, inclusiv orientări[318] actualizate recent, care stabilesc procesul de monitorizare, precum și rolurile și responsabilitățile diferitelor părți implicate. În plus, toate entitățile auditate pot accesa sistemul online de monitorizare a auditului Curții de Conturi pentru a urmări progresele înregistrate în aplicarea recomandărilor. În pofida acestor măsuri, punerea în aplicare a recomandărilor Curții de Conturi de către organismele auditate este scăzută, doar 40 % dintre recomandări fiind puse în aplicare parțial sau integral în 2021 (Figura 30). De fapt, rata de punere în aplicare pe parcursul perioadei 2017-2022 a fost în mod constant scăzută, limitând impactul activității Curții de Conturi.

[318] Regulamentul cu privire la monitorizarea implementării recomandărilor auditului public extern, aprobat într-o nouă redacție la 17 februarie 2023 prin Decizia nr. 2.

### Figura 30. Rata de punere în aplicare a recomandărilor formulate în cadrul auditului Curții de Conturi




Sursa: Date din sistemul de audit al Curții de Conturi.

## Concluzie

Curtea de Conturi își îndeplinește, în general, mandatul de audit, efectuând toate auditurile obligatorii. Deși efectuează audituri ale performanței, numărul domeniilor de politici și acoperirea acestora sunt destul de limitate. Manualele sale de audit actualizate și mecanismele de management al calității sunt conforme în linii mari cu ISSAI, deși unele dintre ele se află încă în faza inițială de punere în aplicare. Deși o comisie parlamentară utilizează rapoartele de audit ale Curții de Conturi pentru a controla executivul și pentru a urmări aplicarea recomandărilor, rata de punere în aplicare a recomandărilor Curții de Conturi este scăzută.

Rapoarte de monitorizare SIGMA

# Administrația publică în Republica Moldova

**Octombrie 2023**

Rapoartele de monitorizare SIGMA analizează performanțele administrațiilor publice prin intermediul unui set de indicatori standardizați pe baza Principiilor administrației publice. Sunt evaluate atât elementele indispensabile ale unei bune administrații publice (legi, politici, capacitate instituțională și proceduri bune), cât și modul în care o administrație funcționează în practică.

SIGMA
Creating Change Together

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU