



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor

Chișinău, 2018

Autori:

Veaceslav Bulat, Ion Meleștean, Viorica Șerbina, Cristina Rabei, Ana Burcă, Institutul de Dezvoltare Urbană

Ianina Spinei, Transparency International-Moldova

Acest studiu a fost elaborat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International-Moldova în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Olandei prin Programul Fondului de Responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorului.

Abrevieri:

AA	–	Acord de Asociere
AP	–	Administrație publică
AAP	–	Academia de Administrare Publică
APC	–	Administrație publică centrală
APL	–	Administrație publică locală
APL I	–	Administrație publică locală de nivel întâi (sate, orașe, municipii)
APL II	–	Administrație publică locală de nivel doi (raioane, municipii, UTAG)
ASP	–	Agenția Servicii Publice
CIR	–	Centrul de Implementare a Reformelor
CNRAP	–	Consiliul național pentru reforma administrației publice
HG	–	Hotărâre de Guvern
IEAP	–	Institutul European de Administrație Publică
RAP	–	Reforma Administrației publice
UAT	–	Unitate administrativ-teritorială
UTAG	–	Unitatea teritorial administrativă cu statut speciali Găgăuzia
UE	–	Uniunea Europeană

Cuprins:

Introducere.....	5
Sumar executiv.....	7
Repere metodologice	10
1. Monitorizarea implementării reformei	12
1.1. Reforma administrației publice – situația la zi	12
1.2. Monitorizare implementării pe componente ale reformei	15
1.2.1. Responsabilizarea administrației publice.....	15
1.2.2. Elaborarea și coordonarea politicilor publice.....	33
1.2.3. Modernizarea serviciilor publice	39
1.2.4. Managementul finanțelor publice	40
2. Reforma administrației publice: realizări și provocări în implementare (rezultatele discuției în grup)	45
2.1. Mersul realizării strategiilor de reformă administrativă în Republica Moldova.....	45
2.2. Organizarea implementării reformei administrativ-teritoriale	48
2.3. Percepții asupra efectelor implementării strategiilor de reformă a administrației publice.....	50
2.4. Concluzii și propuneri.....	53
3. Monitorizarea modului de repartizare a mijloacelor bugetului public și a fondurilor speciale	56
3.1. Structura politică a APL urmare a rezultatelor alegerilor locale din 2015 și recalibrarea reprezentării politice ca rezultat al migrației politice a aleșilor locali	56
3.2. Evaluarea modului de repartizare a mijloacelor financiare din bugetul de stat până la implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale, anii 2013 – 2014.....	60
3.3. Evaluarea modului de repartizare a fondurilor naționale din bugetul de stat în anii 2013-2017	64
Constatări generale și recomandări	73
Anexe.....	78

Introducere

Reforma administrației publice este una din prioritățile recunoscute și asumate de către Guvernul Republicii Moldova. Cel puțin șapte documente de politici publice în vigoare stabilesc cadrul conceptual și de implementare a acestei reforme, considerată o precondiție pentru realizarea altor reforme. Pe lângă documentul de bază, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (în continuare Strategia RAP)¹ și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020², și alte câteva documente de politici stabilesc obiective, priorități și acțiuni complexe de reformare a administrației publice. La ele se referă, în special: Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018³, Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021⁴, strategiile și programele de e-guvernare⁵, programul în domeniul managementului finanțelor publice⁶, reforma de reglementare și de dezvoltare a societății civile.

Angajamente privind implementarea reformei administrației publice sunt asumate, de asemenea prin Acordul de Asociere Moldova – UE⁷, două recomandări ale Consiliului Europei, Recomandarea 322 (2012) a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei și Foaiă de parcurs în vederea realizării Recomandării 322, semnată între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul Europei. Reforma are la bază studii de fundamentare consistente, inclusiv Raportul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova, elaborat de experți naționali și internaționali conform principiilor SIGMA ale Administrației Publice de Bună Guvernare.⁸

Scopul principal al reformei este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și ale entităților sociale și economice. Documentele strategice ale reformei sunt axate, cu precădere, pe reformarea următoarelor cinci componente: responsabilizarea administrației publice, elaborarea și coordonarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice, serviciul public și managementul resurselor umane.

Potrivit prevederilor Strategiei RAP monitorizarea implementării acesteia se realizează la nivel guvernamental și include două nivele: primul nivel – entitățile responsabile de implementarea componentelor reformei trebuie să prezinte semestrial, până la data de 10 a lunii imediat următoare perioadei de raportare, note informative privind realizarea sau nerealizarea acțiunilor planificate; al doilea nivel – Cancelaria de Stat trebuie să generalizeze notele informative recepționate și, până la data de 20 a aceleiași luni, să disemineze părților interesate raportul de implementare a Strategiei RAP. Totodată, anual, până la 1 martie, Cancelaria de Stat trebuie să prezinte Guvernului Raportul de monitorizare a implementării Strategiei RAP pentru anul precedent. O evaluare intermediară a implementării Strategiei este planificată la finele anului 2018, iar evaluarea ex-post – după anul 2020.

Dat fiind faptul că până în prezent rapoartele privind implementarea Strategiei RAP nu au fost publicate de către autoritățile guvernamentale responsabile, puținele informații enunțate public regăsindu-se de regulă, în noutăți și comunicate de presă, este necesară o părere echidistantă și imparțială privind realizarea

¹ HG nr. 911 din 27.07.16 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

² HG nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

³ Legea nr. 68 din 05.04.2012 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, modificată prin legea nr.168 din 15.07.2016

⁴ HG nr. 966 din 09.08.2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021

⁵ HG nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale “Moldova Digitală 2020”.

⁶ HG nr. 573 din 06.08.2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020

⁷ Legea nr.112 din 18.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora

⁸ The Baseline Measurement Report, SIGMA, 2015 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf>

Strategiei. Având în vedere importanța reformei, acest subiect este monitorizat de diferite entități, inclusiv de organizațiile societății civile, studii de monitorizare fiind realizate de curând de IDIS Viitorul, CALM, Promo-Lex, IPRE⁹.

Prezentul studiu, realizat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International – Moldova (TI-Moldova), vine cu o abordare distinctă a monitorizării modului de implementare a acestei reforme. Studiul are la bază solicitarea informațiilor oficiale de la instituțiile responsabile de implementarea reformei, confruntarea lor cu datele din alte surse disponibile, inclusiv mass-media, precum și consultarea opiniilor experților din sectorul public și asociativ. În studiu sunt reflectate rezultatele monitorizării Strategiei RAP și a altor documente de politici din acest sector, este estimat gradul de realizare a acțiunilor de reformă, analizate efectele reformei la nivel de sistem de administrare și impactul lor asupra democratizării societății, colaborării inter-instituționale și pe verticala de administrare, creșterii gradului de autonomie locală, calității vieții. În studiu au fost monitorizate acțiunile de reformare a administrației publice planificate pentru perioada iunie 2017 – mai 2018.

Adițional, studiul vizează și elemente noi de analiză. Primul se referă la ”migrația” politică a aleșilor locali, fenomen pronunțat remarcat în perioada ultimilor 2-3 ani. În acest sens, au fost analizate cauzele și metodele aplicate în determinarea aleșilor locali de a-și schimba opțiunile politice în timpul exercitării mandatului. De asemenea, a fost evaluat modul de repartizare a surselor financiare din bugetul de stat și fondurile naționale pentru proiecte de investiții către APL în funcție de reprezentarea politică a edililor.

Studiul cuprinde o introducere care prezintă contextul și scopul studiului, urmată de descrierea aspectelor metodologice aplicate și patru capitole.

Primul capitol prezintă succint contextul și situația la zi a implementării Strategiei RAP, precum și constatările de bază privind implementarea acțiunilor de reformă în perioada monitorizată. Pentru fiecare din acțiunile/indicatorii de rezultat monitorizați a fost apreciat gradul de realizare, fiind expuse argumentele privind calificativul acordat. Studiul cuprinde monitorizarea acțiunilor planificate pe patru din cele cinci componente ale Strategiei RAP, ultima componentă dedicată managementului resurselor umane nu a fost analizată.

Capitolul doi reflectă rezultatele discuției în grup la care au participat reprezentanții diferitor instituții decizionale și executive centrale și locale, precum și experți din mediul academic și asociativ. În context, au fost expuse opiniile participanților referitor la mersul realizării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare; elaborarea proiectelor de acte normative/studiilor planificate și calitatea acestora; posibilele efecte ale realizării strategiilor asupra bugetelor locale, resurselor umane, gestionării proprietății publice și serviciilor publice.

Capitolul trei al studiului include analiza modului de repartizare a surselor bugetului public național și a fondurilor disponibile pentru finanțarea proiectelor și investițiilor la nivel local în perioada 2013-2017. În acest context au fost analizate structura politică a autorităților publice locale și evaluat modul de repartizare a surselor financiare din bugetul de stat către aceste autorități.

Capitolul patru însumează concluziile și recomandările autorilor.

⁹ IDIS Viitorul, Promo-Lex, CALM, Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020, <http://viitorul.org/files/library/RAPORT%20DE%20MONITORIZARE.pdf>; CALM, IDIS Viitorul, Promo-Lex, Raport de monitorizare „Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova”, <http://www.viitorul.org/files/library/raport%202018%20nou%20%281%29.pdf>; IPRE, Raport alternativ nr. 2 privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – UE (trimestrul I-III, 2017) <http://ipre.md/2017/12/22/al-ii-lea-raport-alternativ-privind-implementarea-acordului-de-asociere-cu-ue-trimestrul-i-iii-2017/>

Sumar executiv

Prezentul studiu este elaborat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International - Moldova în cadrul proiectului „*Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile*” susținut financiar de Ambasada Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate.

Scopul studiului este monitorizarea realizării Planului de Acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (PA al Strategiei RAP), identificarea eventualelor progrese și dificultăți în procesul realizării reformei și formularea propunerilor de ameliorare a situației.

Prin acest studiu s-a dorit de a suplini vacuumul de rapoarte și informații oficiale existent referitor la stadiul și nivelul de implementare a acțiunilor de reformă, precum și de a extinde perioada de monitorizare și de a completa evaluările efectuate anterior de către alte organizații ale societății civile, printr-o abordare distinctă cu elemente noi de analiză.

Aspecte metodologice - Metoda de bază aplicată în elaborarea studiului este analiza documentară axată pe cercetarea în birou. Aceasta a vizat o serie de activități, inclusiv solicitarea informațiilor oficiale privind realizarea PA al Strategiei RAP de la autoritățile responsabile; confruntarea informațiilor oferite cu datele disponibile din alte surse; analiza actelor normative, proiectelor de acte normative și a documentelor aferente; analiza datelor de pe paginile web ale autorităților publice, entităților economice proprietate a statului și portalurilor guvernamentale de date deschise; colectarea informațiilor din mass-media, inclusiv a investigațiilor jurnalistice ce țin de implementarea reformei administrației publice, distribuția resurselor publice, desfășurarea procesului de descentralizare.

De asemenea, a fost organizată o discuție în grup cu experții din sectorul public și asociativ (deputați în Parlament, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, primari, reprezentanți ai Academiei Administrare Publică și ai ONG-urilor de profil) pentru a identifica opiniile acestora despre eventuale progrese și probleme în realizarea reformei în administrația publică și posibile căi de ameliorare a situației.

În cadrul studiului au fost utilizate și elemente noi de analiză ce țin de migrația politică și cauzele acesteia, precum și de modul de repartizare a surselor financiare din bugetul de stat și fondurile naționale pentru proiecte de investiții în APL în funcție de reprezentarea politică a edililor.

În studiu au fost monitorizate acțiunile de reformare a administrației publice planificate pentru perioada **iunie 2017 – mai 2018**, fiind evaluat nivelul de realizare a indicatorilor de rezultat. Nivelul de realizare a fost clasificat în patru categorii: **realizat în termen**, **realizat cu depășirea termenului**, **în curs de realizare**, **nerealizat**. Constatările privind realizarea indicatorilor de rezultat au fost însoțite de o argumentare a criteriului stabilit.

Monitorizarea implementării PA al Strategiei RAP în perioada de referință relevă următoarele **constatări generale**:

Reforma administrației publice este o prioritate asumată de Guvern, ca și precondiție pentru reformarea altor sectoare. Reforma se realizează în baza Strategiei RAP elaborate cu suport și expertiză internațională. *Deși Strategia de reformă a administrației publice este, în linii mari, un document bun, Planul de acțiuni al Strategiei RAP nu întotdeauna corespunde problemelor identificate de aceasta. O serie de indicatori de rezultat sunt confuzi, neclari și nu corespund obiectivelor generale și specifice. Planul de acțiuni a fost elaborat în grabă, fără o consultare suficientă a mediului asociativ și academic.*

Strategia RAP prevede o monitorizare a implementării acesteia la nivel guvernamental și include proceduri, termeni, responsabili și forme de raportare semestrială și anuală. *Cu toate acestea, pe parcursul a circa doi ani de la aprobarea Strategiei autoritățile nu au publicat careva rapoarte oficiale despre rezultatele realizării acesteia.*

Implementarea acțiunilor planificate se realizează cu întârzieri și abateri de la Planul de acțiuni. Pentru perioada iunie 2017 – mai 2018 în PA al Strategiei RAP au fost planificate spre realizare 20 acțiuni, care

includ 47 indicatori de rezultat. Din acești indicatori aproape jumătate rămân în curs de realizare, 1/3 – nu au fost realizați și doar puțin peste o 1/5 din ei au fost realizați în termen și cu depășirea termenului stabilit.

În cadrul monitorizării au fost multiple cazuri când autoritățile au evitat să răspundă la solicitările de informații oficiale, au oferit răspunsuri evazive sau au furnizat răspunsuri similare la mai mulți indicatori, ceea ce atestă o posibilă necunoaștere de către ele a situației privind implementarea acțiunilor, o conlucrare insuficientă a autorităților responsabile cu cele partenerere sau o eventuală pierdere a memoriei instituționale ca rezultat al reorganizării autorității publice. În unele situații autoritățile partenerere au remarcat că nu au fost deloc contactate sau implicate de instituția responsabilă în careva acțiuni comune.

Reorganizările ministeriale realizate în prima etapă de implementare a reformei nu au dus deocamdată la efectul scontat și nu au avut impactul așteptat asupra realizării celorlalte acțiuni planificate de strategie. Astfel, în procesul de reorganizare și comasare a ministerelor unele domenii cu competențe de contrabalantă (de ex., agricultura și mediul, medicina și asistența socială) au ajuns să fie gestionate de un singur minister, ceea ce generează contradicții de conlucrare. Nu a fost elaborat mecanismul de evaluare a necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice. Metodologia de autoevaluare a autorităților și instituțiilor publice nu a fost elaborată. În contextul reorganizărilor au fost create o serie de entități noi, activitatea cărora este invizibilă pentru publicul larg (de ex., Centrul de Implementare a Reformelor, Corpul de Control al Prim-ministrului).

Acțiunile de îmbunătățire a sistemului de planificare strategică și elaborare a politicilor aliniate la procesul bugetar și conectate la principiile SIGMA de administrare publică stagnează. Documentele metodologice privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice nu au fost elaborate, chiar dacă documentele strategice ale noilor structuri ministeriale fie s-au elaborat, fie sunt în proces de elaborare, dar se realizează după abordări metodologice vechi. Cancelaria de Stat a demarat procedura de perfecționare a sistemului de planificare, monitorizare și evidență a politicilor, dar procesul încă nu a finalizat.

Calitatea unor acte normative elaborate în vederea implementării Strategiei RAP lasă de dorit, în special a celor ce țin de delimitarea proprietății publice, întreprinderile de stat și municipale.

Deși în contextul reformei este extrem de importantă asigurarea accesului la informație și respectarea rigorilor de transparență decizională, situația existentă atestă devieri de la aceste cerințe. Rezultatele monitorizării relevă că o parte din proiectele de acte normative, documente de politici, metodologii nu au fost supuse consultărilor și dezbaterilor publice. Paginile web ale autorităților publice centrale n-au fost în suficientă măsură actualizate, pe ele deseori nu se publică o serie de informații obligatorii, precum: bugetele planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în autorități. Rubricile ce țin de ocuparea funcțiilor vacante conțin acte normative abrogate.

Focusarea atenției autorităților publice doar pe reformarea structurilor administrației centrale a cauzat restanțe la capitolul realizării acțiunilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale. Una din cele mai sensibile și mult așteptate acțiuni – reforma administrativ-teritorială, rămâne un subiect care generează speculații și schimb controversat de păreri. Deși a fost planificată spre realizare încă la finele 2017, până în prezent nu este clar ce se planifică și cum se va realiza reforma administrativ-teritorială. Grupul de lucru format pe subiectul reformei activează netransparent. Consultările publice cu principalii actori se realizează fără un concept clar și fără a avea previziuni și abordări concludente. Studiul și Foia de parcurs privind reforma administrativ-teritorială nu sunt cunoscute publicului. Toate acestea amplifică lipsa de consens privitor la realizarea reformei administrativ-teritoriale.

Acțiunile de dezvoltare a cadrului normativ și metodologic pentru delimitarea competențelor, modernizarea serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost, elaborare a metodologiilor de calculare a tarifelor deși trebuiau finalizate sunt încă în curs de realizare, fiind într-un proces extins de examinare în cadrul diverselor structuri APC.

Procesul de consolidare a capacităților instituționale și profesionale la nivelul APC și APL care ar putea asigura implementarea eficientă a reformei și prestarea de servicii publice se realizează cu sincope. Deși a fost planificată elaborarea mai multor programe de instruire pentru funcționarii publici din APC și APL, precum și desfășurarea cursurilor de instruire, acestea au fost realizate doar parțial. Există o comunicare insuficientă între Cancelaria de stat și Academia de Administrare Publică în realizarea acțiunilor de consolidare a capacităților profesionale.

În ultimii doi ani fenomenul migrației politice în administrația publică din Republica Moldova a atins proporții fără precedent. Extinderea fenomenului s-ar explica atât prin corupția sau “cumpărarea de sprijin politic”, cât și prin amplificarea practicilor de amenințare și intimidare a aleșilor locali. Sute de primari și membri ai consiliilor locale au părăsit partidele lor, reclamând că ar fi fost hărțuiți prin justiție sau prin lipsirea de resurse. Acest fenomen distruge mecanismul „check and balance” și erodează posibilitățile populației de a-i pedepsi pe aleșii locali care nu le-au îndreptățit așteptările.

În pofida unor ameliorări generate de implementarea unui nou sistem de relații interbugetare, repartizarea resurselor financiare din bugetul de stat și fondurile guvernamentale existente este utilizată în continuare ca un mijloc de agreare a “loialității politice” și stimulare a „migrației politice” a aleșilor locali. Și mai alarmante sunt semnalele din mass-media că la baza distribuirii fondurilor sunt puse și rezultatele colectării semnăturilor în lista donațiilor în favoarea partidului de guvernare (PDM). Astfel, prin falsificarea listelor donatorilor partidului politic, se pun la mezat mijloacele unor proiecte importante pentru localități. Este extrem de grav faptul că autoritățile abilitate nu au luat atitudine față de aceste încălcări.

În cadrul studiului, pe lângă recomandările tehnice expuse pentru fiecare din acțiunile monitorizate, au fost formulate următoarele **recomandări generale:**

- Actualizarea conținutului PA al Strategiei RAP, revederea acțiunilor și indicatorilor de rezultat planificați pentru a-i ajusta la problemele identificate în Strategie.
- Sincronizarea acțiunilor planificate în Strategia RAP și Strategia națională de descentralizare, în special pe astfel de componente precum descentralizarea patrimoniului, competențelor, serviciilor.
- Organizarea unor consultări largi a ajustărilor la PA al Strategiei RAP cu reprezentanții APC și APL, ai mediului asociativ și academic pentru a corela problemele identificate în Strategie cu acțiunile planificate, indicatorii de progres și obiectivele specifice.
- Asigurarea unui proces autentic de consultări publice și dezbateri a proiectelor de acte normative (legi, hotărâri de guvern) care pun în aplicare implementarea acțiunilor de reformă.
- Asigurarea transparenței procesului de implementare a Strategiei RAP, în special publicarea rapoartelor semestriale și anuale privind implementarea acesteia.
- Transparentizarea activității autorităților publice, în special a entităților nou create în cadrul reformei (CIR, Corpul de Control al Prim-ministrului, etc.), actualizarea paginilor web ale autorităților publice.
- Finalizarea documentelor conceptuale (studiilor, modelelor de reformare etc.) și demararea cât mai rapid posibilă a consultărilor largi pe subiectul reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.
- Fortificarea și extinderea în PA al Strategiei RAP a componentei de formare și consolidare a capacităților APL, în speță pe aspecte legate de gestionarea patrimoniului public, dezvoltarea durabilă, elaborarea proiectelor cu finanțare externă, elaborarea strategiilor de dezvoltare durabilă, etc.
- Eliminarea instrumentului de alocare a resurselor din bugetul de stat și fondurile guvernamentale pe criterii politice. Luarea de către organele abilitate a atitudinii față de cazurile de distribuire frauduloasă a fondurilor semnalate de mass-media.¹⁰

¹⁰ <http://www.jurnaltv.md/news/46e0216550fa782f/munca-de-partid-a-lui-veaceslav-burlac.html>

Repere metodologice

Scopul prezentului studiu este monitorizarea implementării Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 (PA) pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice, estimarea gradului de realizare a indicatorilor de rezultat planificați, identificarea eventualelor progrese și dificultăți în procesul realizării reformei și formularea propunerilor de ameliorare a situației.

Metoda de bază aplicată în elaborarea studiului este metoda analizei documentare axată pe cercetarea în birou. Aceasta a vizat o serie de activități inclusiv:

- solicitarea informațiilor oficiale privind realizarea acțiunilor/indicatorilor de rezultat din PA de implementare a Strategiei RAP de la autoritățile publice responsabile;
- analiza informațiilor oficiale recepționate de la autorități, confruntarea acestora cu date din alte surse disponibile și, după caz, clarificarea lor în discuțiile cu experții din sectorul public, asociativ, mediul academic;
- analiza actelor normative, proiectelor de acte normative și a documentelor aferente;
- analiza studiilor și cercetărilor la subiectul reformei administrației publice;
- colectarea informațiilor și datelor relevante din mass-media, inclusiv a articolelor jurnaliștilor de investigație la subiecte ce țin de implementarea reformei administrației publice, distribuția resurselor publice, desfășurarea procesului de descentralizare;
- analiza conținutului paginilor web ale autorităților publice centrale, ale entităților economice proprietate a statului și portalurilor guvernamentale de date deschise.

De asemenea, în cadrul procesului de elaborare a Studiului a fost organizată o discuție în grup cu experții din sectorul public și asociativ (deputați în Parlament, reprezentanți ai Cancelariei de stat, primari, reprezentanți ai Academiei de Administrare Publică și ai ONG-urilor de profil) în vederea identificării eventualelor progrese și dificultăți în procesul realizării reformei în administrația publică și formulării propunerilor de ameliorare a situației.

Pentru a evalua modul de repartizare a mijloacelor alocate din bugetul public către APL, au fost selectate șase instrumente de transfer de la bugetul de stat, care au funcționat în anii 2013-2017: investițiile capitale conform anexelor la legile anuale ale bugetului de stat; Fondul Ecologic Național; Fondul de Investiții Sociale din Moldova; Fondul Național pentru Dezvoltare Regională; Fondul Rutier și Fondul pentru Eficiență Energetică.

Primul instrument, investițiile capitale conform anexelor la legile anuale ale bugetului de stat, a fost utilizat până în anul 2014. Astfel, pentru 2013-2014, au fost analizate anexele ce țin de repartizarea investițiilor capitale pe primării din contul bugetului de stat, care au fost comparate cu reprezentarea politică a primarilor conform rezultatelor alegerilor locale din 2011.

Pentru alte cinci instrumente, au fost analizate hotărârile de guvern privind aprobarea alocării resurselor financiare, lista proiectelor aprobate și rapoartele de activitate ale agențiilor/ministerelor care le-au gestionat pentru 2013-2017, după cum urmează:

- Fondul Ecologic Național – listele proiectelor aprobate disponibile pe pagina web¹¹;
- Fondul de Investiții Sociale din Moldova – rapoartele de activitate disponibile pe pagina web¹²;
- Fondul Național pentru Dezvoltare Regională – hotărârile de guvern cu privire la Documentele Unice de Program pentru anii 2013-2015¹³ și 2017-2020¹⁴;
- Fondul Rutier – hotărârile de guvern pentru aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier¹⁵;

¹¹ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-na%C8%9Bional>

¹² <http://fism.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte>

¹³ HG nr. 933 din 18.12.2012 cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2013-2015

¹⁴ HG nr. 203 din 29.03.2017 cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2017-2020

¹⁵ HG nr. 168 din 11.03.2014, HG nr. 235 din 06.05.2015, și HG 1417 din 28.12.2016

- Fondul pentru Eficiență Energetică – rapoartele de activitate disponibile pe pagina web.¹⁶

Pentru fiecare din aceste instrumente a fost întocmită o listă a proiectelor aprobate/implementate, care au fost comparate cu apartenența politică a primarului beneficiar de proiecte: pentru 2013-2014 – conform rezultatelor alegerilor din 2011; pentru 2015 – conform rezultatelor alegerilor din 2015; pentru 2016-2017 – conform listei primarilor aleși la alegerile locale din 2015, adaptate la situația curentă, urmare a migrației politice a aleșilor locali, potrivit informațiilor oficiale disponibile.

În cadrul monitorizării a fost evaluat stadiul implementării Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei RAP în perioada monitorizată, acțiunile implementate și rezultatele implementării lor, acțiunile implementate parțial și/sau neimplementate și cauzele/constrângerile respective, precum și au fost formulate recomandări pentru impulsivarea implementării reformei.

Analiza procesului de implementare a Strategiei RAP s-a realizat din perspectiva estimării nivelului de realizare a fiecărei acțiuni și a indicatorilor de rezultat. Nivelul de implementare a fost clasificat în patru categorii¹⁷:

- **Realizat în termen;**
- **Realizat cu depășirea termenului;**
- **În curs de realizare;**
- **Nerealizat.**

În studiu au fost monitorizate acțiunile de reformare a administrației publice planificate pentru perioada **iunie 2017 – mai 2018**. Această analiză a fost efectuată în baza indicatorilor de rezultat și se referă la mersul implementării Strategiei în termeni cantitativi. Constatările privind nivelul de realizare a fiecărui indicator de rezultat sunt însoțite de o argumentare a criteriului stabilit.

Studiul vine cu o serie de recomandări generale și tehnice (în profilul acțiunilor monitorizate) privind îmbunătățirea procesului de implementare a Strategiei RAP. Documentul va fi prezentat factorilor de decizie – Parlamentului, Guvernului și instituțiilor responsabile de implementarea Strategiei pentru a fi luat în considerare, inclusiv la ajustarea Planului de acțiuni pentru perioada ulterioară de implementare.

¹⁶ <http://www.fee.md/index.php?pag=news&id=513&l=ro>

¹⁷ În continuare în textul Raportului, fiecărui indicator al nivelului de implementare i-a fost atribuită și o culoare. "Verde" pentru indicatorii realizați în termen, "Galben" pentru indicatorii realizați cu depășirea termenului, "Oranj" pentru indicatorii de rezultat în curs de realizare și "Roșu", pentru indicatorii nerealizați.

1. Monitorizarea implementării reformei

1.1. Reforma administrației publice – situația la zi

În vederea executării prevederilor HG nr. 911 din 25.07.16 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (Strategia RAP), prin HG nr.1351 din 15.12.16 a fost aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei vizate.

Strategia RAP este orientată spre reformarea ambelor niveluri de administrare publică: cel central și cel local. Conform capitolului VIII al Strategiei, perioada de implementare a fost divizată convențional în două etape. Prima etapă cuprinde perioada 2016 – 2018 în care acțiunile sunt orientate preponderent spre reformarea și consolidarea administrației publice centrale, precum și crearea premiselor pentru extinderea reformei la nivel local. Etapa a doua, ce cuprinde intervalul de timp 2019 – 2020 include acțiuni orientate spre consolidarea administrației publice locale, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală. Legătura între aceste două etape urma să fie asigurată de o reformă administrativ-teritorială, planificată să fie realizată conform Planului de acțiuni (PA), până la organizarea noilor alegeri locale generale din vara anului 2019.

La moment, printre acțiunile realizate în prima etapă am putea constata, în primul rând, crearea Centrului de Implementare a Reformelor (CIR).¹⁸ Centrul este instituție publică fondată de Guvern și are „misiunea de implementare eficientă și coordonată a reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile publice și structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării și transpunerii celor mai bune practici de administrare, precum și atragerii asistenței externe”. Funcțiile de bază ale CIR țin de elaborarea propunerilor de politici și proiectelor de acte normative, implementarea reformelor, acordarea suportului necesar și expertizei pentru implementarea reformelor, precum și evaluarea gradului de implementare a reformelor. Deși CIR activează mai mult de un an, în spațiul public nu sunt suficiente informații despre activitatea lui – Centrul nu dispune de pagină web proprie, iar pe pagina web a Cancelariei de Stat practic nu sunt date despre activitatea lui.

De asemenea, în perioada 2016-2017, a fost aprobată Legea nr. 136 din 07.07.17 cu privire la Guvern. Prin acest act normativ s-a preconizat a oferi ”mai multă flexibilitate” în formarea Guvernului, s-a stabilit modul de organizare și funcționare a Guvernului, domeniile de activitate, competența, structura și raporturile juridice ale acestuia cu alte autorități publice. Autorii legii susțin că documentul a fost elaborat conform bunelor practici internaționale și cu implicarea partenerilor strategici ai Republicii Moldova.

Urmare a punerii în aplicare a noii Legi cu privire la Guvern, a fost redus numărul de ministere. Prin procedura de absorbție, cele 16 ministere existente au fost comasate în 9. Astfel, Ministerul Economiei și Infrastructurii a absorbit 3 ministere (ale transporturilor, infrastructurii drumurilor, tehnologiei informației și comunicațiilor, precum și domeniul construcțiilor din Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor). Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a absorbit ministerul Culturii, Educației, Tineretului și Sportului, precum și componenta cercetare a Academiei de Științe a Moldovei.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a absorbit cele două ministere de profil. Iar Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a absorbit 3 ministere: al agriculturii și industriei alimentare, al mediului și componenta dezvoltare regională de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor. Alte 5 ministere au păstrat structura și competențele existente până la reformă.

Subsecvent, a fost redus numărul de personal din structurile ministeriale de la 2053 la 1158. Conform estimărilor autorilor reformei, aceasta va genera economii la cheltuielile administrative în valoare de 94 mil. lei. Ministerele noi și-au elaborat în baza Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului, aprobată prin HG nr. 595 din 26.07.2017, structura, efectivul-limită și

¹⁸ HG nr. 11 din 18.01.2017 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor

regulamentele lor de organizare și funcționare, noile reglementări fiind aprobate prin HG 690 – 698 din 30.08.2017¹⁹.

Prin noua Lege cu privire la Guvern a fost promovat un nou model și instituită o nouă structură a ministerelor, considerată de autori drept depolitizată. A fost eliminată funcția de ”vice-ministru” și înlocuită cu funcția ”secretar de stat”. Modificarea a fost operată în vederea asigurării stabilității funcției de secretar de stat, asigurându-se în acest fel, în opinia autorilor, memoria instituțională și buna funcționare a ministerelor, care deja nu va depinde de schimbarea miniștrilor – care sunt persoane cu acoperire politică și demisionează automat în cazul demisiei Prim-ministrului. Astfel, prin această modificare se mizează pe faptul că ”funcțiile politice” ale vice-miniștrilor au fost înlocuite cu ”funcții apolitice” ale secretarilor de stat, care trebuie să fie desemnați în funcții doar pe baze de criteriu profesional, abilități tehnice și talent managerial.

Modul în care au fost realizate aceste restructurări de ministere, servicii publice, agenții precum și politicile de personal au ridicat semne de întrebare din partea societății civile referitor la transparența procesului, procedurile aplicate, precum și impactul estimat. Astfel, nu a fost făcută publică și nu se cunoaște practic nimic despre analiza funcțională care a stat la baza noii structuri a Guvernului. În speță, a fost redus numărul ministerelor și comasate unele domenii, care la prima vedere necesită abordări separate.²⁰ De exemplu, La Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului sunt în contradicție componentele agricultură și mediu. Este dificil de înțeles ce efecte vor avea posibilele avizări negative din partea unei direcții (a mediului) din cadrul ministerului asupra acțiunilor unor altor direcții (agricultură) din cadrul aceluiași minister.

Procedural, realizarea restructurării instituționale s-a realizat fără implicarea și participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, mediul academic, experților independenți și a reprezentanților APL.

Un alt argument important ține de politica de personal. Așa cum au remarcat și participanții la discuția în grup²¹, reducerea numărului de funcționari publici este practic neargumentată. Totodată, deși în această perioadă au fost planificate mai multe activități de consolidare a capacităților autorităților odată cu reorganizarea lor, în speță pentru asigurarea unui serviciu public profesionist, integru, meritocratic, ele s-au realizat sporadic.²² Cursurile de instruire planificate pentru a dezvolta capacități în domeniul luării deciziilor, planificării strategice, elaborării politicilor publice, implementării politicilor publice și monitorizării rezultatelor acestora au fost realizate pentru un număr nesemnificativ de funcționari publici.

¹⁹ HG nr. 690 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Economiei și Infrastructurii, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371185>

HG nr. 691 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371186>

HG nr. 692 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Apărării, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371187>

HG nr. 693 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371188>

HG nr. 694 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371189>

HG nr. 695 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și a Mediului, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371190>

HG nr. 696 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371289>

HG nr. 697 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371290>

HG nr. 698 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371427>

²⁰ IDIS Viitorul, Promo-Lex, CALM, Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020, <http://viitorul.org/files/library/RAPORT%20DE%20MONITORIZARE.pdf>

²¹ Rezultatele discuției în grup sunt reflectate în Capitolul 2 al prezentului studiu.

²² Expert-Grup, Adept, CRJM, Raport final de monitorizare a implementării Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare (5 iulie – 31 decembrie 2017) https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/02/Raport-final_Monitorizarea-foi-de-parcurs.pdf

După modelul de comasare a ministerelor a urmat o comasare la nivelul prestării serviciilor publice. Prin HG 314 din 22.05.17²³, ÎS „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” a fost reorganizată, prin transformare, în Instituția publică „Agenția Servicii Publice” (ASP) în subordinea directă a Guvernului, iar ÎS „Camera Înregistrării de Stat”, ÎS „Cadastru”, autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Justiției „Serviciul Stare Civilă” și autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Economiei „Camera de Licențiere” au fost reorganizate prin fuziune cu ASP. Agenția se pretează a fi un nou organism care cuprinde cinci servicii publice administrative legate de perfectarea și eliberarea documentelor de autorizare atât pentru cetățeni, cât și pentru mediul de afaceri și instituirea unui oficiu - Ghișeu unic. Noua structură este concepută pentru a face serviciile publice mai accesibile și mai transparente, să ofere o nouă abordare modernizată bazată pe instrumentele de guvernare electronică. Una din sarcinile principale sarcini ale ASP este contribuția la realizarea procesului de reinginerie și digitizare al serviciilor publice în vederea eficientizării proceselor operaționale și reducerii costurilor. Însă și la acest capitol au fost remarcate rezerve față de argumentarea suficientă a necesității reorganizării, procesul de consultare, transparența procedurilor și gradul de implementare a mediului de expertiză, academic și a autorităților publice locale în acest proces. O îngrijorare deosebită au generat-o modificările la Legea achizițiilor publice, în baza cărora ASP nu trebuie să respecte procedurile de achiziții în cazul contractelor de procurare a bunurilor, serviciilor și lucrărilor în vederea creării centrelor multifuncționale.²⁴ Aceasta generează riscuri de utilizare neconformă și de risipă a banilor publici. De remarcat că ASP planifică să creeze 38 de centre multifuncționale (inclusiv 35 regionale), până în prezent au fost înființate 13.

O altă modificare la nivelul conceptual a fost modificarea statutului Agenției Proprietății Publice. Agenția a trecut în subordinea Guvernului cu statut de autoritate administrativă centrală. Modificarea statutului Agenției urmărește îmbunătățirea managementului proprietății publice și creșterea rolului statului în relațiile economice, îmbunătățirea mediului de afaceri și creșterea atractivității investițiilor.

În perioada 2016-2017 au fost realizate și alte acțiuni de reformare, inclusiv:

- reforma instituțiilor cu funcții de reglementare și control (13 instituții cu funcții de reglementare și control și 5 regulatori independenți) au fost reorganizați în vederea eficientizării controlului de stat, micșorării presiunii asupra mediului de afaceri și asigurării protecției consumatorilor;
- reorganizarea structurilor subordonate Guvernului și autorităților subordonate ministerelor, de la care se anticipează economii bugetare în valoare de 150 mil. lei. Se estimează că numărul de personal din aceste structuri va fi redus cu aproximativ 2000 de unități, cu păstrarea fondului total salarial actual, care, conform celor declarate de inițiatori, va fi distribuit unui număr mai mic de personal²⁵;
- raționalizarea structurii administrației publice, care ar trebui să asigure constituirea unei structuri fezabile și eficiente în prestarea serviciilor de calitate pentru populație. Astfel, la moment, au fost sau sunt în curs de reorganizate/instituire: Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței și Agenția Națională pentru Sănătate Publică;
- instituirea Corpului de control al Prim-ministrului²⁶, entitate cu funcții de monitorizare și control, subordonată Prim-ministrului. Această structură urmează să instituie un mecanism care să contribuie la îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor de către Prim-ministru, în vederea asigurării activității eficiente a autorităților/instituțiilor subordonate Guvernului, întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat. Structura a fost creată cu întârziere, iar din sursele de informare publică disponibile nu se cunoaște despre activitatea acesteia;

²³ HG privind constituirea Agenției Servicii Publice nr. 314 din 22.05.2017, <http://lex.justice.md/md/370344/>

²⁴ Art.4 din Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice <http://lex.justice.md/md/360122/>

²⁵ Conform celor declarate de către participanții, funcționari publici la discuția de focus grup, la momentul elaborării prezentului Raport, creșterile salariale încă nu au fost realizate, iar efectele de la diminuare numărului de funcționari deja se resimt prin creșterea exponențială a volumului de lucru al funcționarilor publici.

²⁶ HG nr. 790 din 10.10.2017 cu privire la Corpul de Control al prim-ministrului

- modificarea Codului cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, prin care a fost modificat statutul Academiei de Științe nr. 259/2004 și Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014.²⁷ (aprobate prin).

Acțiunile de reformă au estimat și creșterea motivării financiare a angajaților administrației de stat, inclusiv prin prisma reformei salarizării în sectorul bugetar, care este încă în proces de conceptualizare.

1.2. Monitorizare implementării pe componente ale reformei

1.2.1. Responsabilizarea administrației publice

Obiectivul general al primei componente a Strategiei RAP este consolidarea responsabilităților autorităților administrative, ale instituțiilor publice și ale întreprinderilor de stat, pentru îmbunătățirea gestionării acestora și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conform principiilor SIGMA/OECD.

Această componentă are trei obiective specifice. Pentru perioada de monitorizare pe **Obiectivul specific 1:** „Rationalizarea structurii APC, în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și priorităților de dezvoltare social-economică” au fost planificate următoarele acțiuni:

Acțiunea 2. *Elaborarea unei metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice (în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și „Cadruului Comun de Evaluare” al Institutului European pentru Administrare Publică).*

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	Iulie 2017	Proiectul metodologiei elaborat și definitivat în urma pilotării.	Nerealizat
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	Decembrie 2017	Personal instruit în cadrul autorităților pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare.	Nerealizat
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	Februarie 2018	Completări la Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate aprobate și transmise Parlamentului.	Realizat
			Metodologie aprobată și pusă în aplicare.	Nerealizat
			Mod de instruire instituționalizat.	Nerealizat

Constatări:

Conform informațiilor furnizate de către Cancelaria de stat²⁸, precum și din datele disponibile pe paginile web ale instituțiilor responsabile de implementarea acțiunilor planificate, principiile administrației publice ale SIGMA și Cadruului Comun de Evaluare al IEAP²⁹ au fost luate în considerație la etapa de elaborare a Legii nr. 153 din 14.07.17³⁰ pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care se pune în aplicare noua Lege nr. 136 cu privire la Guvern din 07.07.17. Odată cu aprobarea acestei legi, responsabilii de implementare au constatat probabil că este inoportună aprobarea unei hotărâri de guvern, care să aprobe o metodologie de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice, în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și

²⁷ Legea nr. 190 din 20.10.2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative

²⁸ Scrisoarea Cancelariei de stat nr. 21-07-2006 din 14.03.2018 (Anexa 2).

²⁹ Institutul European pentru Administrare Publică

³⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371153>

„Cadrului Comun de Evaluare” al IEAP. În opinia noastră, acest fapt este nejustificat. Cele 15 principii SIGMA și IEAP ale administrației publice sunt complexe ca și abordare, consistente ca și conținut și sunt însoțite de un șir de indicatori de performanță care ghidează administrația publică spre a fi competentă, responsabilă, transparentă, eficientă, democratică și orientată spre beneficiar. Aceste principii sunt agreate de Comisia Europeană și sunt recomandate spre preluare de către toate statele cu statut de stat asociat UE și celor care tind să se integreze în Uniunea Europeană³¹.

Astfel, din informațiile disponibile nu s-a putut constata dacă proiectul metodologiei de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice a fost elaborat. De asemenea, nu s-a putut conchide dacă pilotarea acestei metodologii a fost sau nu a fost realizată. Respectiv, nu se cunoaște dacă au fost sau nu desfășurate cursurile de instruire pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare, planificate a fi realizate până în decembrie 2017.

Referitor la completările la Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, se constată că prin modificările operate se modifică și completează circa 20 de articole ale legii. Prin modificările operate se amendează sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale. Prin modificările operate se instituie funcția de secretar de stat, precum și se modifică raporturile între ministere și Cancelaria de stat, rolul căreia este fortificat. Autoritățile administrative din subordinea ministerelor se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea ministrului. Alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea Prim-ministrului, în conformitate cu Legea cu privire la Guvern.

În contextul acestui indicator de rezultat apare o confuzie în logica plasării lui la această acțiune. Este dificil de înțeles ce s-a avut în vedere prin planificarea acestei acțiuni. Intuim că prin modificările operate se dorea reglementarea prin lege a principiilor de bună guvernare sau a aspectelor metodologice de evaluare. Nici una, nici alta prin modificările operate nu s-a întâmplat. Instituirea funcției de secretar de stat în locul funcției de vice-ministru pare să fie unul din aspectele de instituire a principiilor de bună guvernare – Principiile 4 și 5 ale SIGMA.³² Dar, modificarea operată prin care s-a vrut înlocuirea ”funcțiilor politice” ale vice-miniștrilor cu ”funcții apolitice” ale secretarilor de stat, nu s-a realizat în mod clar. Așa cum atestă și alte rapoarte de monitorizare,³³ delimitarea clară a funcțiilor politice de cele administrative, cu transferarea ulterioară a funcțiilor administrative în competența exclusivă a secretarilor de stat, nu este expres stabilită în lege. Iar prevederile la alin.(3), art. 13 prin care se stabilește că secretarul de stat „realizează activitățile de administrare a treburilor curente ale ministerului în cazul lipsei ministrului” induce ideea că la delimitarea funcțiilor sunt încă necesare clarificări.

Generalizări:

Acțiunea planificată este per ansamblu nerealizată. Doar prin faptul că au fost operate modificări în Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală nu putem considera că principiile administrației publice, recomandările SIGMA și Cadrului Comun de Evaluare al IEAP au fost aplicate. În spațiu public nu a fost identificat vreun document oficial care ar face referire la faptul că Metodologia de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice a fost elaborată. Respectiv, nu s-a reușit a clarifica dacă procesul de implementare a acestei Metodologii a fost sau nu pilotat. Nu au fost găsite în spațiul public nici informații care ar confirma că personalul din cadrul APC a fost sau nu instruit pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare. Nu s-a putut constata nici faptul dacă a fost sau nu instituționalizat un proces de instruire.

³¹ The principles of Public Administration. SIGMA, OECD, EC, 2015.

European Principles for Public Administration”, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398415030&id=id&accname=guest&checksum=FD455B0079C9F4E957DE2E41D6A25CA>

³² Ibidem.

³³ Final Monitoring Report on the implementation of the Priority Reform Action Roadmap (5 July – 31 December 2017). Expert-Grup, Adept, CRJM, Chișinău. 2018.

Recomandări:

- revederea și întreprinderea măsurilor pentru realizarea indicatorilor de rezultat planificați, conform Planului de acțiuni;
- antrenarea mediului academic și experților din domeniul în elaborarea proiectului metodologiei de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice și prezentarea lui spre dezbateri publice;
- generalizarea rezultatelor analizei funcționale și evaluării structurilor APC pe baza corespunderii principiilor administrației publice ale SIGMA și „Cadrului Comun de Evaluare” al IEAP și expunerea lor publică pentru a fi cunoscute atât autorităților vizate, cât și publicului larg;
- pilotarea procesului de implementare a metodologiei de auto evaluare, ajustarea ei conform necesităților și aprobarea ei în mod oficial;
- instituționalizarea procesului de instruire pe marginea aplicării metodologiei de (auto) evaluare.

Acțiunea 3. Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	Februarie 2018	Completări la Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate aprobate și transmise Parlamentului.	În curs de realizare
			Cadru normativ de punere în aplicare a legii aprobat.	Nerealizat

Constatări:

Cancelaria de Stat nu a oferit informații despre stabilirea unui mecanism pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice. Astfel, autorii au analizat dacă au fost sau nu elaborate completări la Legea 98 din 04.05.2012. Din analiza monitorizării procesului legislativ am constatat că în perioada de monitorizare completări a Legii nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate³⁴ au fost efectuate. Prin Legea nr. 153 din 14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative³⁵ au fost realizate modificări în Legea 98. Ele au vizat modalitatea de constituire, reorganizare și dizolvare a ministerelor (art. 10, al. (1) și (2)); stabilirea prin ordin a domeniilor de activitate a „secretarului general de stat” și „secretarului de stat” (art. 11, al. (1), lit. l)), art. 14 al. (7) constituirea, reorganizarea și dizolvarea autorităților administrative din subordinea ministerelor de către Guvern, la propunerea ministrului.

Însă, prin completările la Legea 98 un mecanism de evaluare a necesităților și costurilor care au argumentat constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice nu a fost identificat. Parțial, prin Legea nr. 153 din 14.07.2017 s-au făcut modificări și în Legea nr. 355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Prin aceste modificări și completări se descrie o Metodologie de calculare a stimulărilor pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică, personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică și personalul care efectuează deservirea tehnică din cadrul Guvernului, Cancelariei de Stat, al ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență. Aceasta însă este doar o parte a procesului de evaluare a necesităților și costurilor care argumentează constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice. Cancelaria de Stat nu a oferit alte informații suplimentare despre realizarea acțiunii 3, de aceea presupunem că realizarea acestui indicatori de rezultat și a acțiunii în ansamblu întârzie.

În ceea ce privește cadrul normativ de punere în aplicare a legii presupunem că s-a avut în vedere elaborarea și aprobarea unor hotărâri de guvern care ar pune în aplicare mecanismul de evaluare a necesităților și costurilor ce ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice.

³⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344256>

³⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371153>

Dar astfel de acte normative nu au fost identificate. Respectiv, presupunem că acest indicator de rezultat nu a fost realizat.

Generalizări:

Cancelaria de Stat nu a oferit informații despre stabilirea unui mecanism pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice. În acest sens, am putea constata că indicatorii de rezultat planificați nu au fost realizați. Prin completările operate în Legea nr. 98 din 04.05.12 privind administrația publică centrală de specialitate nu se constată existența unui mecanism pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice.

Recomandări:

Ministerului Finanțelor și Cancelariei de Stat se recomandă realizarea activităților planificate, inclusiv:

- antrenarea mediului academic și de experți în procesul de elaborare a mecanismului pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice;
- organizarea și desfășurarea dezbaterilor publice în mediul academic și asociativ a mecanismului pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice;
- aprobarea și punerea în aplicare a acestui mecanism în termenii stabiliți în Planul de acțiuni.

Acțiunea 4. Asigurarea implementării și monitorizării recomandărilor din rapoartele de audit ale Curții de Conturi

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor, autoritățile publice auditate	Decembrie 2017	Proces instituționalizat la nivelul Guvernului (Corpul de control al Prim-ministrului sau subdiviziune în cadrul Cancelariei de Stat).	În curs de realizare
		Decembrie 2017	Set de instrumente de monitorizare și evaluare elaborat și pus în aplicare.	În curs de realizare

Constatări

Deși potrivit p. 4 din Planul de Acțiuni, *procesul de asigurare a implementării și monitorizării recomandărilor Curții de Conturi urma să fie instituționalizat la nivel de Guvern de către Corpul de Control*³⁶, încă în decembrie 2017, realizarea acestei acțiuni întârzie. Astfel, conform informațiilor oferite de Cancelaria de Stat, planul și procedurile de lucru ale Corpului de Control sunt încă în proces de elaborare.³⁷ De remarcat că HG nr. 790 din 10.10.2017 cu privire la Corpul de Control al Prim-ministrului³⁸ prevede că aceste proceduri urmau să fie prezentate spre aprobare în trei luni de la intrarea hotărârii în vigoare. De asemenea, Cancelaria de Stat trebuia să creeze pe pagina web guvernamentală un compartiment ce ține de activitatea Corpului de Control în decurs de șase luni de la data intrării în vigoare a hotărârii, însă până în prezent un atare compartiment nu a fost creat.³⁹ În spațiul public practic nu există informații oficiale despre activitatea Corpului de Control (excepție – noutățile plasate pe pagina web a Guvernului privind crearea acestuia).

³⁶ Corpul de control al Prim-ministrului, creat în baza Hotărârii de Guvern Nr. 790 din 10.10.2017, este o structura subordonată direct Prim-ministrului, care urmează să controleze realizarea de către Cancelaria de Stat, ministere, alte autorități administrative centrale a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în Programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, precum și în indicațiile Prim-ministrului.

³⁷ Scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 21-07-2006 din 14.03.2018 (Anexa 2).

³⁸ HG nr. 790 din 10.10.2017 cu privire la Corpul de Control al Prim-ministrului

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371900>

³⁹ Verificare efectuată la 11.06.2018.

Crearea tardivă a Corpului de Control al Prim-ministrului (urma să fie creat în ianuarie 2017, a fost creat de facto în octombrie 2017), târăgănarea numirii șefului Corpului de Control (numit în ianuarie 2018) și a elaborării procedurilor de lucru ar putea fi o cauză a reținerii implementării atât a indicatorului de rezultat sus-menționat, cât și a altor activități ce țin de competența acestei entități.

În ce privește elaborarea și punerea în aplicare a setului de instrumente de monitorizare și evaluare a recomandărilor Curții de Conturi, activitate care trebuia finalizată în decembrie 2017, Cancelaria de Stat a comunicat că utilizează în acest scop Sistemul Informațional e-Management. Potrivit autorității, în cadrul acestui sistem a fost elaborat și validat procesul operațional de corespondență cu Curtea de Conturi, fiind instituit controlul executării documentelor recepționate. Este de remarcat că Sistemul Informațional E-Management a fost elaborat de ÎS „Molddata” (versiunea cea mai recentă a sistemului – a. 2010), acesta asigurând evidența, controlul executării, stocarea și regăsirea documentelor, generarea rapoartelor în orice format electronic.⁴⁰ În context, am putea presupune că *sistemul E-Management ar putea fi util la monitorizarea și evaluarea implementării recomandărilor Curții de Conturi, însă nu există certitudinea că anume acest sistem reprezintă setul de instrumente care urma a fi elaborat și aplicat conform PA.*

Pentru a verifica și din alte surse implementarea p.4 din PA a fost contactată Curtea de Conturi, instituție parteneră a Cancelariei de Stat. Curtea a fost solicitată să răspundă dacă a fost antrenată în careva activități comune, inclusiv dacă i s-a cerut opinia despre crearea la nivel de Guvern a unui eventual mecanism de monitorizare a implementării recomandărilor de audit extern. Potrivit Curții de Conturi, până la momentul actual aceasta „nu a fost contactată sau implicată de către instituția responsabilă în careva acțiuni aferente obiectivului de referință”⁴¹, ceea ce presupune o lipsă de comunicare și conlucrare dintre instituții. În ce privește mecanismul de monitorizare a implementării hotărârilor utilizat de Curtea de Conturi, acesta a fost elaborat în 2013, iar în 2017 – perfecționat pentru a fi mai lucrativ. De asemenea, Curtea utilizează un Sistem informațional automatizat de evidență a implementării recomandărilor, destinat inclusiv stocării și analizei datelor despre auditurile efectuate, recomandările înaintate și nivelul executării acestora. În context, este de remarcat că experiența Curții de Conturi, acumulată inclusiv în proiectele twining, ar putea fi valorificată de Corpul de Control al Prim - ministrului.

Generalizări: Corpul de Control nu a inițiat în termenul stabilit procesul care ar asigura, la nivel de Guvern, implementarea și monitorizarea recomandărilor Curții de Conturi, acest proces fiind în curs de implementare. Setul de instrumente utilizat de Cancelaria de stat în scopul monitorizării și evaluării procesului de implementare a recomandărilor Curții pare să nu corespundă celui prevăzut în PA. Am putea presupune că Cancelaria de Stat nu a conlucrat cu Curtea de Conturi în vederea realizării acțiunii prevăzute în Plan, iar mecanismul de monitorizare și instrumentele aplicate de Curte eventual nu sunt cunoscute și valorificate de Corpul de Control.

Recomandări:

E necesară o conlucrare între Corpul de Control și Curtea de Conturi, valorificarea experienței Curții ar putea contribui la formarea unei viziuni unice a entităților asupra mecanismului de monitorizare a recomandărilor Curții la nivel de Guvern și în autoritățile (instituțiile) subordonate acestuia.

În perioada de monitorizare, pe **Obiectivul specific 2** ”Crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale UAT”, al **Componentei 1** au fost planificate următoarele acțiuni:

⁴⁰ <https://www.molddata.md/?pag=software&id=2>

⁴¹ Scrisoarea Curții de Conturi nr. 06/01-273-18 din 28.03.2018 (Anexa 2).

Acțiunea 5. Repartizarea optimă a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termene realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; Ministerul Afacerilor Interne	Noiembrie 2017	Proiect de lege privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar aprobat și transmis Parlamentului.	Realizat
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor; Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; autoritățile administrației publice locale; asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	Noiembrie 2017	Propuneri privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către autoritățile publice locale, în baza estimărilor capacităților acestora, elaborate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice.	În curs de realizare

Constatări:

Întru realizarea primului indicator de rezultat, din informațiile furnizate de Cancelaria de stat și din monitorizarea procesului legislativ s-a constatat că la propunerea Guvernului Parlamentul a adoptat Legea nr. 153 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Conform acestor modificări, APL au devenit agenți constatatori pentru contravențiile prevăzute în Codul Contravențional (Legea nr. 218 din 24.10.2008) la art. 154 “încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor”, art. 178 “încălcarea regulilor de construire a caselor cu un nivel în localitățile rurale și a căsuțelor de livadă în întovărășirile pomicole”, art. 179 “Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente”, art. 273 “încălcarea regulilor de comerț”. În acest sens conchidem că indicatorul este realizat.

În ceea ce privește al doilea indicator de rezultat, din informațiile prezentate de Cancelaria de Stat, propuneri formalizate privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către APL, în baza estimărilor capacităților acestora, nu au fost elaborate deocamdată. Respectiv, Consiliului național pentru reforma administrației publice nu i-au fost înaintate astfel de propuneri. Am putea conchide că acest indicator este în curs de realizare, întrucât anumite acțiuni în acest sens au fost realizate, însă acestea nu sunt eventual cunoscute de funcționarii publici din cadrul Cancelariei de Stat.

Este de remarcat faptul că, încă în anii 2013-2014, cu suportul partenerilor externi de dezvoltare a fost elaborat un proiect al Nomenclatorului competențelor autorităților publice. Acest document însă nu a fost nici până astăzi aprobat. Proiectul Nomenclatorului competențelor a fost supus dezbaterilor publice în Regiunile Nord, Sud și Centru, unde au participat președinți de raioane, primari, directori ai Direcțiilor Generale de educație, tineret și sport, directori de instituții de învățământ de toate nivelurile, părinți, elevi, ONG-uri. Până în prezent, Nomenclatorul competențelor este încă în proces de examinare la ministere și structuri centrale.

Generalizări:

Primul indicator de rezultat al acțiunii planificate a fost realizat. Al doilea indicator – în curs de realizare.

Recomandări:

- revederea concluziilor și actualizarea studiilor de evaluare a capacităților APL;
- aprobarea Metodologiei de evaluare a capacităților administrației publice locale, elaborate încă în anii 2014-2015 cu suportul PNUD Moldova;
- realizarea studiilor de evaluare a capacităților administrației publice locale și identificarea domeniilor de partajare a competențelor;
- definitivarea, consultarea publică și aprobarea Nomenclatorului competențelor autorităților publice;
- elaborarea unui set de recomandări privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către APL, în baza estimărilor capacităților acestora și prezentarea lor către Comisia paritară pentru descentralizare și Consiliul național pentru reforma administrației publice.

Acțiunea 6. Elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Noiembrie 2017	Planuri sectoriale în domeniile pasibile descentralizării revizuite și/sau elaborate.	În curs de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile publice centrale; autoritățile administrației publice locale; asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	Noiembrie 2017	Modificări și completări ale cadrului normativ privind descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale, pentru prestarea serviciilor și finanțare a autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) aprobate.	În curs de realizare

Constatări:

Conform informațiilor oferite de Cancelaria de Stat, pentru realizarea primului indicator de rezultat a fost elaborat proiectul Legii privind delimitarea proprietății publice, aprobat în ședința Guvernului din 06.09.17 și ulterior adoptat de Parlament. Este de reținut totuși, că această lege *nu este Plan sectorial în domeniu pasibil de descentralizare*.

Indicatorul în cauză a fost apreciat ca fiind în curs de realizare deoarece autoritățile au întreprins anumite măsuri în acest scop. Astfel, în perioada 2013-2015, au fost realizate acțiuni specifice de elaborare a planurilor sectoriale în domenii pasibile de descentralizare, spre exemplu, pe componentele de descentralizare: managementul finanțelor publice locale, educație, tineret, sport, sănătate, mediu precum și pe cel al descentralizării patrimoniale există documente strategice elaborate, unele din ele fiind discutate în cadrul dezbaterilor publice.

Pe componenta educație, tineret și sport, încă în anul 2012 a fost creat Grupul de lucru sectorial responsabil de politicile sectoriale, care a elaborat cu suportul PNUD Moldova studii și analize tematice în domeniul educație, tineret și sport. Proiectul *Strategiei de descentralizare în sectorul educației, al tineretului și sportului* a fost elaborat și aprobat în cadrul Grupului de lucru respectiv, apoi dezbătut în cadrul discuțiilor publice regionale, dar nu a fost aprobat printr-un act normativ sau legislativ nici până în prezent.

Pe componenta sănătate, Ministerul Sănătății a elaborat *documentul de politici privind „Accelerarea descentralizării în asistența medicală”*, parte a Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017”, care prevede descentralizare unor servicii spitalicești.

Pe componenta mediu, fostul Minister al Mediului a elaborat *viziunile de descentralizare în următoarele sectoare*: managementul deșeurilor, resursele naturale și aprovizionarea cu apă și canalizare, dar și acestea au rămas neaprobate.

Pe componenta protecție socială, fostul Minister al Muncii, Protecției Sociale și Familiei a elaborat *proiectul Strategiei sectoriale în domeniul serviciilor sociale*. La etapa definitivării și consultării proiectului s-au identificat anumite dificultăți în implementarea Strategiei, condiționate de operarea modificărilor și completărilor la Legea privind finanțele publice locale și procesul de aprobare a fost stopat.

Pe componenta descentralizare financiară au fost realizate acțiuni concrete și aprobate o serie de acte normative care au vizat în mod special realizarea activităților 2.2.1. – 2.2.5 din Planul de acțiune privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare axate pe proiectarea și implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru principalele funcții sociale delegate și partajate (educație, sănătate, asistență socială, cultură etc.), care să asigure un nivel cel puțin minim echitabil al prestațiilor. Pe alte două componente ale strategiei de descentralizare financiară – consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor și consolidarea disciplinei financiare - activitățile stagnează.

Pe componenta descentralizării patrimoniale, în cadrul Ministerului Economiei cu suportul PNUD Moldova a fost creat Grupul de lucru pentru descentralizare patrimonială, elaborat studiul privind situația existentă în sector și elaborată *Strategia sectorială de descentralizare patrimonială*. Cu toate acestea, strategia sectorială a rămas neaprobată, iar din acțiunile planificate s-au realizat cele ce țin de elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății publice.

Din informațiile furnizate de Cancelaria de Stat, în cadrul MADRM, cu suportul partenerilor externi au fost elaborate *planuri regionale sectoriale* în următoarele domenii de gestiune ale APL: infrastructura drumurilor regionale și locale; aprovizionarea cu apă și canalizare; managementul deșeurilor solide; dezvoltarea infrastructurii de afaceri; sporirea atractivității turistice; eficiența energetică a clădirilor publice. Este însă de remarcat că aceste documente nu pot fi considerate Planuri de descentralizare sectorială, întrucât scopurile planurilor regionale sectoriale este de a stabili direcțiile pentru dezvoltarea viitoare a serviciilor stabilite în comunitățile din Regiunile de dezvoltare, în contextul dezvoltării regionale.

În ce privește realizarea celui de-al doilea indicator de rezultat din acțiunea vizată, Cancelaria de Stat s-a referit la elaborarea și aprobarea HG nr. 267 din 03.05.17 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Conform acestui document, funcțiile de pretor și vicepretor au fost incluse la categoria funcțiilor de demnitate publică, precum și a fost reglementat dreptul primarului general al mun. Chișinău de a-și forma propriul cabinet, angajații având statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică. De asemenea, acest document reglementează și salarizarea pretorilor și vicepretorilor, care vor beneficia de salariu lunar stabilit titularului funcției de demnitate publică. Prevederile în cauză au fost aprobate prin modificări la cadrul legislativ în octombrie 2017. Este de remarcat că aceste modificări au puține tangențe cu descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale, pentru prestarea serviciilor și financiare a autorităților administrației publice locale.

În calitate de modificări în cadrul legal care ar consolida autonomia locală am putea remarca doar activitățile ce țin de elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății publice, precum și de delegare către autoritățile locale a competențelor de agent constator pe unele contravenții administrative. Aceste acțiuni însă au alți indicatori de rezultat prevăzuți PA al Strategiei RAP. Din aceste considerente am putea conchide că cel de-al doilea indicator de rezultat este în curs de realizare.

Generalizări:

Acțiunea este în proces de realizare cu mari întârzieri la ambii indicatori de rezultat. Pe primul indicator de rezultat, planurile sectoriale în unele domenii pasibile descentralizării au fost elaborate deja de câțiva ani. Aceste documente sunt examinate în continuare pe interior în cadrul ministerelor responsabile sau a grupurilor de lucru pentru descentralizare sectorială. În ce privește grupurile de lucru, din informațiile publice disponibile am putea constata că activitatea lor este practic sistată.

Referitor la al doilea indicator de rezultat, conchidem că odată cu întârzierea aprobării strategiilor și planurilor sectoriale de descentralizare întârzie mult elaborarea și aprobarea modificărilor și completărilor la cadrul normativ privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală.

Recomandări:

- actualizarea și definitivarea planurilor sectoriale în domeniile pasibile descentralizării și expunerea acestora într-un amplu proces de consultare publică;
- promovarea spre aprobare a proiectelor de legi de modificare și completare a cadrului normativ privind descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale și financiare a autorităților administrației publice locale elaborate în anii 2013-2015 cu suportul PNUD Moldova;
- organizarea consultărilor și audierilor publice pe proiectele de modificare a cadrului normativ elaborate;
- elaborarea și consultarea publică a propunerilor de modificare și completare a cadrului normativ pe sectoarele pasibile descentralizării, în speță, educație, sănătate, asistență socială.

Acțiunea 7. Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor-lor; Ministerul Finanțelor; Academia de Administrare Publică	Iunie 2017	Programe de instruire pentru autoritățile publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborare intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională elaborate și pilotate.	În curs de realizare

Constatări:

Din informația furnizată de Cancelaria de Stat, întru realizarea acestui indicator de rezultat în cadrul proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”, la Academia de Administrare Publică s-au desfășurat trei forumuri dedicate dezvoltării regionale și locale. Este de remarcat că organizarea acestor forumuri nu are tangență cu indicatorul de rezultatul planificat – elaborarea și pilotarea programelor de instruire pentru APL.

La fel, Cancelaria de Stat a menționat despre organizarea seminarelor de instruire la care au participat în jur de 30 de funcționari publici (!) la subiectul dezvoltării regionale și locale. Având în vedere numărul infim al persoanelor instruite, n-am putea considera că procesul de consolidare a capacităților a fost realizat.

Analiza datelor de pe pagina web a Academiei de Administrare Publică⁴² atestă că numărul activităților de instruire este mai mare. Astfel, în octombrie-decembrie 2017, AAP a desfășurat în colaborare cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) un seminar de instruire a personalului cu funcții de conducere/execuție din cadrul APL la tema dezvoltării regionale și locale,⁴³ asemenea instruirii fiind organizate și în aprilie 2018⁴⁴.

Lista programelor de instruire pentru autoritățile publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborare intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională elaborate și pilotate continuă cu un alt seminar în februarie 2018. De consolidarea capacităților în domeniul managementului proprietății publice au avut parte reprezentanții autorităților locale⁴⁵. Și în martie-aprilie 2018 un seminar cu aceeași tematica a fost realizat la AAP, de această dată în parteneriat cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Numărul de beneficiari ai acestor cursuri nu a fost indicat.

Generalizări:

Acțiunea este în proces de realizare, indicatorul de rezultat poate fi considerat doar parțial atins. Forumurile organizate de AAP nu pot fi incluse în categoria programelor de instruire. Întrucât acțiunea vizează *consolidarea* capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale, numărul infim de persoane instruite specificat de Cancelaria de Stat nici pe departe nu permite să conchidem că aceste capacități au putut fi consolidate. Analiza datelor de pe pagina web a AAP atestă că în instituție au fost desfășurate instruirii la subiecte de țin de dezvoltarea regională și locală și managementul proprietății publice, despre care responsabilii de la Cancelaria de Stat nu cunosc, ceea ce ne permite să constatăm o comunicare insuficientă între aceste entități. Cooperarea între aceste două instituții este extrem de importantă în perioada de implementare a reformei administrației publice.

⁴² <http://www.aap.gov.md/ro/article/cursuri-la-comanda-de-stat>

⁴³ http://aap.gov.md/sites/default/files/s2_17_giz.pdf#overlay-context=ro/article/cursuri-%25C3%25AEn-baz%25C4%2583-de-contract

⁴⁴ <http://aap.gov.md/ro/news/dezvoltarea-local%C4%83-%C8%99i-regional%C4%83>

<http://aap.gov.md/ro/news/dezvoltare-regional%C4%83-1>

<http://aap.gov.md/ro/news/marketing-local-%C8%99i-regional-pentru-dezvoltare-regional%C4%83-durabil%C4%83-%C8%99i-competitiv%C4%83-2>

⁴⁵ <http://aap.gov.md/ro/news/managementul-propriet%C4%83%C8%9Bii-publice-0>

Recomandări:

- intensificarea cooperării în materie de instruire a personalului între Cancelaria de Stat, ministere, autoritățile publice locale cu Academia de Administrare Publică și instituțiile partenere de dezvoltare;
- identificarea posibilităților pentru creșterea numărului de persoane instruite și extinderea conținutului programelor de instruire.

Al treilea Obiectiv specific al Componentei 1 vizează ”Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”.

Pentru perioada de monitorizare pe acest Obiectiv specific a fost planificată spre realizare **Acțiunea 8. Organizarea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova consultând principalii actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă**.

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termene realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale; Asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	Mai 2017	Studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, consultat cu principalii actori și definitivat.	În curs de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale; Asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	Septembrie 2017	Foie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova, consultând cu principalii actori, aprobată.	Nerealizat
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Ianuarie 2018	Pachet de acte legislative (Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală) și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova aprobat și transmis Parlamentului).	Nerealizat

Constatări:

Din informațiile prezentate de Cancelaria de Stat cu referire la realizarea indicatorilor stabiliți constatăm că o mare parte din ele nu sunt relevante acțiunii planificate. Astfel, Cancelaria de stat a prezentat informații ce țin de crearea unor premise în procesul de obținere a indicatorilor de rezultat. De exemplu, întru realizarea primului indicator de rezultat a fost specificată organizarea și desfășurarea unui Atelier de lucru tematic (11-12 aprilie 2017), cu susținerea partenerilor de dezvoltare (GIZ, PNUD Moldova, CoE, Delegația UE, USAID), la care au participat circa 100 de reprezentanți ai APC și APL). În cadrul atelierului au fost reliefate opțiuni/proponeri/practici internaționale privind organizarea administrativ-teritorială. În același context, am fost informați că, la ședința Consiliului național pentru reforma administrației publice din 23.05.17, a fost discutat subiectul privind etapele reformei administrației publice și, inclusiv, unele aspecte privind opțiunile de desfășurare a reformei APL și reorganizării administrative.

Constatăm că primul indicator de rezultat, Studiul comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova care urma să fie definitivat și consultat public cu principalii actori încă în luna mai 2017 așa și nu a fost elaborat. Din sursele publice disponibile, constatăm că în aprilie 2018, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) a lansat un concurs de selectare a experților care trebuie să elaboreze posibilele scenarii/modele de reorganizare administrativ-teritorială.⁴⁶

În ceea ce privește al doilea indicator de rezultat - Foia de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova, Cancelaria de Stat nu a oferit informații despre realizarea și aprobarea ei. Din

⁴⁶ <http://www.calm.md/libview.php?l=ro&idc=34&id=4308&t=/SERVICIUL-PRESA/Noutati/Reforma-sau-optimizarea-administrativ-teritoriala-a-Republicii-Moldova>

aceste considerente, am putea presupune că indicatorul în cauză nu a fost realizat. Acest fapt este remarcat și de către experții IDIS Viitorul, într-un raport dedicat implementării reformei administrației publice⁴⁷ care nu au identificat o asemenea Foaie de parcurs.

Referitor la al treilea indicator de rezultat – elaborarea unui pachet de acte legislative (Legea privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală) și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova care trebuia să fie aprobat de către Guvern și transmis Parlamentului spre adoptare în ianuarie 2018, nici Cancelaria de Stat și nici alte surse publice nu atestă realizarea acestui indicator. Chiar dacă în cadrul discuției în grup⁴⁸ unul dintre deputați a menționat că există unele inițiative și modele de reorganizare teritorială, în lipsa unor informații oficiale am putea conchide că acest indicator nu este realizat.

Generalizări:

Din lipsa informațiilor referitoare la realizarea acțiunii în cauză, am putea presupune ca aceasta este, în fond, nerealizată. Din cei trei indicatori de rezultat stabiliți pentru această acțiune, doar pe primul indicator au fost inițiate unele activități. Pentru ceilalți doi indicatori de rezultat în perioada de monitorizare nu au fost identificate careva documente sau activități care să le ateste implementarea.

Recomandări:

- finalizarea Studiului privind reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și prezentarea lui pentru consultări publice cu principalii actori implicați în realizarea reformei - autorități locale, centrale, mediul academic și asociativ, agenți economici, parteneri de dezvoltare, publicul larg;
- definitivarea Foi de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova și organizarea consultărilor publice pe conținutul ei;
- elaborarea, mediatizarea și consultarea publică a proiectelor de acte legislative (Legea privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală) și normative care vor reglementa trecerea la un nou sistem de organizare teritorial-administrativă a Republicii Moldova.

Acțiunea 9. Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul APL pentru implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare (ex. atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică ș.a.)

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor Agenția Proprietății Publice; Agenția Relații Funciare și Cadastru; Academia de Administrare Publică	Noiembrie 2017	Modificări ale cadrului normativ privind procedurile aprobate.	În curs de realizare
			Program de instruire elaborat și pilotat.	Realizat
			Specialiști la nivelul autorităților publice locale instruiți.	În curs de realizare

Constatări:

Potrivit Cancelariei de Stat, pentru realizarea primului indicator de rezultat, au fost elaborate și aprobate modificări la cadrul normativ, însă entitatea nu a oferit detalii despre acestea. În acest sens am putea considera că prin abrogarea Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr. 91-XVI din 05.04.2007 și aprobarea Legii nr. 29 din 05.04.2018, privind delimitarea proprietății publice au fost aprobate modificări ale cadrului normativ privind atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică,

⁴⁷ IDIS Viitorul, Raport de Monitorizare a Implementării Strategiei privind reforma APL pentru anii 2016-2020, <http://viitorul.org/files/library/RAPORT%20DE%20MONITORIZARE.pdf>

⁴⁸ Rezultatele discuției în grup sunt expuse în Capitolul II al studiului.

etc. În fapt, Legea nr. 91, deși reglementa delimitarea terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a UAT, aceasta nu reglementa toate aspectele procedurale.

Prin Legea privind delimitarea proprietății publice nr. 29 din 05.04.2018, aspectele procedurale sunt expuse mai clar. Totodată, dat fiind faptul că doar delimitarea terenurilor nu soluționează un șir de alte probleme legate de delimitare, noua lege adoptată consolidează cadrul legal al delimitării proprietății publice. În acest sens, multiple probleme existente își găsesc soluționare prin faptul că în noua lege, sunt reglementate mai clar condițiile asigurării dreptului de proprietate și a folosirii eficiente a bunurilor proprietate publică a statului, a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, inclusiv a unității teritoriale autonome Găgăuzia, etc. Totodată, aceasta nu ne permite să conchidem că indicatorul de rezultat a fost realizat în totalitate.

În primul rând, elaborarea și aprobarea Legii privind delimitarea proprietății publice nr. 29 din 05.04.2018 este stabilit ca și indicator de rezultat pentru Acțiunea 34 a Obiectivului Specific 6. *Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale*. În al doilea rând, indicatorul stabilește aprobarea de modificări ale cadrului normativ privind procedurile de delimitare ceea ce deocamdată nu a fost realizat. Și nu în ultimul rând, așa cum au menționat mai mulți participanți la discuția în grup⁴⁹, aplicarea practică a procedurilor de delimitare se confruntă cu mari probleme pentru autoritățile publice locale. Astfel, reiterăm că acest indicator rămâne în proces de realizare.

În ce privește al doilea indicator de rezultat 2 – *Elaborarea și pilotarea unui program de instruire*, precum și indicatorul al treilea – *Specialiști la nivelul autorităților publice locale instruiți*, Cancelaria de Stat a informat doar despre organizarea unor seminare cu inginerii cadastrali raionali.

Din analiza postărilor pe pagina web a AAP, constatăm că pe acești indicatori de rezultat au fost realizate activități. Astfel, conform Planului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici la comanda de stat, la Academie este instituționalizat cursul de dezvoltare profesională ”Managementul proprietății publice”, care include aspecte ce țin de bunurile proprietate publică, evaluarea și înregistrarea proprietății publice, reglementarea raporturilor patrimoniale dintre stat și alți subiecți de drept, instrumente de administrare a patrimoniului public, etc. Cursul de instruire a fost pilotat în decembrie 2017, la el au participat reprezentanți ai APC și APL. Ulterior pe parcursul anului 2018, Academia în colaborare cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei GIZ a organizat și desfășurat două cursuri de instruire la tema „Managementul proprietății publice” la care au participat ingineri cadastrali și contabili din cadrul APL.⁵⁰

Generalizări:

Formularea primului indicator de rezultat este confuză, respectiv este dificil de apreciat nivelul de realizare al acestuia. Deși a fost adoptată o nouă lege a delimitării proprietății publice, acest indicator de rezultat este încă în curs de realizare. Modificările cadrului normativ privind procedurile de delimitare sunt în proces de elaborare.

Al doilea indicator de rezultat ce se referă la elaborarea și pilotarea unui program de instruire dedicat consolidării de capacități privind implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare poate fi considerat realizat.

În ce privește al treilea indicator de rezultat, din perspectiva activităților realizate îl apreciem ca fiind în curs de realizare, activitățile specifice în acest sens fiind doar la etapa incipientă.

Recomandări:

- implicarea mediului de experți și academic în elaborarea și definitivarea pachetului de acte normative ce vizează administrarea resurselor funciare;
- consultarea publică, în speță a autorităților APL referitor la prevederile pachetului de acte normative ce vizează administrarea resurselor funciare;

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ http://aap.gov.md/files/ddp/planuri/18/s1/plan_giz.pdf

- extinderea conținutului programului de instruire dedicat managementului proprietății publice astfel încât să vizeze aprofundarea subiectelor ce țin de implementarea eficientă a politicilor publice de administrare a resurselor funciare;
- identificarea posibilităților pentru a crește numărul de participanți la aceste cursuri, ori în prezent ele se organizează preponderent cu susținerea GIZ pentru proiectele susținute spre finanțare de către acest donator.

Pe Obiectivul specific 4 "Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri" al Componentei 1 au fost planificate:

Acțiunea 12. Instituționalizarea mecanismului de asigurare a transparenței și control al activității entităților economice proprietate a statului.

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Ministerul Economiei	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat	Iunie 2017	Întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni în care statul deține peste 50% de acțiuni <i>delimitate</i> în calitate de entități de interes public.	Realizat cu depășirea termenului
		Iunie 2017	Activități de contabilitate și publicarea rezultatelor financiare ale acestor entități <i>realizate</i> conform standardelor internaționale de raportare financiară.	Realizat cu depășirea termenului
		Decembrie 2017	Sistem de monitorizare, generare a indicatorilor cantitativi și calitativi, publicare a rapoartelor financiare pus în aplicare.	Nerealizat

Constatări

La solicitarea de informații privind implementarea acestei acțiuni *Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI) a oferit un răspuns evaziv, nefiind clar dacă MEI, de comun cu instituțiile – parteneri, a întreprins careva măsuri concrete.* Astfel, la întrebările vis-a-vis de realizarea primilor doi indicatori de rezultat (delimitarea întreprinderilor de stat și societăților cu cota statului de peste 50% în entități de interes public; contabilizarea și publicarea rezultatelor financiare ale acestor entități conform standardelor internaționale de raportare financiară), ministerul a citat câteva prevederi din Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017⁵¹ și Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017⁵²: noțiunile „entitate publică”, „standarde internaționale de raportare financiară”, cerințele privind dezvăluirea informațiilor de către întreprinderile de stat și municipale.⁵³

Deși în acest context MEI nu a oferit un răspuns direct la întrebări, am putea presupune că adoptarea la finele anului 2017 a proiectelor de legi sus-menționate a permis realizarea cu întârziere a acestor indicatori de rezultat. Totuși, este de reținut că Legea contabilității și raportării financiare va intra în vigoare începând cu 1 ianuarie 2019, respectiv publicarea rezultatelor financiare conform standardelor internaționale de raportare financiară va demara în 2020.

Pentru a constata dacă întreprinderile de stat respectă cerințele de dezvăluire a informației prevăzute de Legea 246/2017⁵⁴, în special dacă publică raportul anual pe pagina web, în perioada **25-26 mai 2018**, au fost vizualizate paginile web a 34 de întreprinderi de stat monitorizate anterior de TI-Moldova.⁵⁵ Ca rezultat, s-a

⁵¹ Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.12.2017 <http://lex.justice.md/md/373601>

⁵² Lege cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 23.11.2017 <http://lex.justice.md/md/373351%20>

⁵³ Scrisoarea MEI nr. 05/2058 din 27.02.2018 (Anexa 2).

⁵⁴ Art. 18 din lege stabilește că raportul anual al întreprinderii trebuie plasat pe pagina web în termen de 4 luni de la finele fiecărui an de gestiune și va conține, inclusiv: raportul conducerii, situațiile financiare anuale, rezultatele controalelor efectuate de către organele de control, informații despre membrii organelor de conducere și control ale întreprinderii, etc.

⁵⁵ Transparency International – Moldova, Monitorizarea transparenței întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni cu capital integral și majoritar de stat din Republica Moldova, 2016, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_Transparent%CC%A7ei_I%CC%82ntreprinderilor_De_Stat_S%CC%A7i_Societ_a%CC%86t%CC%A7ilor_Pe_Act%CC%A7iuni_Cu_Capital_Integral_S%CC%A7i_Majoritar_De_Stat_Din_RM_2016.pdf

constatat că jumătate din aceste întreprinderi nu s-au conformat legii citate și n-au inserat pe web raportul anual⁵⁶, 30 % – au publicat o parte din informațiile obligatorii și doar 20 % – au inserat informații complete.

În cazul celui de-al treilea indicator de rezultat – punerea în aplicare a sistemului de monitorizare, generare a indicatorilor cantitativi și calitativi și de publicare a rapoartelor financiare, ministerul, de asemenea, nu a oferit un răspuns direct, citând câteva prevederi din art. 69 din Legea privind administrarea și deetizarea proprietății publice nr. 121/2007⁵⁷, și anume:

„(3) Guvernul va prezenta anual în Parlament, până la 1 iulie, un raport privind totalurile administrării și deetizării proprietății publice pentru anul precedent.

(4) Informația despre totalurile procesului de administrare și deetizare a proprietății publice se face accesibilă prin publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova:

- a) a balanței anuale a patrimoniului public al Republicii Moldova;
- b) a raportului anual al Guvernului privind rezultatele administrării și deetizării proprietății publice;
- c) a raportului anual al organului abilitat privind veniturile din privatizare și cheltuielile de restructurare, lichidare și privatizare a bunurilor;
- d) a rapoartelor semestriale ale organului abilitat privind desfășurarea deetizării și rezultatele ei, specificând că în scopul realizării acestor prevederi, Agenția proprietății publice aplică un sistem de monitorizare și generare a indicatorilor vizați.

Totodată, MEI a invocat că astfel, în scopul realizării prevederilor nominalizate, Agenția Proprietății Publice aplică un sistem de monitorizare și generare a indicatorilor vizați.

Răspunsul MEI nu aduce claritate în realizarea indicatorului de rezultat sus-menționat. Mai degrabă, ar fi o necunoaștere a situației privind implementarea acțiunii pentru care ministerul este responsabil și o conlucrare insuficientă cu instituțiile partenere. O eventuală pierdere a memoriei instituționale ca rezultat al reorganizării ministerului și ieșirii din subordinea acestuia a Agenției Proprietății Publice, ar fi, la fel, o cauză a acestei stări de lucru.

Generalizări: Informațiile oferite de MEI sunt evazive, se atestă o eventuală necunoaștere a situației privind implementarea acțiunii și o conlucrare insuficientă cu instituțiile partenere. Adoptarea la finele a. 2017 a Legii contabilității și raportării financiare și a Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală permite de a presupune realizarea cu întârziere a primilor doi indicatori de rezultat. Referitor la sistemul de monitorizare, generare a indicatorilor cantitativi și calitativi, publicare a rapoartelor financiare, nu există certitudinea că un asemenea sistem este aplicat.

Recomandări:

Actualizarea de către MEI a informațiilor despre implementarea acțiunilor din PA pentru care e responsabil, contactarea în acest scop a entităților partenere. În cazul eventualei lipse în minister a persoanei responsabile de colectarea și analiza datelor necesare pentru monitorizarea SRAP, desemnarea unei atare persoane.

Acțiunea 13. *Asigurarea implementării cadrului normativ în domeniul accesului la informație, transparenței în procesul decizional, publicării datelor guvernamentale deschise și cu privire la paginile-web oficiale ale autorităților publice*

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Iulie 2017	Paginile-web oficiale ale tuturor autorităților administrației publice actualizate.	În curs de realizare
			Seturile de date plasate pe portalul date.gov.md actualizate.	În curs de realizare

⁵⁶ ÎS "Servicii Pază", ÎS "Cartuș", ÎS "Pulbere", ÎS Agenția de Stat "Moldpres", ÎS "Casa Presei", ÎS Institutul "URBANPROIECT", ÎS "MoldData", ÎS Detașamentul pază paramilitară", I.S. Combinatul de vinuri „Mileștii mici”, I.S. "Teatrul Național de Operă și Balet", ÎS "Fabrica de Sticlă din Chișinău", I.S. "Energoproiect", I.S."Centrul de Metrologie Aplicata si Certificare", Î.S. Compania Aeriana "Air Moldova", Î.S."Moldaeroservice", IS Fintehinform.

⁵⁷ Cea mai recentă modificare a acestui articol – 12.07.2013.

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
	Ministerul Justiției	Decembrie 2017	Studiu privind principalele probleme și necesități în domeniu, inclusiv propuneri de modificare a cadrului normativ, realizat.	Nerealizat
		Decembrie 2017	Mecanism de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative instituit.	Realizat

Constatări

Deși Cancelaria de Stat a fost solicitată să informeze despre realizarea *Studiului privind principalele probleme și necesități în domeniul accesului la informație și transparenței în procesul decizional*, care urma a fi realizat în decembrie 2017, autoritatea a evitat să ofere informații. În schimb, Cancelaria de Stat a menționat că Raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional în APC pentru anul 2017 este în proces de elaborare și va fi publicat până la finele trimestrului I, 2018. De reținut, că monitorii nu au solicitat date despre întocmirea acestui raport, iar verificarea paginii web a Cancelariei de Stat a arătat că raportul a fost inserat la finele lunii mai 2018.

În ce privește instituirea unui *mecanism de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative*, activitate ce trebuia finalizată în decembrie 2017, Cancelaria de Stat a menționat că acest mecanism a fost instituit odată cu adoptarea Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017.⁵⁸ Legea reglementează categoriile și ierarhia actelor normative, etapele și regulile elaborării proiectelor, cerințele față de structura și conținutul actelor normative, precum și regulile privind monitorizarea implementării prevederilor actelor normative. Potrivit art. 75 din legea citată, monitorizarea actelor normative se va efectua în scopul evaluării gradului de aplicare și executare a acestora, identificării consecințelor neprevăzute sau negative, precum și elaborării recomandărilor de remediere a consecințelor negative. Monitorizarea implementării prevederilor actului normativ se va efectua de instituția responsabilă în cel târziu după 2 ani de la intrarea în vigoare a actului. Mecanismul de monitorizare a implementării actelor normative va fi stabilit de Guvern.

Potrivit Cancelariei de Stat, legea citată va asigura și aplicarea efectivă a principiului transparenței în procesul decizional. Astfel, sistemul e-Legislație prevăzut în art. 22 al legii va asigura transparența activității de legiferare și va conține toate versiunile proiectului la diferite etape ale elaborării acestuia, precum și materialele suplimentare corespunzătoare etapei respective de elaborare. Detaliile despre funcționarea și utilizarea sistemului e-Legislație urmează a fi stabilite de Guvern în timp de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii⁵⁹. Prevederile referitoare la utilizarea sistemului informațional în cauză vor intra în vigoare la 12 luni de la data publicării Legii în Monitorul Oficial. Între timp Guvernul va aproba etapele conectării autorităților publice la sistemul informațional.

După reformarea Guvernului, *au fost revăzute paginile web ale ministerelor reorganizate*, la moment fiind funcționale nouă pagini web.⁶⁰ În perioada **10-17 mai 2018**, a fost verificat conținutul paginilor web ale APC prin prisma prevederilor HG nr. 188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. În special, s-a atras atenția asupra respectării obligației de a plasa pe web datele despre: încadrarea în serviciul public, planificarea și executarea bugetelor, achizițiile publice (planul anual, anunțurile de intenție, rezultatele, alte informații relevante); transparența decizională; modulul anticorupție (planul de integritate, rapoarte privind implementarea planului de integritate și implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (SNIA), datele privind rezultatele controalelor efectuate în cadrul AP).

⁵⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373698>

⁵⁹ Legea 100/2017 intră în vigoare în termen de 6 luni de la data publicării, cu titlu de excepție art. 22 privind sistemul e-Legislație va intra în vigoare după 12 luni de la data publicării legii (data publicării - 12.01.2018).

⁶⁰ Paginile web ale Ministerului Economiei și Infrastructurii (<http://www.mei.gov.md>), Ministerului Finanțelor (<http://mf.gov.md/ro>), Ministerului Justiției (<http://www.justice.gov.md>), Ministerului Afacerilor Interne (<http://www.mai.gov.md/ro>), Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (<http://www.mfa.gov.md>), Ministerului Apărării (<http://www.army.md>), Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (<http://mecc.gov.md>), Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (<http://www.msmps.gov.md>), Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (<http://www.madrm.gov.md>)

Verificarea conținutului paginilor web atestă că autoritățile publice (AP) respectă, în mare parte, cerințele stabilite de legislație. Cu toate acestea, AP deseori nu publică informații despre bugetele planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; rapoartele despre implementarea SNIA; rezultatele controalelor desfășurate în cadrul autorităților. Majoritatea AP nu inserează pe documente data publicării/actualizării informației, excepție fiind noutățile și anunțurile.

În procesul verificării s-a constatat că unele documente utilizate pentru organizarea concursurilor de angajare în serviciul public (de ex., bibliografia la regulamentele de organizare și desfășurare a concursurilor) conțin legi abrogate, cum ar fi: Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16/2008, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90/2008, Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr. 180/2008 etc.

Este de remarcat și faptul că pe paginile web unor autorități (MEI, MSMPS, MAEIE, MADRM) figurează date despre întreprinderile de stat monitorizate. Însă, potrivit HG nr. 902 din 06.11.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice⁶¹, ministerele și alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului urmau să transmită întreprinderile de stat în care exercitau funcția de fondator la Agenția Proprietății Publice în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a hotărârii, adică până în mai 2018. Am putea presupune că prevederea în cauză nu a fost realizată din varii motive, inclusiv din insuficiență de personal calificat.

Principalele constatări în profilul paginilor web ale autorităților publice centrale sunt următoarele.

- **Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI)** <http://www.mei.gov.md>

Pagina web a MEI conține multiple informații despre activitatea entității. Cu toate acestea, pe web nu sunt inserate planul anual de elaborare a proiectelor de acte normative supuse dezbaterilor publice pentru 2018, rezultatele controalelor/auditurilor efectuate în cadrul autorității. Deși există rubrica anticorupție, lipsesc planurile de integritate și rapoartele de executare a acestora, ultimul raport de implementare a SNIA este pentru semestrul I al 2017. Pe web există rubrica achiziții, pe care sunt inserate planurile de achiziții publice pentru 2017 și 2018, însă lipsesc anunțurile de achiziții, precum și rezultatele, eventual rapoartele anuale de achiziții. Bibliografia la regulamentul de organizare și desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției publice conține legi abrogate.⁶² Unele rubrici referitoare la domeniile gestionate de minister, inclusiv transporturi, infrastructură de transport nu sunt completate.

- **Ministerul Finanțelor (MF)** <http://mf.gov.md/ro>

Pagina web a MF conține o parte importantă din informațiile prevăzute de HG 188/2012. Rubrica Achiziții publice include planul achizițiilor pe 2017, anunțurile de licitații, raportul privind monitorizarea executării contractelor pe 2017 și trimestrul I 2018, însă planul de achiziții pentru 2018 lipsește. Deși sunt inserate planurile de activitate ale ministerului, rapoartele de realizare ale acestora nu au fost găsite. Lipsesc datele despre acțiunile anticorupție desfășurate, inclusiv planul de integritate și realizarea acestuia, raportul privind implementarea SNIA. Nu sunt actualizate datele despre instituțiile subordonate ale MF.⁶³

- **Ministerul Justiției (MJ)** <http://www.justice.gov.md/>

Pagina web a MJ este bine structurată, conține informații complexe despre activitatea acestuia. Cu toate acestea, la rubrica Transparența decizională lipsesc programele anuale de acte normative care urmează a fi supuse dezbaterilor publice (cele mai “recente” sunt pentru 2013 și 2014). Deși rubrica Achiziții publice conține multiple date, inclusiv planuri anuale de achiziții 2017 și 2018, anunțuri, caiete de sarcini, totuși datele despre contractele de achiziții încheiate în ultimii ani lipsesc (cele mai “recente” – din 2012 și 2013). De asemenea, ultimul ordin de desemnare a membrilor grupului de lucru pentru achiziții publice plasat pe web datează cu 2012. Cu toate că pe web există modulul anticorupție, el nu include raportul de realizare a SNIA, planul de integritate și raportul de implementare a acestuia.

⁶¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=372415>

⁶² De ex., Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16/2008, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90/2008.

⁶³ La rubrica respectivă (<http://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/institu%C8%9Bii-subordonate>) este indicată ÎS “Fintehinform”, din ianuarie 2018 reorganizată în Instituția Publică “Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe”.

- **Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (MECC), <http://mecc.gov.md>**

Pagina web a MECC a fost revăzută ca rezultat al reorganizării acestuia. Pe ea sunt plasate multiple informații despre activitatea ministerului, însă o serie de date obligatorii lipsesc: bugetul planificat și executat în 2017 și cel planificat pe 2018; planurile anuale de elaborare a actelor normative supuse dezbaterilor publice pentru 2017 și 2018; raportul privind transparența în procesul decizional pentru 2016 și 2017 (ultimul raport de acest gen datează cu 2015). La rubrica *Prevenirea și combaterea corupției* lipsește planul de integritate și raportul de implementare a acestuia; raportul privind implementarea SNIA (ultimul datează cu 2015); rubrica conține o serie de acte normative abrogate⁶⁴, iar cele relativ recent adoptate lipsesc.⁶⁵ Pe web nu sunt postate informații privind primirea în audiență a cetățenilor.

- **Ministerului Afacerilor Interne (MAI) <http://www.mai.gov.md/ro>**

Pagina web a MAI include o parte importantă a indicatorilor obligatorii stabiliți. Cu toate acestea, pe ea nu sunt inserate planul de activitate al MAI pe 2018; bugetul planificat și executat în 2017, precum și cel planificat pentru 2018; planul de elaborare a actelor normative care urmează a fi supuse dezbaterilor publice în 2018; raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional în 2017. Deși există rubrica *Anticorupție*, pe ea lipsesc planurile de integritate pentru ultimii doi ani și rapoartele despre executarea lor, raportul privind realizarea SNIA (rapoartele publicate sunt pentru perioada 2012 - 2015). Deși există rubrica *Date publice și analiză/Date guvernamentale cu caracter public* și este asigurată direcționarea la portalul guvernamental date.gov.md, unele informații nu sunt actualizate (spre ex., statistica purtătorilor de arme datează cu 2015, sinteza accidentelor rutiere – 2015, date privind numărul liniilor clandestine de contrafacere a băuturilor alcoolice, produselor alimentare, mărfurilor industriale – 2012).⁶⁶ Pe web nu sunt plasate CV-urile unor conducători ai ministerului.

- **Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS) <http://www.msmps.gov.md/>**

După reorganizarea MSMPS, pagina web acestuia a fost revăzută. Deși include multiple date despre activitatea ministerului, pe pagina web lipsesc o serie de informații obligatorii: programul de elaborare a proiectelor de acte normative care trebuie supuse dezbaterilor publice în 2018; raportul privind transparența decizională pentru 2017; bugetul planificat și executat în 2017 și cel planificat pentru 2018; planul de integritate și raportul de implementare a acestuia, raportul privind implementarea SNIA. Ultimul raport privind evaluarea riscurilor de corupție datează cu 2012.

- **Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) <http://www.mfa.gov.md>**

Pagina web a MAEIE include multiple informații despre domeniile de activitate ale ministerului. Cu toate acestea, pe web nu sunt inserate planul de activitate a ministerului pentru 2018, planurile anuale de elaborare a proiectelor de acte normative supuse dezbaterilor publice pentru 2017 și 2018, rapoartele privind transparența decizională. Ultimele informații despre deciziile adoptate și monitorizarea aplicării legilor, inserate la rubrica *Transparența decizională*, datează cu 2013. Deși există rubrica *Buget și achiziții*, ultimele informații referitoare la buget datează cu 2014, iar ultimul plan anual de achiziții este pentru 2016. Pagina web include rubrica *Anticorupție*, însă aceasta nu este actualizată: rapoartele privind implementarea SNA datează cu 2015; lipsește planul de integritate pentru 2018 și raportul privind implementarea acestuia pentru anii precedenți; actele normative la această rubrică nu sunt actualizate, unele din ele sunt abrogate; conținutul subrubricii *Știri curente* este din 2015.

- **Ministerului Apărării (MA) <http://www.army.md/>**

Pagina web a MA este bine structurată și cuprinde un spectru larg de informații despre activitatea ministerului, inclusiv date despre achizițiile publice și activitățile anticorupție. Cu toate acestea, lipsesc planurile de

⁶⁴ Legea privind Comisia Națională de Integritate nr. 180/2008; Legea cu privire la conflictul de interese nr.16/2008, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr.90/2008.

⁶⁵ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru 2017-2020 aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.56/2017, Legea privind declararea averilor și intereselor personale nr. 133/2016 etc.

⁶⁶ <http://www.mai.gov.md/ro/content/date-guvernamentale-cu-caracter-public>.

integritate și rapoartele privind realizarea lor pentru ultimii ani. Bibliografia inserată la anunțurile de ocupare a posturilor vacante include legi abrogate⁶⁷. Lista ministerelor la rubrica *Link-uri utile* nu este actualizată.

- **Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM)** <http://www.madrm.gov.md>

După reorganizarea ministerului, pagina web a acestuia a fost revăzută. Deși include o parte a informațiilor obligatorii prevăzute de legislație, pe pagina web lipsesc date despre bugetul planificat și executat în 2017 și cel planificat pentru 2018; programul de elaborare a proiectelor de acte normative care trebuie supuse dezbaterilor publice în 2018; raportul privind transparența decizională pentru 2017; raportul de activitate a ministerului pe 2017. Pagina web nu include activitățile anticorupție: planul de integritate a ministerului și raportul de implementare a acestuia, raportul privind implementarea SNIA.

- **Cancelaria de Stat** <http://cancelaria.gov.md/>

Conținutul paginii web a Cancelariei de Stat corespunde, în fond, prevederilor HG 188/2012. Cu toate acestea, unele informații importante lipsesc sau nu sunt actualizate.

Astfel, la rubrica *Reforma administrației publice/subrubrica reforma APC* cadrul normativ include doar o hotărâre de Guvern din anul 2013⁶⁸, chiar dacă în scopul reformării administrației publice au fost elaborate și aprobate o serie de acte normative, inclusiv cu suportul Centrului de Implementare a Reformelor (CIR).⁶⁹ În ceea ce privește rapoartele inserate la această subrubrică, ele se referă, de regulă, la funcția publică și statutul funcționarului public și vizează perioada 2013-2017. Rapoarte sau note informative despre realizarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru 2016-2018, Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru 2017-2021 nu sunt plasate pe web.

Rubrica *Despre Cancelaria de stat* conține unele acte normative abrogate, de ex., Legea cu privire la conflictul de interese nr.16/2008, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90/2008. Regulamentul Cancelariei de Stat inserat pe pagina web a acesteia⁷⁰ nu este actualizat (nu corespunde ultimei versiuni a HG 657/2009⁷¹). Deși există rubrica *Achiziții*, pe ea fiind inserate planurile anuale de achiziții pentru 2016-2018 și anunțurile de intenție, lipsesc datele despre rezultatele achizițiilor/realizarea contractelor încheiate. Pe web a fost inserat Registrul cadourilor, însă alte informații despre activitatea anticorupție lipsesc, inclusiv planul de integritate și raportul privind implementarea acestuia, raportul de implementare a SNIA.

- **Portalul guvernamental de date deschise** date.gov.md

La data de 11.05.2018, pe portalul Guvernamental al datelor deschise erau plasate 1047 seturi de date (7033 resurse) din diferite domenii, divizate pe 50 instituții și 17 grupuri de informații. Verificarea datelor a arătat că informațiile sunt, de regulă, actualizate. Rubrica *Date/instituții din domeniu* include seturi de date în profilul ministerelor de până la reforma Guvernului (de ex., Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Sănătății, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor s.a.) ceea ce ar putea crea confuzii potențialilor utilizatori. Pentru a le evita, ar fi necesare notificări speciale, cu indicarea actualelor ministere și direcționarea la arhiva autorităților. Analiza conținutului paginilor web arată că unele autorități întâmpină dificultăți la plasarea datelor pe portalul date.gov.md, inclusiv din lipsa contului de acces la portal.

Generalizări:

Cancelaria de Stat nu a oferit informații despre realizarea Studiului privind principalele probleme și necesități în domeniul accesului la informație și transparența decizională, nu există certitudinea că indicatorul de rezultat a fost realizat. Prin adoptarea Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 a fost prevăzut mecanismul de monitorizare a respectării prevederilor actelor normative.

Paginile web ale autorităților publice centrale nu au fost în suficientă măsură actualizate, conținutul lor lasă de dorit. În particular, pe web deseori nu se publică o serie de informații obligatorii, în special: bugetele

⁶⁷ Legea cu privire la conflictul de interese nr.16/2008, Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere nr. 1264/2002.

⁶⁸ <http://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/cadrul-normativ-rapc>

⁶⁹ Scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 21-07-2006 din 14.03.2018 (Anexa 2).

⁷⁰ <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/regulamentul-privind-organizarea-si-functionarea-cancelariei-de-stat>

⁷¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=332599>

planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în autorități. Rubricile ce țin de ocuparea funcțiilor vacante conțin acte normative abrogate. Pe paginile web ale unor ministere figurează date despre întreprinderile de stat administrate, deși acestea trebuiau deja transmise Agenției Proprietății Publice. Majoritatea autorităților nu înserează pe web data publicării/actualizării informației, excepție fiind noutățile și anunțurile.

Pagina web a Cancelariei de Stat nu include un șir de informații importante ce țin, în special, de realizarea Strategiei de reformă a administrației publice. Deși CIR activează mai mult de un an, în spațiul public nu sunt suficiente informații despre activitatea lui. Cancelaria de Stat nu a creat compartimentul web ce ține de activitatea Corpului de control al Prim-ministrului, nefiind accesibile informații despre activitatea acestuia.

Recomandări:

- actualizarea paginilor web ale ministerelor și a Cancelariei de Stat, cu accent pe bugete planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice/contractelor încheiate și realizarea acestora; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în cadrul autorităților;
- publicarea în spațiul public, inclusiv pe pagina web a Cancelariei de Stat a rapoartelor/notelor informative privind implementarea Strategiei de reformă a administrației publice;
- crearea pe pagina web a Guvernului a unei rubrici ce ține de activitatea Corpului de Control al Prim-ministrului.
- realizarea Studiului privind principalele probleme și necesități în domeniul accesului la informație și transparența decizională, consultarea opiniilor societății civile vis-a-vis de problemele constatate și propunerile formulate.

1.2.2. Elaborarea și coordonarea politicilor publice

Obiectivul general al componentei 2 al Strategiei RAP este sporirea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică.

Obiectivul specific 1 *”Consolidarea poziției Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor în realizarea funcțiilor specifice „Centrului Guvernului”, în scopul de a îndeplini toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, aliniat la procesul bugetar, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA privind administrația publică”* a vizat doar o acțiune spre realizare în perioada de referință – **Acțiunea 15**. Clarificarea și delimitarea rolurilor și a responsabilităților în ceea ce privește armonizarea legislației la aquis-ul UE.

Această acțiune nu a fost încadrată însă în perioada monitorizare a prezentului Studiu.

Al doilea Obiectiv specific al Componentei 2 vizează *Armonizarea procesului de planificare a politicilor, în special a celor relevante pentru procesul de integrare europeană, și Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă cu Cadrul bugetar pe termen mediu, aliniat la procesul bugetar și la resursele financiare publice disponibile. Pe acest obiectiv au fost planificate următoarele acțiuni:*

Acțiunea 16. *Optimizarea și operaționalizarea unui sistem de planificare strategică riguros, integrat și coerent, precum și corelarea cu resursele financiare*

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Decembrie 2017	Strategie națională de dezvoltare „Moldova 2030” elaborată, ținând cont de rezultatele evaluării intermediare a Strategiei „Moldova 2020”, prioritățile de integrare europeană și obiectivele de dezvoltare durabilă aprobate și prezentate Parlamentului.	În curs de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Decembrie 2017	Metodologie privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice aprobate.	Nerealizat
Cancelaria de Stat		August 2017	Raport privind „pașaportizarea” tuturor documentelor de politici, cu recomandări de raționalizare și	În curs de realizare

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
			îmbunătățire a acestora elaborat.	
Cancelaria de Stat		Septembrie 2017	Bază de date online privind documentele de politici „pașaportizate”, inclusiv rapoartele de monitorizare a acestora, creată.	În curs de realizare
Cancelaria de Stat		Iunie 2017	Metodologie de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale revizuită, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă.	Nerealizat
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Decembrie 2017	Programe de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale actualizate în baza unei noi metodologii.	Nerealizat

Constatări:

Privitor la primul indicator de rezultat, Cancelaria de Stat a relatat că pentru a iniția procesul de elaborare a *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”* a fost emisă Dispoziția Guvernului nr. 19-d din 01.02.2018⁷². În vederea asigurării unui proces transparent și participativ de elaborare a Strategiei în februarie - martie 2018 ministerele au creat grupuri de lucru⁷³, ale căror ședințe s-au desfășurat în mod transparent, cu transmisiune în direct realizată de *privesc.eu*.⁷⁴ Nota de concept a Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” a fost elaborată cu suportul PNUD Moldova⁷⁵ în perioada iunie 2017 – martie 2018, iar începând cu aprilie 2018, au fost inițiate consultări publice pe marginea acesteia⁷⁶. Astfel, activitatea este încă în proces de realizare.

În ce privește al doilea indicator de rezultat, Cancelaria de Stat nu a oferit date privitor la elaborarea *Metodologiei privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice*, iar în spațiul public nu au fost găsite informații în acest sens, respectiv am putea conchide că indicatorul nu a fost realizat. Este de remarcat, că pe pagina web a Cancelariei de Stat sunt plasate unele documente metodologice de planificare strategică, însă acestea au fost elaborate până în 2014 (ghidurile metodologice pentru analiza ex-ante și evaluarea ex-post a politicilor publice)⁷⁷, iar HG cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11.01.2007⁷⁸ nu a fost modificată.

Potrivit Cancelariei de Stat, a fost efectuată analiza tuturor documentelor de politici ale APC privind corespunderea lor cu obiectivele și scopurile stabilite, precum și corelarea cu politicile naționale aprobate de către Parlament și Guvern, însă nu se cunoaște nimic despre rezultatele acestei analize. *Raportul privind „pașaportizarea” tuturor documentelor de politici, cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire* nu a fost elaborat în termen, am putea presupune că realizarea activității întârzie.

În ce privește al patrulea indicator de rezultat - *Crearea bazei de date on-line privind documentele de politici „pașaportizate”*, planificată pentru septembrie 2017, Cancelaria de Stat a indicat că procesul este în curs de realizare, fără a oferi detalii. În context am putea presupune că realizarea activității întârzie.

Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților APC aprobată prin HG nr. 176 din 22.03.11⁷⁹ nu a fost revizuită. Modificări pentru alinierea autorităților la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă nu sunt cunoscute. Respectiv, APC au revizuit programe de dezvoltare strategică în baza metodologiei vechi.

⁷² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374300>

⁷³ <http://www.particip.gov.md/categorylist.php?l=ro>

⁷⁴ <https://www.privesc.eu/arhiva/cauta/2030>

⁷⁵ <https://www.expert-grup.org/ro/activitate/proiecte/item/1461-strategia-nationala-de-dezvoltare-moldova-2030>

⁷⁶ <http://particip.gov.md/agendalist.php?l=ro&an=2018>

⁷⁷ <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/analiza-ex-ante-si-evaluarea-ex-post-politicilor-publice-ghiduri-metodologice>

⁷⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=319904>

⁷⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337935>

Este de remarcat că pe pagina web a Cancelariei de Stat sunt plasate programele de dezvoltare strategică (PDS) a mai multor ministere, agenții, servicii pentru 2012-2014.⁸⁰ Cancelaria de Stat a elaborat un PDS pentru 2017-2019, iar suport la elaborarea documentului au servit documente învechite (Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale, aprobată prin HG nr. 176 din 22.03.2011 și Ghidul privind elaborarea programelor de dezvoltare strategică a autorităților din 2011⁸¹). În acest context, PDS unor ministere au fost actualizate în baza metodologiei vechi:

- MAI (PDS pentru perioada anilor 2017 – 2019, Anexa nr. 1 la ordinul MAI nr. 82 din 24.03.2017)⁸²;
- MADRM (Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru 2014 - 2020 (aprobată prin HG nr. 409 din 0.06.2014)⁸³;
- MECC (Plan de activitate pentru anul 2018)⁸⁴;
- MSMPS (Strategia Sectorială de Cheltuieli pe sectorul Protecția Socială pentru 2018-2020, Anexa 2. Analiza programelor de cheltuieli pentru sectorul Protecție socială, 2018-2020⁸⁵.

Ministerul Justiției⁸⁶ a elaborat proiectul Strategiei sectoriale de cheltuieli CBTM pe anul 2019-2021.

Toate aceste documente nu se încadrează în indicatorul de rezultat - *Programe de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale actualizate în baza unei noi metodologii*, din aceste considerente considerăm că acest indicator nu a fost realizat.

Generalizări:

Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” este în proces de elaborare, astfel acest indicator de rezultat este în curs de realizare. De asemenea, întrucât Cancelaria de Stat a oferit informații doar despre faptul că elaborarea raportului “de pașaportizare” și a bazei de date privind documentele de politici “pașaportizate” este în curs de realizare, iar alte date oficiale despre realizarea acestor indicatori nu au fost identificate, am putea presupune că și activitățile respective sunt în curs de realizare, deși termenii au fost deja depășiți.

În ceea ce privește ceilalți trei indicatori de rezultat prevăzuți pentru această acțiune, constatăm că nu am reușit să identificăm documente oficiale care să ateste că acești indicatori au fost realizați. Un act normativ publicat care să ateste aprobarea metodologiei privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice nu a fost adoptat. O nouă metodologie de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților APC revizuită nu am reușit să identificăm. PDS elaborate la nivel de ministere sunt actualizate, dar nu au specificate prevederi că ar fi aliniate la angajamentele Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă. Deci, am putea constata că acești indicatori nu au fost realizați.

Recomandări:

- implicarea mediului academic și de experți în elaborarea metodologiei privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, precum și a metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților APC;
- finalizarea „pașaportizării” documentelor de politici, stabilirea Listei cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire a acestor documente și consultarea societății civile vis-a-vis de problemele constatate și propunerile formulate;

⁸⁰ Inclusiv PDS-urile ministerelor (justiției; economiei; sănătății, muncii, protecției sociale și familiei; culturii; afacerilor interne; finanțelor; tineretului și sportului; transporturilor și infrastructurii drumurilor; educației; tehnologiei informației și comunicațiilor; dezvoltării regionale și construcțiilor); Agenției Relații Funciare și Cadastru; Biroului Național de Statistică și Biroului Relații Interetnice și agențiilor subordonate (Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii; Agenția pentru Eficiență Energetică; Serviciul Vamal; Camera de Licențiere; Agenția pentru Protecția Consumatorilor; Agenția Proprietății Publice) – <http://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/programe-de-dezvoltare-strategica-ale-aapc>, <http://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/programe-de-dezvoltare-strategica-ale-agentiilor-subordonate>

⁸¹ <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/programe-de-dezvoltare-strategica>

⁸² <http://www.mai.gov.md/ro/advanced-page-type/planuri-de-activitate>

⁸³ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/rapoarte>

⁸⁴ <http://mecc.gov.md/ro/content/planuri-si-rapoarte-de-activitate>

⁸⁵ <http://www.msmps.gov.md/ro/content/programul-de-dezvoltare-strategica>

⁸⁶ <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&id=149&>

- crearea bazei de date on-line a documentelor de politici „pașaportizate”, elaborarea și publicarea rapoartelor de monitorizare;
- identificarea programelor de suport ale partenerilor externi în vederea elaborării programelor de dezvoltare strategică ale autorităților APC în baza metodologiei noi pentru asigurarea unei administrări responsabile și eficiente.

Acțiunea 17. Revitalizarea sistemului de planificare, monitorizare și raportare la nivelul Guvernului și la nivel instituțional

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Decembrie 2017	Modificări și completări ale HG nr.838 din 09.07.08 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică”, pentru consolidarea rolului acestuia în planificarea strategică, conectată la procesul bugetar și prioritizarea asistenței externe aprobate.	Realizat cu depășirea termenilor
Cancelaria de Stat		Decembrie 2017	Sistem de monitorizare a indicatorilor pentru urmărirea progreselor privind prioritățile Guvernului (scorecard), inclusiv Strategia națională de dezvoltare și Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă, instituționalizat.	În curs de realizare

Constatări:

Privitor la primul indicator de rezultat, Cancelaria de Stat a relatat despre elaborarea amendamentelor la HG nr. 838 din 09.07.2008 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică.⁸⁷ Aceste amendamente au fost aprobate prin HG nr. 377 din 25.04.18 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe.⁸⁸ Prin aceste amendamente s-a aprobat un nou Regulament cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe. A fost de asemenea, aprobat Regulamentul cu privire la Modulul Platformei pentru gestionarea asistenței externe „Date privind asistența financiară disponibilă pentru lansarea și dezvoltarea afacerilor”. Prin modificările operate, Ministerul Finanțelor a fost desemnat drept autoritate națională de coordonare a asistenței externe și a fost abilitat să elaboreze în termen de 6 luni Ghidul operațional privind coordonarea și managementul asistenței externe. De asemenea, Cancelaria de Stat a fost obligată să transmită Ministerului Finanțelor drepturile de posesor asupra Platformei pentru gestionarea asistenței externe. Iar ÎS „Centrul de Telecomunicații Speciale” a fost desemnată drept operator tehnico-tehnologic al Platformei pentru gestionarea asistenței externe. Conform noilor prevederi, Ministerul Finanțelor de comun cu Cancelaria de Stat urmau să elaboreze Raportul privind asistența externă pentru anul 2017. Astfel, această acțiune a fost realizată, dar cu depășirea termenilor stabiliți. Totodată, constatăm în acest caz, deraieri de la procedurile de supunere a proiectului actului normativ dezbaterilor publice potrivit rigorilor transparenței decizionale.

Referitor la cel de-al doilea indicator de rezultat, constatăm că proiectul HG pentru aprobarea Metodologiei privind instrumentul de monitorizare și evaluare a reformelor prioritare ale Guvernului (Scorecard) a fost elaborat și plasat pentru dezbari și consultări publice pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat⁸⁹, la rubrica *Transparența decizională/proiecte supuse consultărilor publice*, precum și pe platforma *particip.gov.md*. Conform proiectului, scopul Instrumentului Scorecard elaborat cu suportul Băncii Mondiale și Fondului pentru o Bună Guvernare al Marii Britanii este monitorizarea și evaluarea reformelor guvernării pe domeniile selectate și comunicarea rezultatelor înregistrate publicului larg într-un mod accesibil și transparent. Astfel, prin intermediul acestui instrument fiecare cetățean sau factor interesat accesând platforma on-line a Instrumentului Scorecard poate avea posibilitatea să urmărească actul de

⁸⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328564>

⁸⁸ <http://lex.justice.md/md/375169/>

⁸⁹ <http://www.cancelaria.gov.md/ro/apc/proiecte-supuse-consultarilor-publice>

guvernare. Indicatorul de rezultat stabilit pentru această activitatea stabilește că până în luna decembrie 2017 acest instrument de monitorizare urma să fie instituționalizat. Totodată, conform Raportului de autoevaluare privind implementarea Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru anul 2017⁹⁰ – un alt document de politici, relevant pentru analiză în cadrul acestui Studiu – instrumentul Scorecard urma să fie lansat în martie 2018, dar nu cunoaștem dacă activitatea a fost realizată. În spațiul informațional public nu am reușit să identificăm documente că acest instrument a fost aprobat și instituționalizat. Din cele expuse, putem conchide că indicatorul de rezultat este în curs de realizare, peste termenul preconizat în Planul de acțiuni.

Generalizări:

Modificări și completări ale Hotărârii Guvernului nr. 838 din 9 iulie 2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică” au fost efectuate și cadrul instituțional privind planificarea, coordonarea, monitorizarea, evaluarea și raportarea asistenței externe a fost aprobat și este în aplicare deși cu depășirea termenilor cu aproape 4 luni. Sistemul de monitorizare a indicatorilor pentru urmărirea progreselor privind prioritățile Guvernului (scorecard) este în proces de consultări publice, respectiv este încă în curs de realizare cu depășirea termenului preconizat în Planul de acțiuni.

Recomandări:

- Asigurarea transparenței informațiilor cu privire la asistența externă Republicii Moldova și în acest sens se solicită publicarea și aducerea la cunoștință publică a Raportului privind asistența externă pentru anul 2017.
- Aprobarea Instrumentului Scorecard și instituționalizarea lui astfel încât să fie asigurată monitorizarea progresului reformelor din sectorul public, cuantificarea impactului măsurilor implementate și asigurarea unui proces de raportare centrat pe obiectivele de reforme atinse și impactul lor.

Pe Obiectivul specific 2 Transparentizarea deciziilor Guvernului, armonizarea cu cerințele legale, asigurarea coerenței și accesibilității lor publicului, al Componentei 2 nu au fost planificate acțiuni spre realizare în perioada de referință.

Pe Obiectivul specific 3 Formularea politicilor în baza evidențelor, cu respectarea cadrului legal și într-o manieră inclusivă, pentru atingerea obiectivelor propuse al Componentei 2 au fost planificate următoarele acțiuni:

Acțiunea 19. *Introducerea obligatorie în practică a procedurilor de formulare a politicilor publice în baza evidențelor*

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat		Iunie 2017	Metodologii privind analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice revizuite și aprobate.	În curs de realizare
Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	Decembrie 2017	Reglementări care descriu în detaliu procedurile interne de elaborare a politicilor publice și a proiectelor de acte normative formulate în cadrul tuturor ministerelor.	Nerealizat

Constatări:

Conform informațiilor furnizate, Cancelaria de Stat a demarat procedura de perfecționare a sistemului de planificare și monitorizare, evidență a politicilor, care va include analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice, dar procesul încă nu a finalizat.

⁹⁰ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_autoev_guv_deschisa_2017.pdf, p.14

Referitor la al doilea indicator de rezultat – Reglementări noi care descriu în detaliu procedurile interne de elaborare a politicilor publice, acestea încă nu au fost elaborate. Totodată, ministerele se conduc în continuare de proceduri interne învechite.

Generalizări:

Acțiunea este în proces de realizare. Primul indicator de rezultat al acestei acțiuni este în curs de realizare, cel de-al doilea – nerealizat.

Recomandări:

Realizarea indicatorilor de rezultat în conformitate cu termenii de implementare stabiliți.

Acțiunea 21. *Operaționalizarea sistemului „Delivery Unit” pentru implementarea priorităților Guvernului*

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat		Iunie 2017	Structură a Laboratorului de politici (Delivery Unit) la nivelul „Centrului Guvernului” operațională.	Realizat

Constatări:

Prin prevederile HG nr. 11 din 18.01.2017 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor, acestei instituții îi este atribuit rolul de Laborator de politici ”Delivery Unit”. Conform statutului aprobat, CIR este o instituție publică, fondată de Guvern, având drept misiune implementarea eficientă și coordonată a reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile publice și structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării și transpunerii celor mai bune practici de administrare, precum și atragerii asistenței externe.

Centrul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, transparenței, integrității profesionale și autoadministrării. Funcțiile de bază ale Centrului sunt: implementarea reformelor; elaborarea propunerilor de politici publice și proiecte de acte normative; cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea atragerii expertizei necesare și asistenței externe pentru implementarea reformelor; evaluarea gradului de implementare a reformelor în sistemul administrației publice; îndeplinirea sarcinilor stabilite de către Prim-ministru și/sau Guvern.

Deși CIR activează mai mult de un an, în spațiul public nu există suficiente informații despre activitatea lui – Centrul nu dispune de pagină web proprie, iar pe pagina web a Cancelariei de Stat practic nu sunt date despre activitatea lui. În acest context, au fost solicitate o serie de informații despre CIR de la Cancelaria de Stat, în special:

- planul de activitate al CIR pentru anul 2018,
- numărul mediu scriptic de personal,
- bugetul planificat și executat pe anul 2017, bugetul pe 2018;
- achizițiile efectuate în 2017 și planul de achiziții pentru 2018,
- proiectele de acte normative elaborate cu suportul CIR.

Datele oferite sunt sumare. Astfel, în partea ce ține de planul de activitate al CIR pentru 2017 și 2018, s-a comunicat că Planul de Acțiuni 2016-2018 de implementare a Strategiei RAP este și planul de activitate a Centrului. CIR activează în limita efectivului stabilit (5 persoane: director, coordonator business procese, coordonator finanțe publice, coordonator resurse umane, secretar referent) și este asistat de experți sectoriali (numărul aproximativ al acestora nu a fost indicat).

Deși a fost solicitat devizul de cheltuieli/bugetul CIR pentru 2017-2018, Cancelaria de Stat doar a informat că în 2017 i s-au repartizat 5970,3 mii lei pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice, inclusiv pentru cheltuieli legate de crearea și funcționarea CIR. Din ele au fost utilizate 1810,9 mii

lei, cca 40 % din aceste mijloace au fost cheltuite pentru retribuirea directorului centrului.⁹¹ Pentru 2018, au fost prevăzute alocații în sumă de 5000 mii lei.

Planul de achiziții pentru 2018 și informațiile despre achizițiile din 2017 au fost și ele sumare: în 2017 CIR a achiziționat mijloace fixe (două imprimante, două notebook-uri și două proiectoare) în valoare de 55,5 mii lei, materiale de uz gospodăresc și rechizite de birou – 33,4 mii lei, precum și s-a abonat la Monitorul Oficial – 0,7 mii lei.

Cancelaria de Stat a remarcat că CIR a elaborat/participat la elaborarea și promovarea a peste 20 acte normative, inclusiv a proiectelor Legii cu privire la Guvern, HG cu privire la Corpul de control al Prim-ministrului; HG cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate, HG cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice, HG cu privire la constituirea comisiilor pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcției publice de conducere de nivel superior ș.a.⁹²

Generalizări:

Acțiunea este realizată. Totuși, deși CIR activează mai mult de un an, nu sunt suficiente informații despre activitatea lui – Centrul nu dispune de pagină web proprie, iar pe pagina web a Cancelariei de Stat practic nu sunt date despre activitatea lui.

Recomandări:

Transparentizarea informațiilor despre activitatea CIR, eventual prin crearea unei rubrici aparte pe pagina web a Cancelariei de Stat cu inserarea informațiilor obligatorii, prevăzute de HG 188/2012.

1.2.3. Modernizarea serviciilor publice

Obiectivul general al Componentei 3 a Strategiei RAP este ”Dezvoltarea sistemului de prestare a serviciilor publice administrative la nivel central și local prin îmbunătățirea accesului la aceste servicii utilizând diverse modalități, a eficienței prestării lor, reducerea sarcinilor administrative inutile și minimalizarea costurilor serviciilor, atât pentru beneficiari, cât și pentru prestatori, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel înalt de calitate serviciilor prestate”.

Pe Obiectivul specific 1 Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice, au fost planificate următoarele acțiuni:

Acțiunea 22. Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	Iunie 2017	Standarde universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative aprobate.	În curs de realizare
		Iunie 2017	Metodologie-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată aprobată.	În curs de realizare

Constatări:

Cancelaria de stat a oferit un răspuns vag solicitărilor privind realizarea indicatorilor de rezultat, evitând prezentarea informației privind aprobarea standardelor universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative aprobate, și precizând doar faptul că Agenția Servicii Publice a inițiat în perioada de raportare elaborarea proiectului Metodologiei de calculare a tarifelor pentru serviciile prestate.

Pe baza modelului european (UE) de furnizare a serviciilor publice, Guvernul a adoptat în octombrie 2012 un Program Național de reformare a serviciilor publice, cu scopul de a le transforma în mod radical,

⁹¹ Declarația de avere și interese a directorului CIR de pe portalul declarațiilor ANI <https://declaratii.ani.md/Documents/cni/previewDocHas/id/155182>

⁹² Scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 21-07-2006 din 14.03.2018 (Anexa 2).

metodologia și standardele de livrare, principiile și normele calității acestora. În ciuda acestor scopuri, mai multe studii de evaluare efectuate în perioada 2012-2015 au remarcat adeseori că obiectivele acestei transformări sunt insuficient înțelese și cunoscute de către anumiți oficiali și funcționari publici, și că există diferențe majore între normele stabilite și rezultatele obținute.

Conform datelor unor studii recente⁹³, autoritățile publice și entitățile care prestează servicii publice, de regulă sunt dispuse să ofere multă informație despre ce oferă și ce-și propun să modifice, dar nu avansează suficient spre schimbări de esență, care ar stopa anumite practici de prestare formală a serviciilor, de cheltuieli inutile sau nejustificate de luare în considerație a opiniei consumatorului de servicii. Există puține cazuri în care autoritățile publice sunt interesate, monitorizează sau au în vedere, gradul de satisfacție al cetățenilor față de serviciile prestate. Evaluările externe pe serviciile prestate sunt aproape lipsă, evaluări asupra accesului la servicii, fezabilitatea tehnică și tarifele pentru servicii de asemenea, nu se aplică.

Potrivit Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice aprobat prin HG nr. 966 din 09.08.2016⁹⁴, în trimestrul II al anului 2017 urmau a fi elaborate metodologiile ce țin de reingineria serviciilor publice și de digitalizarea serviciilor publice, precum și metodologia-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile prestate contra plată. Pe pagina web a Cancelariei de Stat, la rubrica *Reforma administrației publice/modernizarea serviciilor publice* nu sunt plasate rapoarte despre implementarea planului de acțiuni enunțat mai sus, prin urmare nu putem trage concluzii referitor la implementarea acestor acțiuni. Totodată, în opinia participanților la discuția de focus grup, modernizarea serviciilor publice lasă mult de dorit „*Cu regret, carul a fost pus înaintea calului – am creat ASP fără a finaliza reingineria serviciilor publice, adică modul de prestare operațional al serviciilor, nu e folosită platforma E-Guvernare, care este una foarte bună pentru digitalizarea serviciilor. Ghișeul unic trebuie să se regăsească la primărie și aici e legătura cu reforma administrativ-teritorială. Serviciile administrative trebuie să fie în regim de putere publică, iar ASP este instituție publică, conceptual greșit*”.

Generalizări:

Acțiunea este în proces de realizare. Pentru realizarea ambilor indicatori de rezultat au fost întreprinse anumite activități care însă sunt în proces de realizare. De remarcat, activitățile se realizează cu o întârziere de un an.

Recomandări:

Realizarea indicatorilor de rezultat în termenii stabiliți de Planul de acțiuni.

Pe Obiectivul specific 2. „Creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice”, al acestei Componente nu au fost planificate acțiuni spre realizare în perioada de monitorizare.

1.2.4. Managementul finanțelor publice

Obiectivul general al Componentei 4 al Strategiei RAP este *Crearea unui sistem de management financiar modern, bazat pe principii și reguli care să asigure disciplina bugetar-fiscală generală, precum și pe proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia.*

Pe Obiectivul specific 1 „Formularea bugetului public național în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în Cadrul bugetar pe termen mediu și necesitățile unităților administrativ-teritoriale, precum și respectarea deplină a procedurilor prevăzute”, al acestei Componente au fost planificate următoarele acțiuni:

⁹³ Mocanu V. Ghid standarde servicii sociale. http://www.viitorul.org/files/library/Site_GHID%20DE%20STANDARDE%20IN%20SERVICII%20SOCIALE%20f.pdf

⁹⁴ <http://lex.justice.md/md/366273/>

Acțiunea 27. Asigurarea corelării bugetului anual cu procesele de politici publice și de planificare bugetară pe termen mediu, în corespundere cu prevederile legale

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Autoritățile administrației publice centrale	Cancelaria de Stat; Ministerul Finanțelor	Decembrie 2017	Regulamente definitive și/sau aprobate la nivelul fiecărei autorități publice centrale privind organizarea internă a procesului bugetar cu delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților.	În curs de realizare
Ministerul Finanțelor	Cancelaria de Stat	Septembrie 2017	Metodologie a bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare, revizuită, actualizată și aplicată.	În curs de realizare

Constatări:

Potrivit informațiilor furnizate de Ministerul Finanțelor (MF)⁹⁵, reglementările metodologice generale sunt incluse în Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat încă în anul 2015, prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 209 din 24.12.2015⁹⁶. Conform capitolului XIII Îndrumar privind organizarea procesului de planificare bugetară în cadrul APC din setul menționat, întru executarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014⁹⁷, *fiecare autoritate publică trebuie să elaboreze și să aprobe propriul regulament*, care ulterior să fie distribuit tuturor subdiviziunilor și instituțiilor din subordine.

În baza prevederilor subcapitolului 7.3 și Capitolului XIII al setului respectiv, MF aprobă anual Circulara bugetară, care cuprinde particularitățile specifice privind elaborarea propunerilor de buget anual de către instituțiile din subordine și în cadrul MF, precum și prevede delimitarea rolurilor și responsabilităților în cadrul acestui proces. Cu toate că MF, prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 181 din 22.12.17, a aprobat Regulamentul privind organizarea procesului bugetar în cadrul ministerului, acesta nu este disponibil nici pe pagina web.

În aceeași scrisoare a MF se menționează că în scopul organizării și asigurării realizării în cadrul ministerului a procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) pe anii 2019-2021 a fost elaborat și aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 38 din 02.02.2018 un plan intern de acțiuni, care la fel nu este disponibil publicului.

MF a relatat că nu deține informații despre stadiul elaborării în noile ministere a regulamentelor proprii privind organizarea procesului bugetar. Totodată, analizând Formatul calendarului intern al APC privind procesul bugetar, prezentat în setul metodologic⁹⁸ (p.203-204), procesul de elaborare a bugetului pentru anul următor începe cu luna februarie a anului curent. Iar deja către 1 iulie, APC trebuie să-și definitiveze propunerea de buget și să o prezinte MF. Respectiv putem constata, că regulamentele privind organizarea internă a procesului bugetar cu delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților, ar putea exista la nivelul fiecărui minister, întrucât lipsa lor ar crea dificultăți în procesul de planificare bugetară.

Cât privește al doilea indicator de rezultat, *Revizuirea, actualizarea și aplicarea Metodologiei bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare*, Ministerul Finanțelor a menționat că documentul a fost deja elaborat și consultat cu specialiștii în domeniu. În perioada 4-11 aprilie 2017, s-au desfășurat instruirii ale formatorilor din cadrul Ministerului Finanțelor, autorităților APC și APL cu privire la monitorizarea și evaluarea bugetelor pe programe.

Prin Ordinul ministrului finanțelor nr.98 din 20.05.17 cu privire la modificarea formatului raportului privind performanța pe programe/subprograme, *a fost revizuit și reaprobat formatul raportului de performanță*, tabelul 11.2 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului. Totodată, potrivit MF, cu suportul proiectului Slovak Aid, a fost elaborat proiectul *Metodologiei de*

⁹⁵ Scrisoarea Ministerului Finanțelor nr. 15/03 din 15 martie 2018 (Anexa 2).

⁹⁶ <http://lex.justice.md/md/362652/>

⁹⁷ <http://lex.justice.md/md/354213/>

⁹⁸ <http://lex.justice.md/md/362652/>

monitorizare și evaluare a bugetelor pe programe, însă, având în vedere constrângerile de capacitate în cadrul autorităților publice centrale și locale, aprobarea și punerea în aplicare a metodologiei respective a fost contramandată pe o perioadă nedeterminată.

Generalizări:

Ministerul Finanțelor a elaborat încă în anul 2015 Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului care include reglementările necesare elaborării de către APC a regulamentelor noi privind procesul bugetar intern. Totuși ministerul nu a oferit informații despre autoritățile care au definitivat și aprobat atare regulamente, ceea ce presupune o comunicare insuficientă între entități. Întrucât nu există certitudinea că toate APC dispun de regulamente noi privind procesul bugetar, am putea conchide că primul indicator de rezultat este în curs de implementare. Cel de-al doilea indicator de rezultat este și el în proces de implementare – chiar dacă Metodologia bugetării pe programe a fost elaborată, aprobarea și punerea ei în aplicare a fost contramandată.

Recomandări:

- aprobarea și punerea în aplicare a Metodologiei bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare;
- sporirea capacităților APC și APL în monitorizarea și evaluarea bugetelor pe programe, prin intermediul sesiunilor de instruire;
- îmbunătățirea comunicării între Ministerul Finanțelor și alte autorități publice pentru a dispune de informații complete despre realizarea acțiunilor din PA al Strategiei RAP pentru care e responsabil/partener de implementare.

Pe aceiași **Componentă 4** au fost planificate acțiuni pe **Obiectivul specific 2 Definierea responsabilităților și împuternicirilor în cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar, precum și aplicarea acestuia de către autoritățile publice în corespundere cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general**, inclusiv:

Acțiunea 28. Elaborarea unei proceduri de implementare a sistemului de management financiar și control și aplicarea ei de către toate instituțiile

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Ministerul Finanțelor	Cancelaria de Stat;	Aprilie 2017	Un nou document de politici privind implementarea sistemului de control financiar public intern în autoritățile publice elaborat și aprobat prin HG.	Realizat cu depășirea termenului

Constatări:

Conform informațiilor furnizate de Ministerul Finanțelor, a fost elaborat și, ulterior, avizat de către experții SIGMA OECD proiectul *Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020*, ulterior aprobat de către Guvern prin HG nr. 124 din 02.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020⁹⁹ și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia.

Astfel, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să consolideze gestiunea finanțelor publice pe baza principiilor bunei guvernări. Principiile bunei guvernări constau în transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate în activitatea entității publice, acestea fiind în concordanță cu principiile de bază ale reformei administrației publice. Conceptul de control financiar public intern, inclusiv sistemele de management financiar și control, implică o schimbare radicală în cultura guvernării și gestionarea fondurilor publice. Prin dezvoltarea controlului financiar public intern, Guvernul are ca scop eficientizarea administrației publice, diminuarea birocrăției, minimizarea riscurilor de corupție, oferirea serviciilor de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri.

⁹⁹ <http://lex.justice.md/md/374177/>

Generalizări:

Acțiunea a fost realizată cu depășirea termenului.

Recomandări:

Monitorizarea și raportarea modului de implementare a sistemului de control financiar public intern în cadrul autoritățile publice.

În perioada de monitorizare, pe **Obiectivul specific 3 Implementarea de către fiecare autoritate publică a managementului financiar și controlul și auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile acestuia**, al acestei Componente au fost planificate spre realizare următoarele acțiuni:

Acțiunea 29. Asigurarea gradului de acoperire a funcției de audit intern în autoritățile publice centrale și locale de nivelul al doilea și armonizarea activității acestora la standardele și bunele practici în domeniu.

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Autoritățile APC și APL, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, (CALM)	Ministerul Finanțelor Cancelaria de Stat	Decembrie 2017	Raport elaborat privind implementarea sistemului de audit intern.	Realizat
			Toate autoritățile administrației publice centrale și locale de nivelul II dispun de subdiviziuni de audit intern create și suplinite cu personal.	În curs de realizare

Constatări:

La solicitarea informațiilor privind implementarea acestor indicatori de rezultat MF a menționat în 2017 au fost recepționate și generalizate rapoarte de la 55 entități publice, în baza cărora a fost întocmit *Raportul consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2016*, care conține un capitol separat cu privire la implementarea sistemului de audit intern în sectorul public din Republica Moldova. Raportul a fost prezentat Guvernului, prin scrisoarea nr. 18-03/107/463 din 09.06.2017 și este plasat pe pagina web a ministerului.¹⁰⁰

Referitor la al doilea indicator de rezultat, potrivit situației la 31.12.2017, la nivelul autorităților APC erau instituite 14 subdiviziuni de audit intern (100%) cu 22 unități de personal/auditori interni, iar la nivelul APL de nivelul II – 25 subdiviziuni de audit intern (cca 70% din totalul UAT de nivel II) cu 26 unități de personal/auditori interni) Din motiv că MF nu deținea o informație actualizată la data recepționării scrisorii, numărul subdiviziunilor de audit intern și al auditorilor interni ar putea varia. Una din cauzele principale ale lipsei subdiviziunilor de audit intern în APL de nivelul II sunt salariile mici și deficitul cronic de specialiști calificați.

Generalizări:

Primul indicator de rezultat a fost realizat întrucât Raportul privind implementarea sistemului de audit intern a fost elaborat, prezentat Guvernului și plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor. Circa 20% din APL de nivelul II nu dispun de subdiviziuni de audit intern, respectiv activitatea rămâne în curs de realizare.

Recomandări:

Sporirea capacităților Ministerului Finanțelor de instruire și certificare a auditorilor în sectorul public, cu accent pe autoritățile locale.

¹⁰⁰ http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_consolidat_2016.pdf.

Pentru perioada de monitorizare pe **Obiectivul specific 4 Armonizarea reglementărilor privind achizițiile publice cu standardele UE, cu reglementările corespunzătoare din alte domenii și aplicarea lor în mod eficient și pe Obiectivul specific 5 Consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale**, nu au fost planificate acțiuni spre realizare.

Pe **Obiectivul specific 6 Delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv pe domenii (public și privat), și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului**, au fost planificate următoarele acțiuni:

Acțiunea 34. Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Ministerul Economiei	Agenția Relații Funciare și Cadastru	Iunie 2017	Regulamentul cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică aprobat.	Nerealizat

Constatări:

Potrivit Cancelariei de Stat, Regulamentul cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică urmează a fi elaborat și promovat după adoptarea proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice.

Din monitorizarea procesului legislativ, cunoaștem că Parlamentul a adoptat Legea privind delimitarea proprietății publice nr.29 din 05.04.18, respectiv, urmau să demareze acțiunile de elaborare a Regulamentului în cauză. Întrucât nu au fost găsite informații oficiale despre existența unui atare proiect de Regulament, am putea conchide că indicatorul de rezultat nu a fost realizat, cel puțin în termenii stabiliți.

Generalizări:

Acțiunea în ansamblu și indicatorul de rezultat nu au fost realizate.

Recomandări:

Elaborarea și prezentarea spre consultări publice a proiectului Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică.

Acțiunea 36. Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului

Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare
Ministerul economiei		Decembrie 2017	Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.179 din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat aprobat și transmis Parlamentului.	Nerealizat

Constatări:

Din informațiile furnizate de Cancelaria de stat, un proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.179 din 10.07.08 urmează a fi elaborat după adoptarea proiectului Legii privind concesiunile de lucrări și servicii, în vederea corelării prevederilor acestor acte legislative.

Generalizări:

Acțiunea în ansamblu și indicatorul de rezultat nu au fost realizate.

Recomandări:

Elaborarea și prezentarea spre consultări publice a proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.179 din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

2. Reforma administrației publice: realizări și provocări în implementare (rezultatele discuției în grup)

În procesul de elaborare al prezentului studiu a fost organizată o discuție în grup dedicată reformei administrației publice, scopul ei fiind identificarea eventualelor progrese și dificultăți în procesul realizării reformei și formularea propunerilor de ameliorare a situației. În cadrul discuției au fost abordate o serie de subiecte, inclusiv: mersul realizării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare; elaborarea proiectelor de acte normative/studiilor planificate și calitatea acestora; posibilele efecte ale realizării strategiilor sub aspectul bugetelor, resurselor umane, gestionării proprietății publice și serviciilor publice.

Discuția în grup s-a desfășurat la 15 mai 2018, cu participarea experților din sectorul public și asociativ: deputați în Parlamentul Republicii Moldova, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, Academiei de Administrare Publică, organizațiilor neguvernamentale, autorităților publice locale.

Principalele constatări și propuneri ale experților sunt următoarele:

2.1. Mersul realizării strategiilor de reformă administrativă în Republica Moldova

Participanții la discuție au fost rugați să-și expună opinia asupra modului de realizare a strategiilor de reformă administrativă, în special a Strategiei de reformă a administrației publice și a Strategiei de descentralizare. În context, interlocutorii s-au referit la nivelul de implementare a strategiilor de reformă, invocând factorii, care în opinia lor determină/stimulează realizarea efectivă a strategiilor și, respectiv, a celor care blochează/frânează realizarea acestora.

Reprezentanții Cancelariei de Stat au remarcat că proiectul Raportului privind realizarea Planului de acțiuni pentru 2016-2018 de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice a fost elaborat și este gata pentru a fi transmis în Parlament și, ulterior, aprobat de Consiliul pentru reforma administrației publice, așa cum prevede HG 911/2016.¹⁰¹ Potrivit datelor preventive, din 70 acțiuni cuprinse în PA, cca 50% au fost realizate, 42% sunt în proces de realizare, alte 8% – n-au fost realizate. În prezent, Cancelaria de Stat lucrează asupra elaborării Planului de Acțiuni pentru 2019-2020.

De asemenea, reprezentanții Cancelariei de Stat au remarcat că, potrivit Legii cu privire la Guvern nr.136/2017¹⁰² au fost făcute modificări în structura Guvernului, reformate autoritățile centrale de specialitate, iar acum sunt în proces de reformare autoritățile administrative centrale din subordinea Guvernului. Potrivit vorbitorilor, această etapă încă nu s-a finalizat deoarece unele proiecte au fost anulate, iar altele sunt la diferite etape de elaborare și promovare, inclusiv reorganizare a structurilor instituționale din subordinea ministerelor. Spre exemplu, Agenția Proprietății Publice (APP) va realiza funcția de administrare a proprietății de stat, iar ministerele care au în gestiune întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni cu cotă de stat trebuie să le transmită la APP sau să le reorganizeze în instituții publice. Ritmul lent al transmiterii întreprinderilor la APP (procesul trebuia finalizat în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a HG nr.902/2017¹⁰³, adică până în mai 2018.) se explică printr-o serie de probleme interne ce țin de insuficiență de personal, mijloace financiare, etc.

Participanții la discuție au menționat că Strategia de reformă a administrației publice¹⁰⁴, în linii mari, a fost elaborată bine, inclusiv grație faptului că a avut la bază o serie de studii/note informative realizate cu

¹⁰¹ Hotărârea Guvernului Nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>

¹⁰² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370935>

¹⁰³ Hotărârea Guvernului nr. 902 din 06.11.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=372415>

¹⁰⁴ Hotărârea Guvernului Nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>

susținerea partenerilor externi. Cu toate acestea, o parte din vorbitori au remarcat că *”Planul de acțiuni (PA) de implementare a acestei Strategii¹⁰⁵ este departe de a corespunde problemelor identificate de aceasta. Planul de acțiuni a fost elaborat în grabă, fără o consultare suficientă a mediului asociativ și academic și în multe privințe nu include acțiuni necesare pentru soluționarea problemelor identificate iar pentru multe acțiuni indicatorii de progres nu corespund obiectivelor specifice”*.

Subiectul a fost susținut și de alți vorbitori care au remarcat *”lipsă de corelare între Strategie și PA, planul fiind practic rupt din contextul acesteia”*. *„Strategia include multe măsuri importante, are o abordare complexă (atât reforma administrației publice centrale, cât și a celei locale, descentralizarea ș.a.), dar ele nu se regăsesc în Planul de acțiuni”*. Unul din interlocutori a remarcat că, *”la elaborarea PA practic nu a fost luat în considerație un principiu important al reformei – al descentralizării”*. *„Noi nu vedem reflectarea principiului descentralizării în nici o acțiune. Când vorbim de ex., despre servicii, trebuie să ne punem întrebarea despre ce servicii concrete este vorba, cum vor fi ele descentralizate, unde vor fi plasate? Autorii se opresc doar la centrele de prestări servicii la nivel raional, iar descentralizarea reală presupune că serviciile trebuie să fie cât mai aproape de cetățeni”*.

În opinia majorității participanților la ședința de focus-grup, una din principalele probleme care împiedică evaluarea mersului reformelor este *lipsa de transparență a autorităților publice responsabile de implementarea reformei administrative*. Unul dintre interlocutori, deputat în Parlament, a remarcat că *în anul 2017 a făcut o serie de interpelări pentru a se informa despre gradul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice*. *Chiar dacă Planul de acțiuni prevede raportarea semestrială a entităților antrenate în realizarea lui, deputatul a recepționat doar o notă informativă, care nu este un raport de implementare, cum e statuat în Strategie*. *„Deși Cancelaria de stat urma să totalizeze informațiile și să prezinte Guvernului un raport anual, acest lucru nu a fost făcut, ceea ce presupune că Guvernul nu controlează implementarea Strategiei”*. De asemenea, vorbitorul a remarcat că *”deși în Parlament a fost solicitată o audiere a conducerii Cancelariei de Stat la subiectul implementării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare, audierea nu a avut loc”*.

Și un alt deputat a remarcat că nu a primit informații despre elaborarea documentelor, politicilor publice vizate în PA. *„Nu o dată am întrebat șeful Cancelariei de Stat despre intențiile Guvernului, reforma administrativ-teritorială, legea APL, am solicitat ședințe ale Comisiei administrație publică a Parlamentului, audierea rapoartelor, dar așa și nu am reușit să aflăm ceva... Parlamentul are mai puțină informație decât reprezentanții APL din cauză că ultimii participă, cel puțin, la ședințele Guvernului și pot afla cât de puțin”*.

De asemenea, și reprezentantul Academiei de Administrare Publică (AAP) s-a referit la *”lipsa datelor oficiale despre realizarea reformei în administrația publică, din care cauză nu pot fi efectuate analize aprofundate în domeniu”*. AAP, la etapa elaborării Strategiei, a fost solicitată să se expună vis-a-vis de anumite componente ale acesteia, a prezentat un set de propuneri, însă o parte din ele nu s-au regăsit în varianta finală, motivele nefiind invocate. În opinia vorbitorului, *”la Strategie nu s-a lucrat suficient, în special, la componenta de consolidare a capacităților instituționale ale APL”*. *„Consolidarea capacităților APL cere eforturi enorme, iar ceea ce e inclus în Strategie la descentralizarea patrimoniului, administrarea resurselor financiare este doar o picătură din ocean. Când vin la cursuri reprezentanții APL, în special primarii, ei sunt preocupați de o sumedenie de probleme legate de patrimoniu, dezvoltarea durabilă, elaborarea proiectelor, elaborarea strategiei de dezvoltare durabilă, fără de care primăria nu poate aplica la un proiect de finanțare. Și asta în condițiile când primarul, secretarul și încă vreo doi consilieri sunt unica resursă capabilă să muncească la asemenea documente și ei trebuie instruiți”*.

În opinia aceluiași vorbitor, *„Cancelaria de Stat eventual nu a estimat corect numărul persoanelor care ar urma să fie instruiți la AAP. Numărul funcționarilor care pot fi instruiți prin comanda de stat a fost redus*

¹⁰⁵ Hotărârea Guvernului Nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368499>

considerabil: în 2018 – de trei ori mai puțin decât în 2017. Și atunci apare întrebarea – chiar i-am instruit pe toți și ei sunt foarte buni sau nu există interes de a avea cadre calificate în teritoriu?”

În contextul instruirilor la AAP, multiple întrebări ale primarilor sunt legate de perspectivele reformei administrativ - teritoriale. *„Oamenii sunt foarte îngrijorați. Cei care vin de la nivelul II, în 2016 erau stresați, întrucât în Strategia de descentralizare se menționa despre desființarea raioanelor. O parte din ei s-au documentat și au înțeles că vor rămâne în suspans. Nu există o viziune unică a autorităților privind realizarea reformei în APL lansată în spațiul public. Lipsa de informații în acest sens ne preocupă foarte mult, noi nu avem ce să le spunem primarilor decât că se elaborează, se gândește...”*

O altă problemă invocată de experți este *calitatea joasă a actelor normative elaborate în vederea implementării strategiei de reformă a administrației publice*, inclusiv ce țin de delimitarea proprietății publice, întreprinderile de stat și municipale, prestarea serviciilor publice, delimitarea competențelor, managementul finanțelor publice etc. *„Cota (%) de realizare a PA nu vorbește încă despre nimic, importantă e calitatea actelor normative care urmau a fi elaborate. Să luăm, de exemplu, Legea cu privire la delimitarea proprietății publice. Ea se referă doar la bunurile imobile. Iar bunurile mobile – ele doar tot fac parte din patrimoniu, de ce despre ele nu se spune nimic? APL au și buget, și cote în întreprinderi, etc... Legea este proastă, conceptual greșită”*. Vorbitorii au invocat și Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, remarcând că la proiectul acesteia în Parlament au fost expuse 23 de amendamente de ordin conceptual. *„S-a mers împreună pe legea întreprinderilor de stat și a celor municipale, deși au fost multe argumente de a le reglementa aparte. Lipsește viziunea”*.

Unul dintre vorbitori a remarcat că *neglijența opiniilor calificate, nedorința sau incapacitatea de a intra în esență reformei și graba sunt și ele cauze ale problemelor în implementarea reformelor*. *„Reforma APC este un exemplu în acest sens – foarte rapid au fost reorganizate ministerele și, din punct de vedere financiar, vezi multe probleme. Nu înțeleg de ce tace Ministerul de Finanțe? Noi avem clasificare bugetară, economică, funcțională și când luăm ministerele și le punem în aceste clasificări ne dăm seama că un minister e în 4-5 grupe funcționale. Cineva a luat în calcul aceste chestiuni care ar trebui corelate? Și aceasta se vede cu ochiul liber – o parte din infrastructură e într-un minister, iar alta – în alt minister. Admit că și această situație ar fi acceptabilă, dacă operativ ar fi întreprinse măsuri de îmbunătățire/corecție a situației”*.

Fiind solicitată opinia despre eventualitatea comasării Strategiei de reformă a administrației publice și a Strategiei de descentralizare, participanții, în mare parte s-au expus contra. *„Deși ar exista motive de unificare, întrucât multe din acțiuni se suprapun, acest lucru nu e de dorit. Reforma administrației publice are o durată mai scurtă, iar descentralizarea e un proces lung, practic permanent. Strategia de descentralizare se realizează foarte încet, nivelul de implementare a acesteia e sub 50% și confirmare a acestui fapt este extinderea de câteva ori a termenului ei de implementare”*.

Dat fiind faptul că aceste două strategii au fost elaborate și promovate la etape diferite, o parte din vorbitori consideră că este de dorit sincronizarea lor. *„La momentul adoptării Strategiei de descentralizare, reforma administrației publice încă nu a fost inițiată, s-a mers pe eşichierul ce ține de descentralizarea patrimoniului, competențelor, serviciilor, fără a avea o viziune unică atât asupra reformei APC, cât și a celei locale. Respectiv, după lansarea Strategiei de reformă a administrației publice, conexarea strategiilor este necesară”*. În context s-a remarcat că Centrul de Implementare a Reformelor (CIR) a elaborat un plan de modificare a Strategiei RAP și, la o ședință cu participarea Prim-ministrului, a reprezentanților APL și a partenerilor de dezvoltare s-a convenit de a nu merge pe platforma de comasare a celor două strategii, ci pe conexarea acestora. Important e ca acum să fie găsită o viziune unică pentru realizarea lor.

Unul din interlocutori a remarcat că aspectele ce țin de implementarea acestor strategii pot fi rezolvate fără a lichida structura de negocieri existentă - Comisia paritară. *„Ne bucură faptul că inițiativa de comasare a Comisiei paritare și a Consiliului Național pentru reforma administrație publice a fost oprită la timp. Este important de a menține un atare format de comunicare în autoritățile centrale și locale”*.

Cu toate acestea, o parte din interlocutori consideră *o problemă lipsa reprezentanților APL în Consiliul național pentru reforma administrației publice*. „Problema aceasta a fost ridicată în repetate rânduri, nu înțelegem de ce nu se dorește să fie auzită vocea reprezentanților APL?”. De asemenea, unii vorbitori consideră binevenită includerea în acest consiliu a reprezentanților mediului academic.

Unii participanți la discuție au scos în evidență și probleme ce țin de *inițierea reformării unor instituții publice fără a definitiva mecanismul*, spre ex., reforma trezoreriilor și inspectoratelor fiscale. „Inspectoratele fiscale au fost reorganizate, iar oamenii stau cu kilometri de hârtie până nu-i programul/soft-ul electronic. Păi dacă nu e gata soft-ul, amână reforma asta. Ca și contractele de la 1 ianuarie. Dacă nu era gata soft-ul care să lucreze cu trezoreriile, mai lăsați trezoreriile în teritoriu, să nu umble oamenii cu limba scoasă. Reforma nu a fost coordonată cu autoritățile locale. Dacă reforma nu e gata, nu trebuie să o pornească”.

În finalul discuțiilor pe acest palier, participanții au remarcat și faptul că *problemele ce țin de implementarea strategiei de reformă a AP nu sunt abordate în complexitate*. „Problemele sunt multiple, în special, lipsa de conexiune dintre Strategie și Planul de acțiuni, lipsa de transparență privitor la implementarea reformei, calitatea joasă a proiectelor de acte normative elaborate; neimplicarea unor actori în procesul de luare a deciziilor. Astfel, sunt trecute cu vederea multe momente importante care împiedică implementarea strategiei”. Interlocutorii au remarcat necesitatea transparentizării datelor despre mersul implementării reformei în administrația publică; publicarea și discutarea rapoartelor semestriale și anuale ceea ce ar permite identificarea și soluționarea rapidă a problemelor și, eventual ajustarea PA; analiză profundă a factorilor care împiedică realizarea reformei cu participarea instituțiilor implementatoare, societății civile și mediului academic.

2.2. Organizarea implementării reformei administrativ-teritoriale

Strategiile de reformă a administrației publice și de descentralizare prevăd realizarea reformei administrativ-teritoriale. Conceptul acestei reforme trebuia să fie expus într-un Studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială¹⁰⁶ și o Foaie de parcurs de realizare a reformei.¹⁰⁷ În acest context, participanții la discuție au fost întrebați dacă au participat la consultarea/dezbaterea proiectelor acestor documente și rugați să-și expună opinia asupra conținutului lor.

Potrivit vorbitorilor, *Conceptul reformei nu a fost elaborat până acum, recent fiind lansat un concurs de selectare a grupului de experți care trebuie să lucreze asupra lui*. Unul dintre interlocutori a remarcat că anterior, în cadrul unui proiect PNUD a fost realizat un studiu ce ține de reorganizarea structurii administrativ-teritoriale a RM¹⁰⁸, în care sunt expuse diferite scenarii de reorganizare (inclusiv amalgamarea, cooperarea inter-comunitară, descentralizarea asimetrică) cu o analiză a eventualelor costuri și a impactului. În opinia acestuia, *”nu există certitudine că Guvernul a luat atitudine de recomandările acestui studiu. Participanții și-au expus îngrijorarea și în legătură cu reducerea considerabilă a numărului de specialiști din Cancelaria de Stat, în condițiile în care Direcția generală control administrativ și relații cu administrația publică ar trebui fortificată pentru a putea contribui la sporirea capacităților în teritoriu în contextul elaborării și implementării actelor administrative”*.

Primarii care au participat la discuția în grup, au menționat că populația din localitățile pe care le reprezintă este dispusă pentru amalgamare. *„Locuitorii din Mileștii Mici și Sociteni sunt pregătiți să meargă în componenta unității administrative Ialoveni, cu toate serviciile, finanțele etc. Există interes și, dacă ar fi fost oferit un suport financiar, aceste localități ar putea iniția un proiect pilot. Însă mecanismul de finanțare așa și nu a fost elaborat. Eu văd o problemă mare în implementare, anume în partea financiară. Descentralizare financiară nu au făcut, iar banii de la noi i-au luat”*. *„Populația din multe localități mici*

¹⁰⁶ Planul de acțiuni pe 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru 2016-2020, acțiunea 8, termen de realizare – mai 2017.

¹⁰⁷ Ibidem, termen de realizare – septembrie 2017.

¹⁰⁸ http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privind%20optiunile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a%20Republicii%20Moldova_24_03_2015.pdf?download.

nu înțelege de ce ne trebuie atâtea administrații locale: nu mai este școală, nu mai este grădiniță, vine primarul o dată în lună și dă salariul la trei angajați... Oamenii sunt interesați să se unească pentru a efectua amalgamarea, ca autoritățile să fie mai prospere, să se deschidă locuri noi de muncă, să se deschidă mini-fabrici și populația se concentreze în localități mai mari”.

Participanții la discuție au remarcat că *”amalgamarea trebuie să se bazeze pe stimulente financiare. O soluție în acest sens ar fi ca banii bugetați să rămână în primăria care a amalgamat pe altele, astfel toate resursele ar putea fi concentrate la infrastructura respectivă”.* O altă propunere ar fi ca *”impozitul pe venitul agenților economici să fie lăsat la nivel local pentru investiții în infrastructură”.* Totodată, vorbitorii au menționat că legislația privind administrația publică locală nu este corelată cu Codul fiscal, iar codul este învechit și nu răspunde la întrebările ce țin de descentralizarea financiară, fiind legat de facilități care reduc în mod exagerat veniturile APL.

În opinia mai multor interlocutori, *reforma administrativ-teritorială este văzută de guvernanți în mod superficial, ei practic nu întreprind măsuri pentru a asigura o reală descentralizare, autonomie financiară, transmitere a competențelor etc., fără de care nu poate fi realizată reforma.* „Actualii guvernanți văd reforma APL doar din punct de vedere a comasării primăriilor, în câteva etape: prima – unificarea localităților cu o populație mai mică de 1500 locuitori, în baza legii APL și a doua – transformarea centrelor raionale în centre municipale și locul consiliului raional îl va prelua consiliul municipal. Astfel, raionul va dispărea ca identitate juridică și administrativă. Însă nu au fost prevăzute atribuții de autonomie locală, iar în cazul în care nu va exista mai multă autonomie în luarea deciziilor, gestionarea bugetului, reforma nu va avea sorți de izbândă”.

Experții, în mare parte, s-au referit la faptul că reforma administrativ-teritorială trebuie bine gândită și realizată fără grabă, pentru a evita efectele adverse. În opinia lor, e nevoie de o analiză multidimensională a conceptului (sub aspect demografic, social, administrativ, etc.), precum și de realizarea acțiunilor din Strategia de descentralizare. Mai mult, ar trebui de luat în considerare și practica altor țări, spre ex., Slovacia, Georgia, Albania.

În opinia unor vorbitori, *reforma administrativ-teritorială este deseori confundată cu reforma administrației publice locale, parte a căreia este.* „Noi avem nevoie de o viziune complexă a reformei APL – sunt necesare drumuri, e-Guvernare, etc. ca cetățeanul simplu să nu sufere. Reforma APL nu poate fi făcută peste noapte, am văzut cum s-a făcut reforma cu județele – în primii ani, s-a simțit chiar o ușoară îmbunătățire, dar a venit o nouă guvernare, a considerat că această reformă nu era necesară și am mers înapoi”. Și alți interlocutori au susținut ideea, remarcând că *„Trebuie să vorbim în complex despre reforma administrației publice locale, partajarea atribuțiilor și funcțiilor, asigurarea autonomiei locale, în primul rând a celei financiare și doar după aceasta putem aborda reforma administrativ-teritorială”.*

Potrivit Strategiei RAP, planurile Guvernului sunt îndreptate spre reducerea numărului unităților administrativ - teritoriale de nivelul I, inclusiv eliminarea structurilor raionale. Reducerea numărului administrațiilor locale este argumentată prin faptul că structura administrativ-teritorială actuală cu 898 de APL de nivelul întâi (orașe, sate și comune) și 32 de APL de nivelul doi (raioane) reprezintă un sistem extrem de fragmentat pentru o țară cu o populație de 3,5 milioane de oameni. În multe unități administrativ - teritoriale de nivelul I populația este sub limita a 1500 persoane stabilită de lege. Circa 85% din APL din Republica Moldova au maximum șase funcționari publici locali, iar celelalte au mai puțin de patru funcționari¹⁰⁹. Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea administrativă a APL de a îndeplini responsabilitățile și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate.

Totodată, autoritățile administrației publice raionale sunt structuri intermediare între APL I și Guvern, care se ocupă mai mult cu redistribuirea resurselor, decât cu furnizarea serviciilor. În cadrul discuțiilor și analizelor purtate în acest sens, trebuie de pornit de la necesitatea primordială de a efectua descentralizarea, fapt ce va duce la creșterea capacităților unităților administrativ - teritoriale. După crearea acestor precondiții, se va putea decide dacă se impune sau nu optimizarea/recalibrarea administrativ - teritorială, precum și forma acestei reforme.

¹⁰⁹ Viorel Pîrvan. Raportul de Monitorizare a Implementării Strategiei privind reforma APL pentru anii 2016-2020), sursă citată.

În ce privește administrațiile raionale ar fi oportun de analizat optimizarea acestora sub forma consolidării lor în structuri regionale și/sau de a le transforma în reprezentanți ai Guvernului în teritoriu, responsabili de serviciile desconcentrate. Aici este necesar de a sublinia existența unor viziuni, la prima vedere diametral opuse, ale Guvernului și autorităților administrației publice locale în ce privește reforma administrativ - teritorială. Disensiunile apar din cauza unui blocaj în dialogul puterii centrale cu puterea locală, reprezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM).

Relația dintre acești actori nu este una instituționalizată, nefiind edificat un mecanism de dialog permanent și efectiv. Deși există un grup de lucru, creat prin dispoziția Prim-ministrului, privind reforma administrativ-teritorială, nu există nici o informație privind activitatea acestui grup sau rezultatele lui, chiar unii membri ai acestui grup nu cunosc absolut nimic despre activitatea lui

O parte din interlocutori au menționat că autorităților publice locale trebuie să li se ofere instrumente reale pentru a soluționa problemele existente, în special de ordin financiar. „Trebuie să ne axăm pe descentralizarea financiară care ne-ar ajuta să identificăm comunitățile eficiente pentru a avea un punct de pornire pentru elaborarea reformei administrativ-teritoriale”. Totodată vorbitorii au remarcat *lipsa unui consens privind reforma administrativ-teritorială* „În prezent, în RM nu există un consens privitor la realizarea reformei administrativ-teritoriale, societatea civilă, cu mici excepții, practic nu și-a expus punctul de vedere referitor la realizarea acestei reforme. Consensul publicului va veni atunci când el va fi informat, inclusiv prin dezbateri, consultări, discuții publice”.

În cadrul discuției s-a remarcat că planurile sectoriale de descentralizare care trebuiau să fie elaborate și prezentate de ministere la finele 2017 așa și nu au fost prezentate. În opinia unuia din vorbitori, delimitarea corectă a competențelor, realizarea amalgamării sau eficientizării teritoriale ar fi un prim pas pentru reforma administrativ-teritorială, următorul pas fiind materializarea voinței politice a guvernanților. „La noi, cu regret, reforma nu se dorește politic. De ce transferurile din Fondul Rutier n-au fost transformate în venituri proprii, doar aceasta ar fi dus la creșterea veniturilor proprii ale localităților? Guvernul a mers pe transferuri condiționate și a pus bugetele locale la pământ. Și Curtea de Conturi remarcă că bugetele locale sunt total dependente de politic. Dar interesul politic ține de alegerile viitoare și reforma, de fapt, nu se dorește”.

În ce privește timpul când ar putea fi pornită reforma, vorbitorii au remarcat, că cel mai probabil, după alegerile locale din 2019. „Există multe raționamente ... Cel mai mare obstacol pentru realizarea reformei nu ține de aspectele juridice, administrative și funcționale, dar de posibilele consecințe politice ale reducerii numărului de persoane cu funcții electivă. Actualele consilii locale oferă posturi de conducere pentru 12 mii de reprezentanți, aleși de regulă din considerente politice. O amalgamare rațională ar reduce de circa 4 ori numărul de funcții electivă, ceea ce este o micșorare substanțială a numărului de funcții/posturi de influență pentru elitele politice locale”. „Pentru reforme reale în acest domeniu este nevoie de voință politică. Dacă APC ar fi cu adevărat responsabile și ar porni reforma, în câțiva ani s-ar putea produce schimbări”.

2.3. Percepții asupra efectelor implementării strategiilor de reformă a administrației publice

Participanții la discuție au fost solicitați să-și expună opiniile despre posibilele efecte ale implementării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare, cu accent pe bugete, servicii publice, personal etc.

Bugetele locale. În cadrul discuției vorbitorii s-au referit la faptul că în reforma APL primează finanțele. În context, unii participanți consideră necesar de a elabora câteva scenarii de asigurare a localităților cu mijloace financiare, pentru a-l alege pe cel optimal. „Dacă vom reuși să creștem veniturile proprii ale localităților, le vom ușura sarcina de a găsi credite pentru investiții. Când în primărie ai venituri de până la 20% pe anul bugetar, nu poți lua credit de la bancă, iar când ponderea lor atinge 50%, posibilitatea de a obține credite crește considerabil, apar oportunități de a veni cu contribuții la proiecte de investiții în infrastructură, sociale și de a schimba starea de lucruri spre bine”.

Una din soluțiile invocate de interlocutori este schimbarea coraportului venituri proprii – venituri condiționate. *„Situția actuală distorsionează complet politicile statului. Timp de 15 ani nu implementăm strategia descentralizării nici până la 50%, iar componenta financiară n-o implementăm deloc, nu îndeplinim angajamentele față de partenerii externi pe componenta autonomiei locale, consolidării fiscale, descentralizării administrative...”*. *„Este important ca Guvernul să se consulte cu autoritățile locale referitor la modul în care se repartizează banii. Banii la nivel central ai cui sunt, ai Guvernului? Nu este adevărat, ei sunt ai statului RM care are două componente: APL și APC. O altă întrebare este cum aceste mijloace sunt concentrate și repartizate, trebuie să schimbăm modul repartizării mijloacelor”*.

O altă soluție propusă de interlocutori este direcționarea veniturilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice în localitățile în care trăiesc oamenii. *„La nivel de țară veniturile de la acest impozit însumează circa 3,5 mlrd. lei. Iată banii APL. Oamenii au nevoie de servicii acolo unde trăiesc”*. *„Banii veniți de la buget îi vom utiliza strict pe necesități. Trebuie drum, lumină, apă – ne vom strădui să le facem. Efectul va fi direct și cetățeanul va simți asta”*.

Serviciile publice. Vorbitorii au menționat că, la nivel de localități, sunt prioritare serviciile comunale. *„Serviciile comunale sunt servicii de bază ale APL, prestarea calitativă și eficientă a acestora este sensul creării autorităților locale. Cu regret, pentru ele se alocă doar circa 6% din veniturile bugetare, preponderent pentru furnizarea apei. În asemenea condiții APL nu-și realizează sarcina de bază”*.

Interlocutorii, în mare parte, consideră că o veritabilă desconcentrare a serviciilor presupune aducerea acestora cât mai aproape de cetățeni. *„Serviciile trebuie aduse la cetățean, nu la raion. Ghișeul unic trebuie să fie la primărie, asta va fi o desconcentrare adevărată. O mare problemă a Guvernului central este lipsa de claritate în modul în care sunt cheltuiți banii pe servicii, ei fac niște servicii pe care nimeni nu le simte, nimeni nu le vede”*.

Vorbitorii s-au referit și la creșterea tarifelor pentru servicii, remarcând că autoritățile centrale nu vin cu explicații plauzibile în acest context.

Participanții și-au expus punctul de vedere și asupra rolului ONG-urilor ca prestatori de servicii publice. *„Cu părere de rău, în RM rolul ONG-urilor este văzut doar prin prisma monitorizării politicilor publice, expertizelor, abordărilor critice. Practic nu se cunoaște despre aportul ONG-urilor în prestarea serviciilor, în special la nivel local. E nevoie de o promovare/autopromovare a acestor activități”*.

Delimitarea proprietății, inventarierea, înregistrarea patrimoniului. Conform planurilor de acțiuni de implementare a strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare, urmau să fie elaborate și aprobate o serie de acte normative ce țin de delimitarea proprietății, inventarierea, înregistrarea a patrimoniului etc.¹¹⁰. Potrivit vorbitorilor, *anul 2018 este termenul limită când trebuie să fie înregistrată proprietatea, însă procesul se tergiversează, ceea ce riscă să compromită reforma de descentralizare*. *„De mai mult timp am atras atenția guvernanților că în localitățile rurale o mare parte din bunurile imobile nu au fost evaluate, nu au fost înregistrate, că veniturile din impozitul pe imobil sunt extrem de mici etc. În această situație autoritățile locale nu-și cunosc patrimoniul și valoarea lui reală, precum și nu primesc suficiente venituri pentru a soluționa problemele vitale ale locuitorilor. Persistă riscul ca ceea ce nu a fost înregistrat să fie preluat fraudulos”*.

De asemenea, vorbitorii au remarcat că *practic nu se discută și rămâne nesoluționată problema înregistrării suprafețelor zăcămintelor acvatice și a celor împădurite*.

Unul dintre primari a remarcat că în localitatea pe care o conduce s-a făcut o anumită delimitare și înregistrare, însă există probleme în conlucrarea cu organele cadastrale, întrucât personalul calificat este schimbat pe unul supus sau afiliat guvernării. *„Primăria noastră are o colaborare catastrofală cu Cadastrul. A fost numită o persoană nouă, necalificată și până azi nu avem contracte semnate”*.

¹¹⁰ Spre ex., p.34 din PA pe 2016-2018 pentru implementarea reformei administrației publice prevede elaborarea proiectului Legii privind delimitarea proprietății publice, a aprobării Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică, p. 35 – înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică conform legislației în vigoare.

Și alți vorbitori au invocat probleme în conlucrarea cu Agenția Servicii Publice (ASP). *„Legea achizițiilor publice spune că beneficiar al serviciilor este primăria, iar ASP – că beneficiar este Agenția. Până acum nu am încheiat contracte cu ASP. Tot așa este și cu alte servicii. Este clar, că autoritățile centrale așa și nu au înțeles principiul descentralizării”*. *„Până în 2017 am format o parte din bunurile imobile, le-am înregistrat după APL pentru ca acum, în 2018, ASP să ne spună că bunurile trebuie înregistrate doar după delimitare”*.

De asemenea, a fost menționată *problema lipsei mijloacelor bănești pentru efectuarea inventarierii, delimitării și înregistrării patrimoniului*. *„La noi se întâmplă deseori ca Parlamentul să adopte legi fără a identifica resurse financiare pentru implementarea lor. Așa și în cazul înregistrării patrimoniului, APL trebuie să găsească banii necesari și dacă bani nu-s, legea nu se implementează”*. *„Costurile înregistrării le suportă bugetul local, ceea ce ne dă mare bătaie de cap, iar ordinul din 2017¹¹¹ prevede că responsabil este cadastrul. Posibil, blocajul a fost făcut intenționat, căci Guvernul de mulți ani nu oferă bani pentru aceasta”*.

Interlocutorii au remarcat și faptul *că în acest domeniu a fost exclusă competiția dintre Agenția Cadastru și prestatorii de servicii privați*. *„Mulți agenți economici prestează servicii cadastrale, au ingineri cadastrali, însă actuala legislație stabilește că doar Agenția Cadastru poate efectua lucrări de delimitare. Delimitarea e la Cadastru, iar formarea poate fi făcută la agenți economici privați, la prețuri mai mici”*. *„APL sunt blocate în partea ce ține de înregistrare, am făcut mai multe demersuri către Cadastru, dar până acum problema nu este rezolvată. De fapt, s-a efectuat concentrarea serviciilor desconcentrate. Nu este implementat principiul ghișeului unic așa cum este prevăzut și explicat de experți oamenilor”*.

Unii participanți la discuție au remarcat că problemele ce țin de delimitarea, înregistrarea bunurilor imobile ar putea fi soluționate în cadrul unui proiect al Băncii Mondiale lansat recent în RM, doar că acesta va dura aproape 5 ani. În cadrul proiectului, APL vor putea beneficia de servicii gratuite pentru delimitarea și înregistrarea bunurilor imobile, ceea ce ar contribui la consolidarea unei surse substanțiale de venituri pentru bugetele locale. Responsabilă de implementarea proiectului a fost desemnată Agenția Servicii Publice.

Resursele umane. Referindu-se la impactul reformei administrației publice asupra resurselor umane, vorbitorii au remarcat că, la nivel central, „corpul” funcționarilor a devenit „mai suplu”, personalul s-a redus cu cca 40%, iar salariile s-au majorat. Această reducere de personal, în opinia unor interlocutori, are și o altă latură – *pierderea memoriei instituționale a autorităților din cauza disponibilizării multor funcționari profesioniști și angajării unor persoane loiale conducerii*. Creșterea volumului de muncă reduce, în anumită măsură, și posibilitatea funcționarilor de a participa la instruire și schimb de experiență. *„În 2017-2018 simțim efectul sarcinii duble pe funcționarul public. Sunt situații când vin invitații la instruire, iar funcționarul nu poate să le accepte, întrucât are o sarcină de muncă înaltă. De asta scade prezența la instruire, o confirm prin cazul meu”*.

Sporirea capacităților angajaților APL prin instruire este, în opinia reprezentanților mediului academic, o necesitate permanentă, neapreciată la nivelul cuvenit de Cancelaria de Stat. *„În sistem vin mulți specialiști noi care trebuie formați. AAP adopta programe noi de instruire. Cu regret, Cancelaria de Stat consideră că nivelul studiilor celor de la APL este destul de înalt și reduce permanent numărul funcționarilor care pot fi instruiți la comanda de stat. Iar APL nu pot să-și permită să plătească studiile la Academie. În 2017, la AAP au fost înscrise prin comanda de stat 2 mii de persoane din APC și APL, în 2018 – 700, de 3 ori mai puțin”*.

Una din problemele vitale în autoritățile publice locale, este *problema salarizării insuficiente a cadrelor*. Unii vorbitori consideră că modul de calculare a salariilor în funcție de mărimea salariului mediu lunar pe economie n-ar fi corect și că salariul în autorități ar trebui să fie comparat cu cel din sectorul real al

¹¹¹ Ordinul Agenției relații funciare și cadastru nr. 71 din 04.08.2017 privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la conținutul și modul de elaborare a documentației cadastrale la formarea bunurilor imobile, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=372017>

economiei. *„Care e problema de bază cu salarizarea? Noi pornim întotdeauna de la banii pe care îi avem și încercăm să aranjăm lucrurile. Pe când situația ar trebui să fie puțin alta. Dacă avem nevoie de specialiști calificați în Guvern și autoritățile locale, ar trebui să ne orientăm la prețul de piață al specialiștilor. Dacă un contabil pe piață costă cam 10 mii de lei, de ce credem că acesta va lucra în sectorul public pentru vreo 4 mii de lei? Persoana pur și simplu își va ajusta efortul la 4 mii de lei... Trebuie de procedat ca în țările civilizate, în care salariile angajaților din autoritățile publice/ministere se compară cu salariile meseriilor similare din sectorul privat”.*

Participanții la discuție s-au referit și la restricțiile și interdicțiile riguroase privind activitatea prin cumul în APL (în special, a primarilor) și au sugerat reexaminarea acestora, luând în considerație experiența țărilor din Europa de Est (Polonia, Cehia, Slovenia), unde legislația este mai permisivă, salariile mai mari și riscurile de corupție mai joase.

De asemenea, participanții la discuție au remarcat despre *importanța factorului demografic, impactul căruia asupra reformei AP nu este evaluat.* „Dacă noi nu vom efectua o evaluare socială, de mediu, noi nu vom putea analiza impactul demografic. Care va fi capacitatea umană peste 10 ani? Cu cine vom lucra noi? Câți oameni vom fi în localități? Dacă să judecăm după tendințele de azi, situați va fi deplorabilă...”

2.4. Concluzii și propuneri

Participanții la discuție au venit cu o serie de constatări despre mersul realizării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare și au atras atenția asupra mai multor probleme și riscuri care pun în pericol buna desfășurare a acestui proces.

Deși Strategia de reformă a administrației publice este considerată, la general, un document bine gândit, Planul de acțiuni de implementare a acestei strategii (PA) este departe de a corespunde cerințelor ei. Astfel, unii indicatori de progres nu corespund obiectivelor specifice, la elaborarea PA practic nu a fost luat în considerație principiul descentralizării. PA a fost elaborat în grabă, fără o consultare suficientă a mediului asociativ și academic.

Lipsa de transparență a autorităților privitor la implementarea reformei administrative este invocată atât de reprezentanții societății civile, APL, mediului academic, cât și de deputații în Parlament. Deși Cancelaria de stat urma să totalizeze informațiile și să prezinte Guvernului un raport anual, acest lucru nu a fost făcut, ceea ce presupune că Guvernul nu controlează implementarea Strategiei. În Parlament au fost solicitate audierea conducerii Cancelariei de Stat, ședințe ale comisiei administrație publică la subiectul implementării strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare, însă acestea nu au avut loc.

Calitatea actelor normative elaborate pentru implementarea strategiei de reformă a administrației publice lasă mult de dorit, în special a celor ce țin de delimitarea proprietății publice, întreprinderile de stat și municipale, etc.

Chiar dacă există o necesitate permanentă de a crește nivelul de calificare a angajaților din serviciul public, numărul persoanelor care pot fi instruite la Academia de Administrare Publică prin comandă de stat a fost redus considerabil.

Deși problema lipsei reprezentanților APL în Consiliul național pentru reforma administrației publice a fost ridicată de către aceștia în repetate rânduri, autoritățile pare că nu doresc ca vocea acestora să fie auzită.

În prezent, în Republica Moldova nu există un consens privitor la realizarea reformei administrativ-teritoriale, societatea civilă, cu mici excepții, practic nu si-a expus punctul de vedere referitor la realizarea acestei reforme. Conceptul reformei administrativ-teritoriale încă nu a fost elaborat. Reforma administrativ-teritorială este deseori confundată de guvernanți cu reforma APL. Problematika reformei este abordată în mod superficial, practic nu se întreprind măsuri pentru a asigura o reală descentralizare, autonomie financiară, transmitere a competențelor.

Deși au fost întreprinse anumite măsuri pentru a crește veniturile bugetelor locale, acestea rămân, de regulă, insuficiente pentru accesarea creditelor bancare și realizarea proiectelor investiționale. Codul fiscal este învechit, prevede facilități care reduc exagerat veniturile APL, nu răspunde necesităților descentralizării financiare.

Populația dintr-o serie de localități este dispusă pentru amalgamare, lipsa unui suport financiar împiedică inițierea proiectelor pilot.

Chiar dacă prestarea serviciilor comunale este o sarcină de bază a APL, mijloacele bugetare prevăzute pentru finanțarea lor sunt derizorii (doar cca 6% din venituri) și APL nu pot realiza această sarcină.

Autoritățile centrale văd desconcentrarea serviciilor publice la nivel de raion, pe când o veritabilă desconcentrare ar necesita aducerea ghișeului unic cât mai aproape de cetățeni, la primărie. Creșterea tarifelor pentru servicii nu este argumentată de autoritățile centrale.

Delimitarea, evaluarea și înregistrarea patrimoniului APL se tergiversează, primarii nu-și cunosc suficient patrimoniul și care este valoarea lui reală, precum și nu primesc suficiente venituri de la impozitul aferent. Rămâne nesoluționată problema înregistrării suprafețelor zăcămintelor acvatice și a celor împădurite. Persistă riscul ca ceea ce nu a fost înregistrat să fie preluat fraudulos.

Există probleme în conlucrarea APL cu Agenția Cadastru, o serie de autorități locale nu au încheiat până în prezent contracte cu această agenție.

Rămâne pregnantă problema salarizării joase în APL, prevederile legale ce țin de posibilitatea activității prin cumul sunt exagerat de restrictive.

Principalele propuneri expuse în cadrul discuției în grup:

- **Asigurarea transparenței procesului de implementare a Strategiei RAP.** În prezent, practic nu sunt prezentate informații oficiale privind implementarea reformei. Rapoartele anuale de implementare sunt lipsă. Se atestă lipsa transparenței raportării de către autoritățile publice responsabile de implementarea reformei administrative.
- **Organizarea și desfășurarea unor consultări largi a Planului de acțiuni al Strategiei RAP cu reprezentanții autorităților publice centrale și locale, dar mai ales a mediului asociativ și academic.** Consultările sunt necesare pentru a corobora problemele identificate în Strategie cu acțiunile planificate, indicatorii de progres și obiectivele specifice, care în prezent nu sunt corelate și în multe privințe problemele identificate nu includ acțiuni necesare pentru soluționarea lor.
- **Creșterea frecvenței și profunzimii dezbaterilor și consultărilor publice a proiectelor de acte normative (legi, hotărâri de guvern) care pun în aplicare implementarea acțiunilor de reformă.** O problemă frecventă identificată de experți este calitatea joasă a actelor normative elaborate în vederea implementării strategiei de reformă a administrației publice. Calitatea lor poate crește odată cu asigurarea unui proces eficace de consultări publice.
- **Coroborarea și sincronizarea acțiunilor planificate în Strategia RAP și Strategia națională de descentralizare.** Pe componentele ce țin de descentralizarea patrimoniului, competențelor, serviciilor viziunile de reformare nu sunt corelate și se contrazic în unele aspecte principiale, de exemplu în ceea ce privește prestarea serviciilor publice delegate la nivel doi. În acest sens este necesară unificarea viziunilor ce țin de reforma APC și a APL.
- **Relansarea activității Comisiei paritare pentru descentralizare și asigurarea prezenței reprezentanților APL în cadrul Consiliului Național pentru reforma administrației publice.** În prezent Comisia paritară activează cu sincope sau este în stand by. Totodată, în CNRAP lipsesc reprezentanții APL, deși reforma administrației publice vizează și activitatea APL.
- **Fortificarea și extinderea în Planul de acțiuni al Strategiei RAP a componentei de formare și consolidare a capacităților autorităților publice locale, în speță în aspecte legate de gestionarea patrimoniului public, dezvoltarea durabilă, elaborarea proiectelor cu finanțare externă, elaborarea strategiilor de dezvoltare durabilă, etc.**

- **Lansarea publică a studiilor elaborate, modelelor de reformare și desfășurare a consultărilor publice largi privind reforma administrativ-teritorială.** Până în prezent nu a fost lansată în spațiul public, nu este clară și nu există o viziune oficială a autorităților privind realizarea reformei administrativ-teritoriale în APL. Lipsa de informații în acest sens generează suspans și speculații.
- **Promovarea avantajelor de amalgamare voluntară a comunităților mici lipsite de infrastructura de utilități și servicii publice de bază.** În prezent, circa 1/3 din comunitățile rurale mici nu dispun de capacitate administrativă ca în perspectiva următorilor 50 ani să poată constitui infrastructura de utilități și servicii publice de bază. În acest sens este necesară promovare avantajelor amalgamării voluntare.
- **Elaborarea mecanismelor și instrumentelor de stimulare financiară a amalgamării teritoriale.** O amalgamare voluntară ar avea efecte de la punerea în aplicare a unor instrumente de stimulare financiară a amalgamării.
- **Demararea acțiunilor de delimitare a patrimoniului public și acordarea suportului necesar pentru finalizarea înregistrării bunurilor proprietate publică.** Una din sursele principale de venituri în bugetele locale, proprietatea publică, rămâne cu statut juridic indefinit, iar înregistrarea de către autoritățile locale a proprietății lor la cadastru se confruntă cu probleme de ordin birocratic și financiar.
- **Promovarea rolului și a posibilităților ONG-urilor în prestarea serviciilor publice,** în special la nivel local. În prezent rolul ONG-urilor este văzut doar prin prisma monitorizării politicilor publice, expertizelor, abordărilor critice. În mod practic se cunoaște foarte puțin despre posibilitatea de încadrare a organizațiilor neguvernamentale în prestarea de servicii publice.
- **Revederea sistemului actual de salarizare a funcționarilor publici și aprobarea prevederilor legale care ar asigura o remunerare decentă a activității funcționarilor publici atât la nivel central, dar mai ales la nivel local.** Reforma AP se realizează cu mari deficiențe la capitolul salarizare și are drept efect creșterea neatractivității statutului funcției publice, un mare număr de posturi vacante și instabilitate în funcție.

3. Monitorizarea modului de repartizare a mijloacelor bugetului public și a fondurilor speciale

3.1. Structura politică a APL urmare a rezultatelor alegerilor locale din 2015 și recalibrarea reprezentării politice ca rezultat al migrației politice a aleșilor locali

Migrația politică reprezintă un fenomen politic, care constă în trecerea unor politicieni aflați în funcții publice, atât la nivel central, cât și local, de la un partid politic la altul.¹¹² Acest fenomen afectează chiar și statele cu vechi tradiții democratice, dar, în mod special, țările în care nu există o cultură politică dezvoltată. Republica Moldova nu este o excepție.

În Raportul Departamentului de Stat al SUA cu privire la respectarea drepturilor omului în 2017¹¹³, Republica Moldova este menționată ca țară cu o migrație politică fără precedent în rândurile deputaților din Parlament, migrație ce ar fi condus, la schimbarea apartenenței politice a unei treimi din parlamentari. În raport se remarcă că „schimbările” respective s-ar fi putut produce pentru bani, dar și, eventual, urmare a amenințărilor și intimidărilor, deci a corupției sau “cumpărării de sprijin politic”. De asemenea, în raport se relevă faptul că sute de primari și membri ai consiliilor locale au părăsit partidele lor, reclamând că ar fi fost hărțuiți prin justiție sau prin lipsirea de resurse.

Datele din tabelul următor arată rezultatele alegerilor locale din 2015, după culoarea politică a primarilor aleși, precum și schimbările intervenite în perioada 2015-2018.

Tabelul 1

Evoluția numărului primăriilor în funcție de culoare politică (2015 - 2018)¹¹⁴

Partid politic	Alegeri locale 2015		Situația în 2018	
	Primării	%	Primării	%
Partidul Democrat din Moldova (PDM)	287	32,0%	396	44,1%
Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM)	287	32,0%	205	22,8%
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM)	77	8,6%	67	7,5%
Partidul Liberal (PL)	50	5,6%	50	5,6%
Candidați independenți (CI)	68	7,6%	53	5,9%
Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM)	53	5,9%	51	5,7%
Partidul Politic Partidul Nostru (PPP)	44	4,9%	44	4,9%
Blocul electoral „Platforma Populară Europeană din Moldova - Iurie Leancă” (BEPPEM)	27	3,0%	27	3,0%
Alte partide	5	0,6%	5	0,6%
TOTAL	898	100%	898	100%

Potrivit datelor de pe pagina web a Partidului Democrat¹¹⁵, primarii PDM își exercită mandatul în 396 primării. O investigație a Ziarului de Gardă care analizează migrația politică a primarilor după alegerile din 2015¹¹⁶ arată că la data de 16 martie 2017 cifra primarilor PDM era, la fel, de 396, ceea ce permite de a presupune că informația de pe pagina web a PDM rămâne neactualizată mai mult de un an.

¹¹²<http://infopolitic.ro/studii/migrația-politică-la-romani.html>

¹¹³<https://www.state.gov/documents/organization/277439.pdf>

¹¹⁴ Pagina web a Comisiei Electorale Centrale <http://www.cec.md/index.php?page=page&id=1587&l=ro>, paginile web ale partidelor politice.

¹¹⁵ Pagina web a PDM <http://pdm.md/ro/primarii-pdm> accesată la 31.04.2018.

¹¹⁶ <https://www.zdg.md/editia-print/politic/de-ce-migreaza-primarii>

Conform rezultatelor alegerilor locale din iunie 2015, cele mai multe primării au fost câștigate de primarii de pe listele PDM și PLDM, câte 287 de primării fiecare, sau câte 32% din totalul de 898 primării. Rezultatele obținute de celelalte partide sunt prezentate în tabelul anterior.

Pe 15 octombrie 2015, la prima ședință a Parlamentului din sesiunea toamnă-iarnă, liderului PLDM, Vlad Filat, i-a fost retrasă imunitatea parlamentară cu votul a 79 din 101 de deputați.¹¹⁷ După arestul lui Vlad Filat, fenomenul migrației politice în rândurile primarilor și membrilor consiliilor locale a luat amploare, în special a celor din PLDM. Conform datelor oficiale disponibile la momentul elaborării acestui studiu, 109 de primari au aderat la PDM, schimbându-și apartenența politică din cadrul alegerilor locale din 2015. În tabelul 2, sunt prezentate traseele politice ale primarilor în perioada 2015-2018.

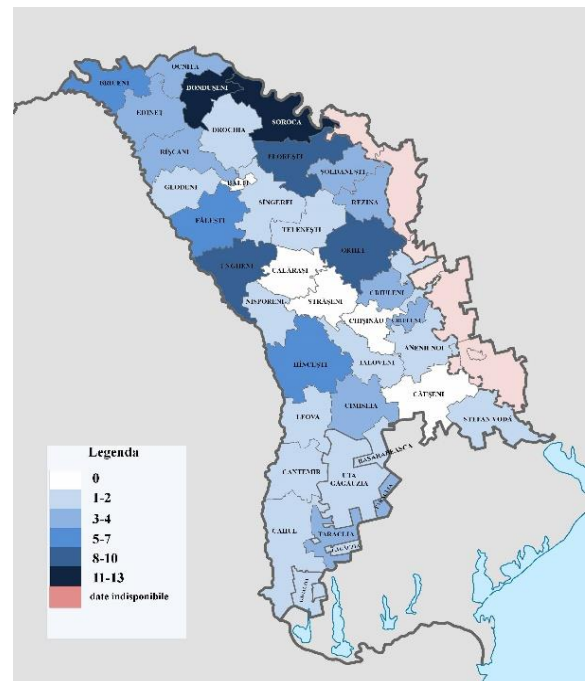
Tabelul 2

Traseele primarilor (2015 – 2018)¹¹⁸

Traseu	Numărul primarilor	Pondere, %
PLDM => PDM	82	75%
CI => PDM	15	14%
PCRM => PDM	10	9%
PSRM => PDM	2	2%
TOTAL	109	100%

Cea mai mare pondere în cei ce au migrat la PDM o dețin primarii de la PLDM – 75%, urmași de candidații independenți – 14%, PCRM – 9% și PSRM – 2%. Cele mai afectate de fenomenul migrației politice în rândul primarilor, în 2015 – 2018, au fost raioanele Soroca și Dondușeni cu câte 11 primari migratori, urmate de raionul Ungheni cu 10 primari migratori și raioanele Florești și Orhei cu câte 8 primari migratori. În raioanele Cahul, Călărași, Căușeni și Strășeni, în municipiile Bălți și Chișinău, precum și în UTA Găgăuzia, nu a fost înregistrat nici un primar ce și-a modificat partidul politic după alegerile locale din 2015. Celelalte raioane au fost afectate de migrația politică după cum urmează: în 9 raioane s-a constatat câte un caz de migrație politică, în 4 raioane câte 2 cazuri, în 4 raioane câte 3 cazuri, în 4 raioane câte 4 cazuri și în 2 raioane câte 5 cazuri. Figura 1, reprezintă harta migrației politice a primarilor în perioada 2015-2018 pe raioane. Există o dependență directă între raioanele în care conducerea raionului aparține PDM și migrația politică a primarilor. În anul 2018, 21 sau 70% din cele 32 de raioane sunt conduse de președinți PDM. În toate aceste raioane au avut loc, cel puțin, câte un caz de migrație politică.

Figura 1.
Numărul cazurilor de migrație politică a primarilor în perioada 2015-2018 (pe raioane)



Conform investigației Ziarului de Gardă „De ce migrează primarii”¹¹⁹, majoritatea primarilor care au migrat spre PDM au spus că au făcut acest gest din proprie inițiativă, pentru a asigura binele localității sau pentru că aceasta ar fi fost dorința alegătorilor săi. În raionul Soroca, unul dintre cele mai afectate raioane, numărul primarilor PDM s-a dublat. De exemplu, consilierii locali și primarul satului Băxani, au anunțat public că aderă la PDM întrucât doresc să realizeze promisiunile făcute. Și la Hâncești, unii primari

¹¹⁷ <http://mediasource.info/protagonisti/vlad-filat/>

¹¹⁸ Pagina web a Comisiei Electorale Centrale <http://www.cec.md/index.php?page=page&id=1587&l=ro>¹¹⁸, paginile web ale partidelor politice.

¹¹⁹ <https://www.zdg.md/editia-print/politic/de-ce-migreaza-primarii>

independenți și liberal-democrați au trecut la PDM. Întrebată ce a convins-o să adere la PDM, primara satului Cotul Morii, a spus că nu presiunile au determinat-o, ci dorința de a ajuta cetățenii. Migrări similare ale primarilor spre PDM au avut loc în majoritatea raioanelor țării.

Pe de altă parte, migrația primarilor spre PDM s-ar datora nu doar alocării mijloacelor publice, inclusiv a celor din fondurile naționale în baza criteriilor politice, dar și utilizării altor instrumente de „loializare” a aleșilor locali, precum sunt controalele excesive din partea autorităților centrale, intimidarea, șantajul și pornirea dosarelor. Reprezentanții partidelor politice susțin că atare metode s-au utilizat întotdeauna, doar că acum ele au devenit mult mai dure.¹²⁰ În ianuarie 2018, în cadrul unei conferințe de presă, președintele PLDM, a menționat că din cei 287 primari aleși pe listele partidului în alegerile locale din 2015, au mai rămas fideli circa 60. De asemenea, acesta a remarcat că puținele surse financiare, care ajung de la bugetul de stat la aleșii locali, sunt distribuite exclusiv pe criterii politice și clientelare, astfel comunități întregi rămân în afara proiectelor de infrastructură¹²¹.

Și reprezentanții Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) remarcă că plecarea primarilor de la un partid la altul are loc din cauza sistemului foarte politizat și a lipsei unei autonomii locale reale, că în APL s-a instituit o stare de intimidare și frică generală, că tot mai mulți primari se plâng că sunt supuși presiunilor și arestărilor.¹²² Printre cazurile mai sonore ar putea fi remarcate următoarele.

- **Primarul de Taraclia¹²³, Serghei Filipov**

Serghei Filipov a fost ales primar de Taraclia în 2011, când a candidat din partea Partidului Comunist din Republica Moldova și în 2015, când a candidat în calitate de candidat independent. În 2013 edilului i-a fost pornit un dosar penal, în care a fost învinuit de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, pe motiv că a ordonat tăierea a 31 de arbori uscați din scuarul primăriei.

Primarul a explicat că decizia de defrișare a fost luată de consiliul orașenesc. Ulterior, s-a constatat că pădurarul nu a solicitat o autorizație de la serviciul ecologic și deoarece acesta se subordonează primarului, responsabilitatea a fost trecută pe Filipov.

Când a fost suspendat din funcție, Filipov remarca că decizia Curții de Apel Cahul este o comandă politică, o răzbunare din partea PDM, pentru că el nu s-ar fi conformat mai multor comenzi. Șeful Delegației UE la Chișinău, Pirkka Tapiola, s-a arătat dezamăgit de decizia Curții de Apel Cahul, declarând că este una motivată politic.¹²⁴

Peste 4 ani de la inițierea dosarului, Serghei Filipov a fost achitat de Curtea Supremă de Justiție.

- **Primarul de Basarabeasca, Valentin Cimpoieș**

Valentin Cimpoieș a fost reținut în martie 2017 și a primit 30 de zile de arest preventiv. Primarul a fost acuzat de neglijență în serviciu, mai exact că nu a întreprins nimic pentru a stopa abuzul unui tată care își obliga fiica de 13 ani să presteze servicii sexuale contra plată.

Reținerea primarului care a candidat pe listele Partidului Nostru a fost calificată de colegii de partid drept răfuială politică. Unul din avocații lui Cimpoieș declarau că acuzația care i se aduce - neglijență în serviciu - nu este motivată, iar primarul ar fi acționat conform legii.

CALM a emis o declarație în care și-a exprimat îngrijorarea față de arestarea nejustificată a primarului care nu prezenta un pericol social.¹²⁵ Directorul CALM a calificat acțiunile organelor de drept ca

¹²⁰ <http://www.jurnal.md/ro/politic/2018/3/21/teroare-in-adresa-primarilor-din-rm-pldm-acuza-guvernarea-ca-preseaza-alesii-locali-sa-treaca-la-pd-sunt-ademeniti-cu-bani-sau-intimidati-cu-dosare-penale/>

¹²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=5-Eo1AIh7s0>

¹²² http://adevarul.ro/moldova/politica/presedintele-calm-in-administratia-publica-locala-s-a-instituit-stare-intimidare-mai-primari-plang-supusi-presiunilor-1_5a730ee9df52022f751429c2/index.html

¹²³ <https://unimedia.info/stiri/primarul-de-taraclia--serghei-filipov--gasit-nevinovat-de-curtea-suprema-de-justitie--in-dosarul-defrisarii-unor-copaci-batrani-142855.html>

¹²⁴ <https://crimemoldova.com/dossier/serghei-filipov/>

¹²⁵ http://www.realitatea.md/calm-cere-eliberarea-primarului-de-basarabeasca-si-imunitate-la-fel-ca-cea-a-parlamentarilor--pentru-a-nu-putea-fi-intimidati---video_54300.html

exces de putere și abuz „Încălcarea prezumției nevinovăției, folosirea masivă și demonstrativă a forțelor speciale de poliție, reținerea și aplicarea unei măsuri excepționale față de un primar fără antecedente penale este una nejustificată...”.¹²⁶

- **Primarul de Cimișlia, Gheorghe Răilean**

Primarul liberal-democrat Gheorghe Răilean care este în al treilea mandat susține că s-a obișnuit cu dosarele penale, întrucât i-au fost intentate deja șase dosare.

Edilul spune că a fost mereu incomod. “În primul mandat am avut cinci dosare penale. Primele patru mi le-au fabricat comuniștii cu niște oameni de afaceri. Cu patru dintre acele dosare am ajuns până la Curtea Supremă de Justiție și le-am câștigat pe toate. Recent a fost clasat un dosar pornit înainte de alegerile din 2015, în baza unui raport al Inspecției Financiare. Orice revizie, orice control se încheie cu dosar penal. Majoritatea acestor dosare cad la faza de urmărire penală. Dar am impresia că ele intenționat sunt întinse ani întregi”.¹²⁷

Primarul își amintește că unul dintre dosarele penale în care a fost cercetat circa 4 ani a fost pornit pentru că ar fi adus Primăriei un prejudiciu de 40 de lei pentru că a cumpărat, la promoție, un telefon mobil șefului poliției din oraș, ca să poată comunica mai ieftin cu acesta.

- **Primarul de Băcioi, Vitalie Șalari**

Vitalie Șalari a fost ales primar în Băcioi în 2011. Inițial, el a fost membru al Partidului Liberal, iar din 2018 – membru al Partidul Unității Naționale. Recent, la o conferință de presă, primarul a declarat că deputatul democrat Constantin Tutu l-ar fi șantajat și ar fi făcut presiuni pentru că nu le-a oferit funcții consilierilor PDM și PSRM din localitate. Primarul susține că Țuțu are nevoie de aceste funcții, întrucât intenționează să candideze în alegerile din toamnă ca deputat din partea circumscripției electorale, în care intră și comuna Băcioi¹²⁸.

De asemenea, primarul a spus că presiunile au loc și din cauza viziunilor unioniste exprimate de el, precum și din cauza refuzului de a-și schimba viziunile politice în favoarea PDM. Acesta a declarat că guvernarea i-ar fi fabricat 8 dosare penale pentru a-l intimida.

Edilul a făcut apel către mai multe misiuni diplomatice, dar și către instituțiile de drept din RM să-i ofere protecție.

Este de remarcat că și partenerii externi ai Republicii Moldova își exprimă îngrijorarea referitor la răspândirea practicilor de intimidare a aleșilor locali. Astfel, în cadrul unei întâlniri a membrilor guvernului cu reprezentanții APL, organizate în februarie 2018, ambasadorul UE la Chișinău, Peter Michalko, a spus că Uniunea Europeană este îngrijorată de faptul că aleșii locali transmit semnale în exterior că sunt supuși presiunilor politice. La rândul său, ambasadorul SUA în Moldova James Pettit s-a referit și la faptul că în Moldova este pe larg răspândită intimidarea administrației publice locale, care are ca rezultat trecerea aleșilor locali dintr-un partid în altul. El a îndemnat autoritățile să găsească un compromis, pentru ca așa ceva să nu se mai întâmple¹²⁹.

Din cele enunțate mai sus, decizia primarilor de a migra către partidul de guvernământ, ar fi condiționată, în linii mari, de dorința și necesitatea de a atrage în localitate proiecte finanțate din bugetul de stat, precum și de presiunile pe care le exercită partidul de guvernământ asupra acestora prin intentarea dosarelor penale și șantaj.

Prin actele de migrațiune politică aleșii poporului, atât la nivel central, cât și local, trădează cauzele pentru care au fost aleși de populație, ceea ce pe de o parte descurajează populația să participe la alegerile

¹²⁶ https://unimedia.info/stiri/video-CALM-despre-arestarea-primarului-de-la-Basarabeasca-Este-o-reinere-nejustificata-130016.html?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss

¹²⁷ <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/primari-penali>

¹²⁸ <https://crimemoldova.com/news/politika/primarul-de-b-cioi-cere-azil-politic-n-ue-sau-sua-pentru-familia-sa-deoarece-ar-fi-persecutat-de-u-u/>, <http://tv8.md/2018/06/08/video-primarul-din-bacioi-cere-azil-politic-in-ue-afirmand-ca-a-fost-amenintat-de-constantin-tutu-reactia-deputatului/>

¹²⁹ <http://newsmaker.md/rom/noutati/la-nivel-local-se-simte-frica-cum-s-a-desfasurat-intalnirea-guvernului-cu-primarii-35882>

următoare, iar pe de altă parte facilitează nihilismul politic și degradează valorile unei societăți democratice. Mult mai grav este faptul că cea mai mare parte a aleșilor locali au migrat către partidul de guvernământ (PDM) care a preluat controlul asupra instituțiilor statului și utilizează organele de drept pentru persecutarea concurenților politici.¹³⁰

În martie 2017, Partidul Acțiune și Solidaritate a propus un proiect de lege pentru combaterea fenomenului migrației politice în rândul aleșilor locali. Principalele legi propuse spre modificare în acest proiect sunt: Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 privind statutul alesului local¹³¹, Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală¹³² și Legea nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice¹³³. Proiectul a rămas deocamdată la nivel de inițiativă.

O altă metodă de combatere a fenomenului, în special a migrației influențate de repartizarea resurselor financiare, este continuarea reformei de descentralizare. În condițiile unei descentralizări reale, în care toate competențele atribuite APL ar fi acoperite și de resursele financiare, influența politicului de la nivel central în activitatea APL ar fi redusă considerabil.

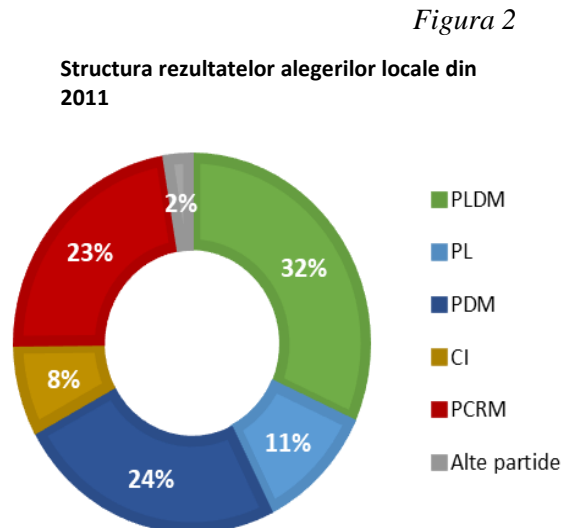
3.2. Evaluarea modului de repartizare a mijloacelor financiare din bugetul de stat până la implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale, anii 2013 – 2014

Pentru a evalua cum sunt repartizate mijloacele financiare din bugetul de stat, vom analiza modul de alocare către APL a resurselor din fondurile naționale pentru proiecte de investiții. În acest scop au fost selectate șase instrumente principale de transfer de la bugetul de stat care au funcționat în anii 2013-2017. În acest subcapitol va fi analizat unul din ele, repartizarea resurselor din bugetul de stat pentru investițiile capitale în perioada 2013-2014.

Anul 2013

Conform rezultatelor alegerilor locale din anul 2011, din 898 de primării, 286 primării (32%) au revenit PLDM, 220 primării (24%) - PDM, 203 primării (23%) - PCRM, 97 primării (11%) - PL, iar 69 primării (8%) au fost câștigate de candidați independenți. Celelalte partide care au participat la alegerile locale au obținut 23 primării, ceea ce reprezintă 2% din total. Diagrama din figura 2 prezintă structura rezultatelor alegerilor locale din 2011, în funcție de culoarea politică a primarilor.

În anul 2013, conform anexei nr. 6 la legea bugetului de stat pentru anul 2013, în bugetul de stat au fost prevăzute cheltuieli pentru 758 proiecte de investiții capitale. Din ele, 271 de proiecte sau 36% din total au fost direcționate către primăriile PLDM, 249 sau 33% - către primăriile PDM, 126 proiecte sau 17% - către primăriile PL, iar 57 proiecte - către primăriile PCRM. Candidații independenți și celelalte primării au obținut împreună 55 proiecte.



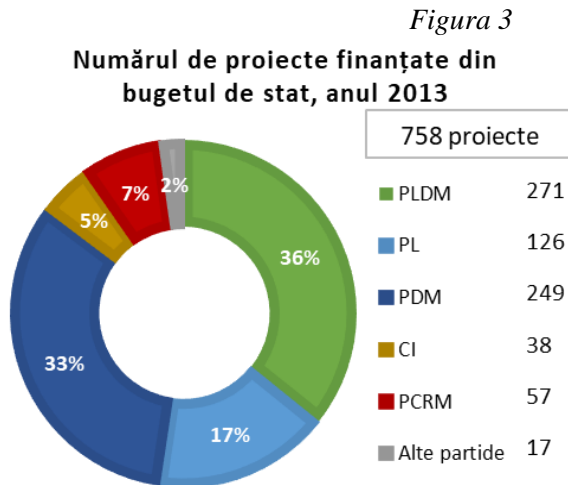
Sursa: Pagina web a Comisiei Electorale. Centrale

¹³⁰ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf

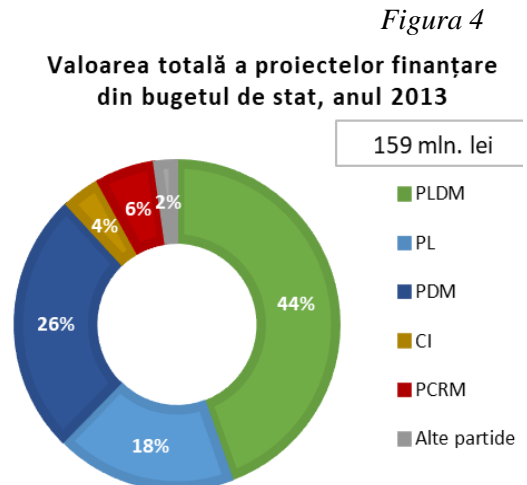
¹³¹ <http://lex.justice.md/md/311725/>

¹³² http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8

¹³³ <http://lex.justice.md/md/327053%2520/>



Sursa: Anexa nr. 6 la Legea bugetului de stat pentru anul 2013.

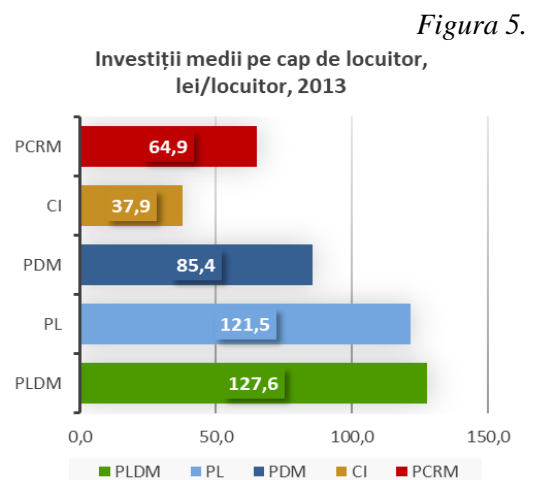


Sursa: Anexa nr. 6 la Legea bugetului de stat pentru anul 2013.

Valoarea totală a proiectelor finanțate din bugetul de stat în anul 2013 a constituit circa 159 mil. lei (figura 4). Circa 44% din valoarea totală a proiectelor a fost direcționată spre primăriile PLDM, ceea ce a fost condiționat, pe de o parte, de un număr mai mare de proiecte alocate, iar pe de altă parte – de faptul că proiectele au fost finanțate în medie cu 127,6 lei pe locuitor (analiza investițiilor medii pe cap de locuitor este expusă mai jos). Aproximativ 26% din valoarea totală a proiectelor a fost direcționată către primăriile PDM, iar 18% – către primăriile PL.

Cele mai favorizate primării au fost ale PLDM și PL, în ele valoarea medie a indicatorului a constituit respectiv 127,6 lei/locuitor și 121,5 lei/locuitor sau cu 50% mai mult comparativ cu investițiile oferite primărilor PDM (85,4 lei/locuitor), de cca 2 ori mai mult cu cele oferite primărilor PCRM (64,9 lei/locuitor) și de circa 3 ori mai mult decât cele alocate candidaților independenți (37,9 lei/locuitor). În context am putea conchide că primarii afiliați partidelor de guvernământ din acea perioadă (Alianța pentru Integrare Europeană 2009-2013¹³⁴), au fost mai favorizate din punct de vedere a investițiilor medii pe locuitor.

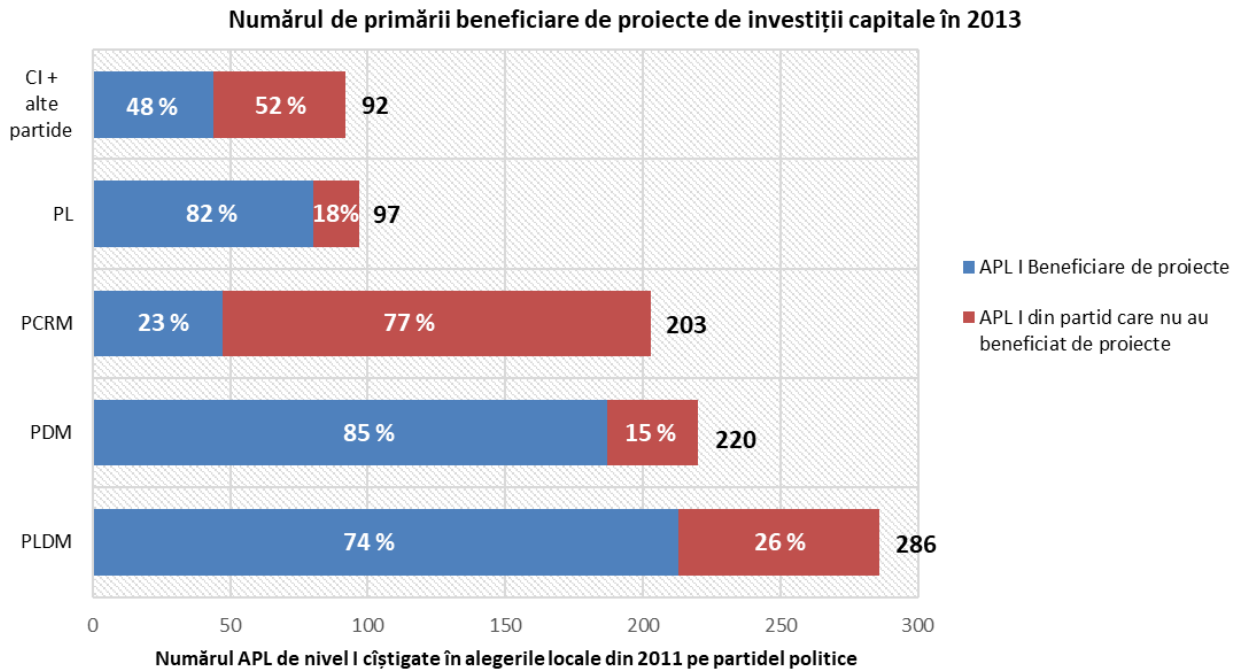
Totodată, analizând modul de repartizare a proiectelor din bugetul de stat pentru anul 2013, constatăm că cele 758 de proiecte prevăzute au fost repartizate către 571 de primării beneficiare, astfel că unele primării au beneficiat de câte 2-3 proiecte de investiții capitale.



Sursa: Anexa nr. 6 la Legea bugetului de stat pentru anul 2013

¹³⁴ https://ro.wikipedia.org/wiki/Alia%C8%9Ba_pentru_Integrare_European%C4%83

Figura 6.



Sursa: Anexa nr. 6 la Legea bugetului de stat pentru anul 2013

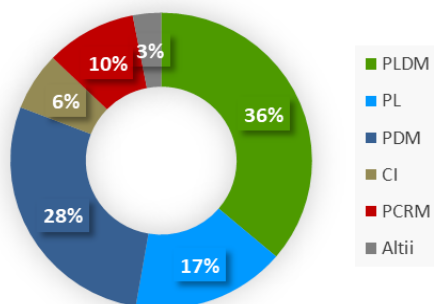
Potrivit Figurii 6, primăriile afiliate partidelor din alianța de guvernare au fost mai favorizate și mai promovate în alocarea fondurilor financiare, decât cele din partidele de opoziție. Circa 74% din primăriile PLDM, 85% din primăriile PDM și 82% din primăriile PL, au fost acoperite și au beneficiat de finanțare, pe când primăriile din opoziție, au fost acoperite doar în proporție de 23% din totalul de 203 primării PCRM în alegerile locale din 2011.

Totodată, analizând situația în primăriile conduse de candidați independenți și de reprezentanții partidelor mici, am putea constata că acestea au beneficiat de cca jumătate din totalul primăriilor și au avut mai multe șanse de a obține proiecte decât primarii partidului de opoziție (PCRM).

Anul 2014 - an electoral

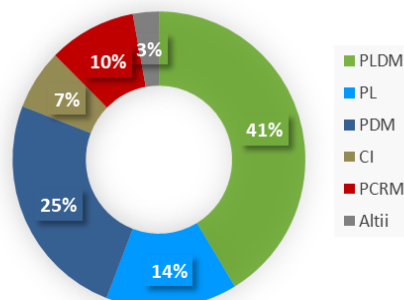
În anul 2014, conform anexei nr. 4 la legea bugetului de stat pentru anul 2014, în bugetul de stat au fost planificate cheltuieli pentru 1417 proiecte de investiții capitale. Din ele 513 proiecte sau 36% au fost direcționate către primăriile PLDM, 399 proiecte sau 28% – către primăriile PDM, 234 proiecte sau 17%

Figura 7
Nr. de proiecte finanțat din bugetul de stat, anul 2014



Sursa: Anexa nr. 4 la Legea bugetului de stat pentru anul 2014.

Figura 8
Valoarea totală a proiectelor finanțate din bugetul de stat, anul 2014

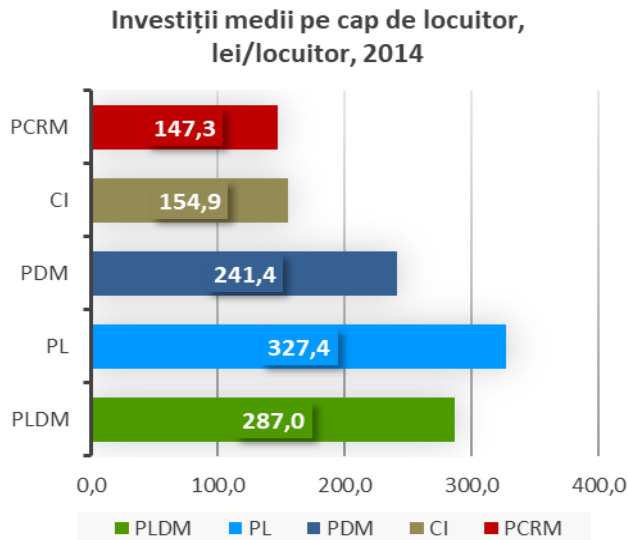


Sursa: Anexa 4 la Legea bugetului de stat pentru anul 2014.

– către primăriile PL, 138 proiecte sau 10% – către primăriile PCRM (figura 7). Candidații independenții și celelalte primării au obținut împreună 133 proiecte.

Valoarea totală a proiectelor planificate pentru finanțare din bugetul de stat în anul 2014 a constituit circa 496 mil. lei, de 3 ori mai mult decât în 2013. Cea mai mare parte din valoarea totală a proiectelor (41%) a fost direcționată la primăriile PLDM, ceea ce a fost condiționat, pe de o parte, de numărul proiectelor alocate, dar și de faptul că proiectele au fost finanțate în medie cu 287 lei/locuitor. Circa 25% din valoarea totală a proiectelor fost orientată către primăriile PDM, iar 14% către primăriile PL (figura 8).

Figura 9.



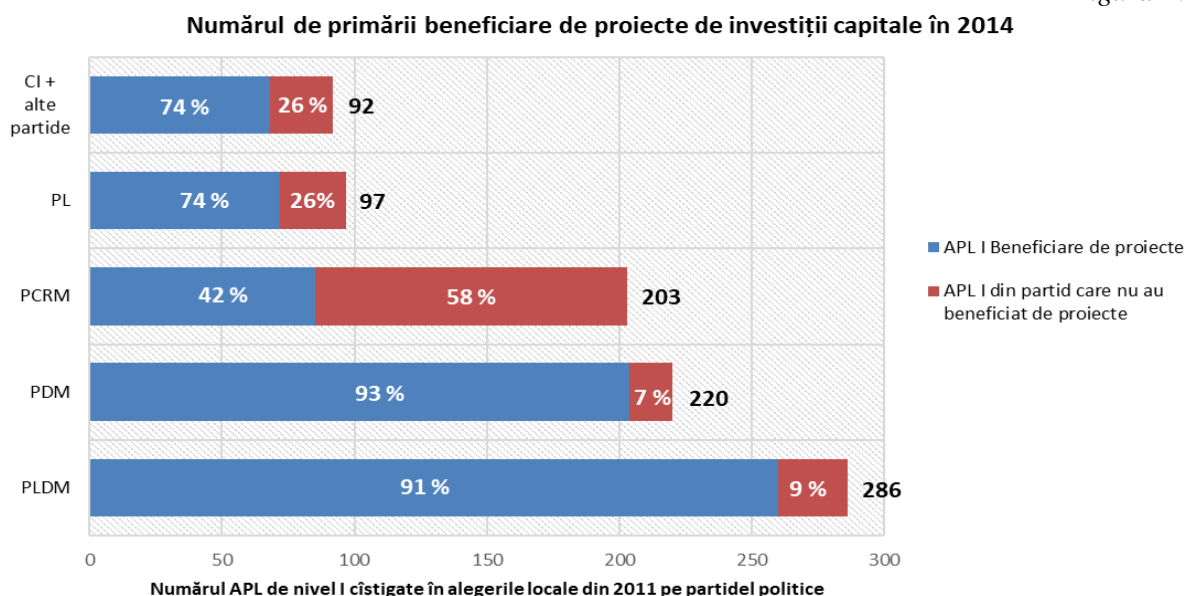
Sursa: Anexa 4 a Legii bugetului de stat pentru anul 2014

și promovate în alocarea fondurilor financiare, decât cele din partidele de opoziție. Circa 91% din primăriile PLDM, 93 % din primăriile PDM și 74% din primăriile PL, au beneficiat de finanțare din bugetul de stat, pe când primăriile din opoziție (PCRM) au fost acoperite doar în proporție de 42%. O altă tendință a acestui an electoral este creșterea gradului de acoperire cu proiecte a primăriilor de opoziție (PCRM) cu cca 19 p.p., fapt care poate fi explicat prin încercarea coaliției de guvernământ,

În anul 2014, unul electoral, a avut loc o creștere de 2-3 ori a indicatorului investiții medii pe locuitor. Și în 2014, cele mai favorizate primării au fost cele PLDM, PL care au primit investiții medii de 287 lei/locuitor, și respectiv 327,4 lei/locuitor. Acești indicatori sunt în medie cu cca 30% mai mari decât cel înregistrat de primăriile PDM (241 lei/locuitor), și de cca 2 ori mai mari decât în primăriile PCRM (147,3 lei/locuitor) și ale candidaților independenți (154,9 lei pe locuitor). Am putea concluziona că primării afiliați partidelor de guvernământ din acea perioadă (Coaliția Pro-Europeană 2013-2015¹³⁵), au fost mai favorizate din punct de vedere al investițiilor medii pe locuitor.

Potrivit Figurii 10, în 2014, ca și în anul precedent, primăriile afiliate partidelor din alianța de guvernământ, au fost mai favorizate

Figura 10.



Sursa: Anexa 4 a Legii bugetului de stat pentru anul 2014

¹³⁵ https://ro.wikipedia.org/wiki/Coali%C8%9Bia_Pro-European%C4%83

de a determina primarii de opoziție să-și schimbe partidul politic.

Totodată se menține tendința de a oferi finanțare și primărilor candidaților independenți și celor din alte partide într-o proporție mai mare decât a celor din opoziție. Și în acest caz este gradul de acoperire cu proiecte a sporit cu până la 74%, pentru a motiva primarii să migreze către partidele coaliției de guvernământ.

Până în anul 2014, pe lângă sursele distribuite direct din bugetul de stat, consiliile raionale, prin intermediul relațiilor interbugetare, primeau transferuri din fondul de susținere financiară (parte componentă a bugetului de stat), pe care le repartizau apoi către bugetele locale de nivelul I. Din mijloacele primite din fondul de susținere financiară, consiliile raionale formau fonduri de „economii”, pe care le distribuiau ulterior în dependență de culoarea politică a primarilor.

În anul 2015, prin modificarea Legii nr. 397 privind finanțele publice locale, a fost realizat unul dintre obiectivele Strategiei Naționale de Descentralizare¹³⁶ – implementarea unui nou sistem de relații între bugetul de stat și bugetele locale. Schimbarea modului de formare a bugetelor locale este una din cele mai importante realizări ale reformei de descentralizare. Aceasta a scos influența APL de nivelul II asupra APL de nivelul I în repartizarea surselor bugetare. În noul sistem, transferurile de la bugetul de stat, din fondul de susținere financiară, sunt repartizate către bugetele locale prin formule distincte pentru APL de nivelul II și pentru APL de nivelul I.

Chiar dacă s-a reușit eliminarea dependenței financiare a APL de nivelul I de cele de nivelul II, din bugetul de stat se alocă resurse financiare către fondurile administrate de APC (Fondul Eficienței Energetice, Fondul Investițiilor Sociale din Moldova, Fondul de Dezvoltare Regională). Dat fiind politizarea administrației publice centrale, aceste fonduri sunt la fel supuse riscului de repartizare a mijloacelor financiare pe criterii politice.

3.3. Evaluarea modului de repartizare a fondurilor naționale din bugetul de stat în anii 2013-2017

Principalele fonduri prin intermediul cărora sunt finanțate proiecte de îmbunătățire a infrastructurii publice și care prezintă un interes major pentru APL sunt:

- a) Fondul Ecologic Național;
- b) Fondul de Investiții Sociale din Moldova;
- c) Fondul Național pentru Dezvoltare Regională;
- d) Fondul Rutier;
- e) Fondul pentru Eficiență Energetică.

În cele ce urmează vom analiza repartizarea mijloacelor acestor fonduri, în funcție de culoarea politică a primarilor, în baza informației oficiale disponibile. Pentru anii 2016-2017, volumul mijloacelor direcționate către primarii PDM ar putea fi mult mai mare, întrucât numărul de primării de pe pagina web a PDM (396) nu a fost actualizat de mult timp și, potrivit unor informații recente, este de cca 600.

a) Fondul Ecologic Național

Fondul Ecologic Național (FEN) a fost creat prin Hotărârea Guvernului nr. 988 din 26.09.98 în conformitate cu o serie de legi¹³⁷ în scopul acumulării mijloacelor suplimentare pentru finanțarea activităților din domeniul mediului. Mijloacele FEN pot fi folosite doar pentru activități de implementare a planurilor și programelor naționale de acțiuni în domeniul protecției mediului - lucrări de reducere a emisiilor în atmosferă, a deversărilor în obiectivele acvatice, managementul deșeurilor și salubritate, aprovizionarea cu apă potabilă, canalizare și epurare, protecția resurselor acvatice, restabilirea și plantarea pădurilor și spațiilor verzi, prevenirea alunecărilor de teren și eroziunii solurilor, cercetări științifice în

¹³⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>

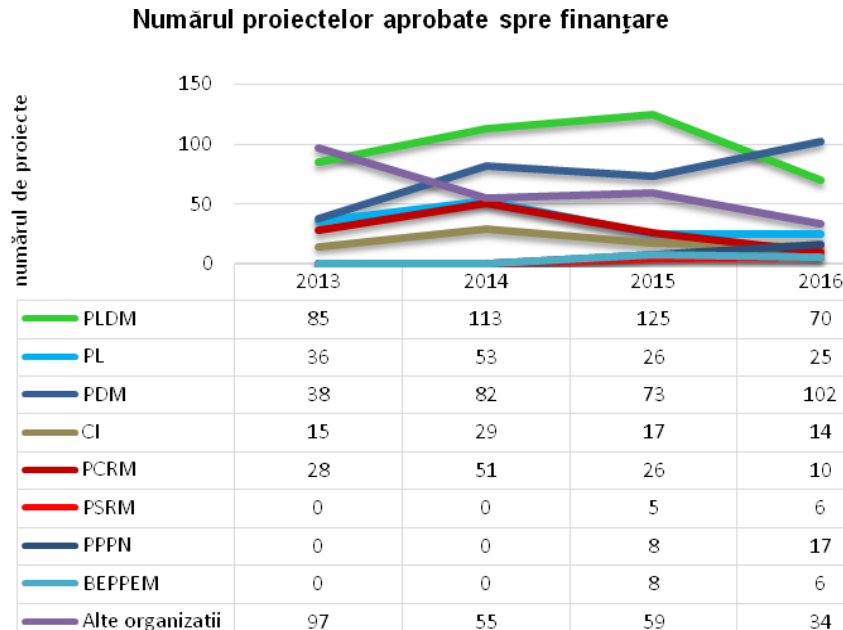
¹³⁷ Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993, Legea pentru modificarea și completarea Legii privind protecția mediului înconjurător nr. 1539-XIII din 25.02.1998, Legea privind plata pentru poluarea mediului (nr. 1540-XIII din 25.02.1998).

domeniul protecției mediului, prevenirea sau lichidarea consecințelor calamităților naturale, achitarea cotizațiilor la acordurile și convențiile internaționale etc.

Pot beneficia de grant-uri organele administrației publice locale, instituțiile, întreprinderile, organizațiile societății civile din Moldova.

De remarcat că în analiza repartizării surselor din FEN în 2013-2016, anul 2016 este ultimul pentru care există informații despre proiectele aprobate spre finanțare.¹³⁸ În anul 2013, au fost aprobate spre finanțare în 299 proiecte, în 2014 – 383 proiecte, în 2015 – 347, iar în 2016 – 284 proiecte.

Figura 11



Sursa: Lista proiectelor aprobate din FEN¹³⁹

Potrivit Figurii 11, în 2013 – 2015, primarii PLDM au obținut cel mai mare număr de proiecte, fiind urmați de primarii PDM, apoi de cei de la PL și PCRM. În 2016, lideri la capitolul numărul de proiecte câștigate și aprobate spre finanțare au devenit primarii PDM. De un număr considerabil de proiecte au beneficiat în această perioadă organizațiile care includ partide mici (beneficiari ai 1-2 proiecte pe an), instituțiile de stat și asociațiile obștești.

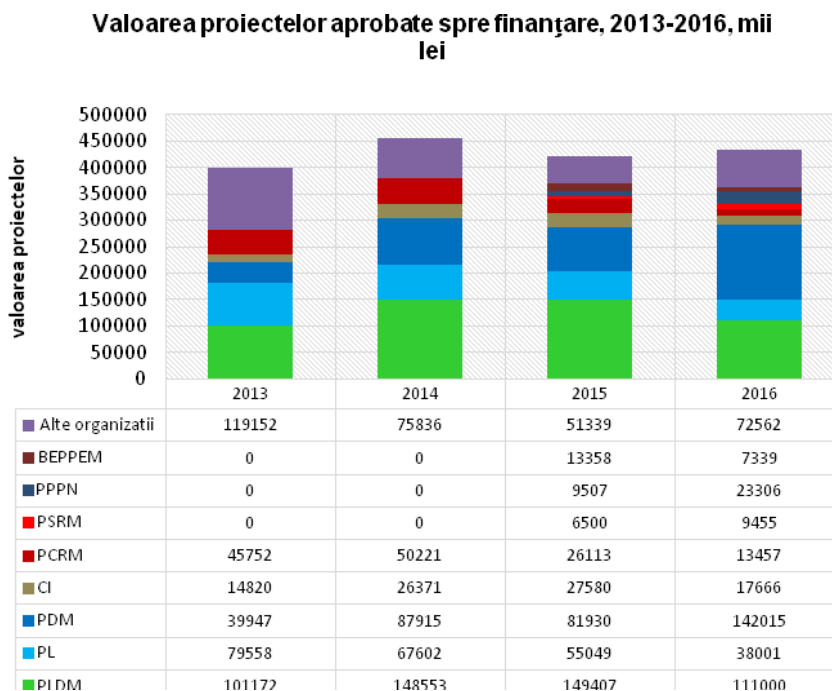
Figura 12 reflectă volumul finanțării totale aprobate pentru finanțarea proiectelor de investiții, conform culorii politice a primarilor. În anul 2013, volumul total aprobat spre finanțare a constituit 400,4 mil. lei, în 2014 – 456,5 mil. lei, în 2015 – 420,8 mil. lei, iar în 2016 – 434,8 mil. lei. De obicei, această finanțare se aprobă pentru proiectele inițiate în anul de gestiune curent și finalizate în anul următor.

Dacă am omite volumul finanțărilor aprobate pentru alte organizații, în 2013-2015 de cel mai mare volum de finanțare au beneficiat primarii PLDM, mijloacele fiind în creștere de la 101,1 mil. lei în 2013 până la 149,4 mil. lei în 2015, după ce s-au redus până la 111 mil. lei în 2016. În cazul primarilor PDM se atestă o creștere a volumului finanțării de 3,5 ori, de la 40,0 mil. lei în 2013 până la 142,0 mil. lei în 2016. Volumul finanțării pentru primarii PL s-a redus de la 79,6 mil. lei în 2013 până la 38,0 mil. lei în 2016. Și finanțările pentru primarii PCRM s-au redus de la 45,7 mil. lei în 2013 până la 13,5 mil. lei în 2016. Reducerea finanțărilor la primăriile PLDM, PCRM și PL sunt cauzate de schimbarea structurii politice a primăriilor ca rezultat al alegerilor locale din 2015, dar și de migrația politică a aleșilor locali.

¹³⁸ <http://mediu.gov.md/index.php/serviciul-de-presa/noutati/79-categorii-in-romana/despre-minister/institutii-subordonate/72-fondul-ecologic-national>, accesat: 16.03.2018

¹³⁹ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-na%C8%9Bional> accesat: 16.03.2018

Figura 12



Sursa: Lista proiectelor aprobate din FEN¹⁴⁰

b) Fondul de Investiții Sociale din Moldova

Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM) este un Proiect creat cu suportul Băncii Mondiale și al țărilor donatoare, în baza Hotărârii Guvernului nr. 468 din 19.05.1997 pentru a contribui la implementarea Strategiilor Naționale de Dezvoltare prin împuternicirea comunităților sărace și a instituțiilor lor în gestionarea necesităților prioritare de dezvoltare. Activitatea fondului este reglementată de Hotărârea Guvernului nr. 1296 din 31.12.1998 cu privire la Fondul de Investiții Sociale din Moldova.

Mijloacele FISM pot fi folosite pentru finanțarea pe bază de contract a propunerilor de microproiecte de reconstrucție și restabilire a infrastructurii sociale și economice înaintate de comunități; finanțarea parțială a activității de consolidare a capacităților de organizare, inclusiv în elaborarea planurilor generale de urbanism, acordarea de asistență tehnică și informațională APL în gestionarea mijloacelor destinate necesităților sociale; stimularea dezvoltării pieței competitive în domeniul construcțiilor; promovarea dezvoltării comunitare în domeniul educației, protecției sociale, ocrotirii sănătății, culturii și sportului etc.

Pot beneficia de grant-uri organele administrației publice locale și instituțiile subordonate acestora.

Conform listelor contractelor semnate pentru implementarea proiectelor aprobate spre finanțare din FISM¹⁴¹, în 2014, au fost aprobate spre finanțare 517 proiecte, în 2015 – 177, în 2016 – 74, iar în 2017 – 111 proiecte.

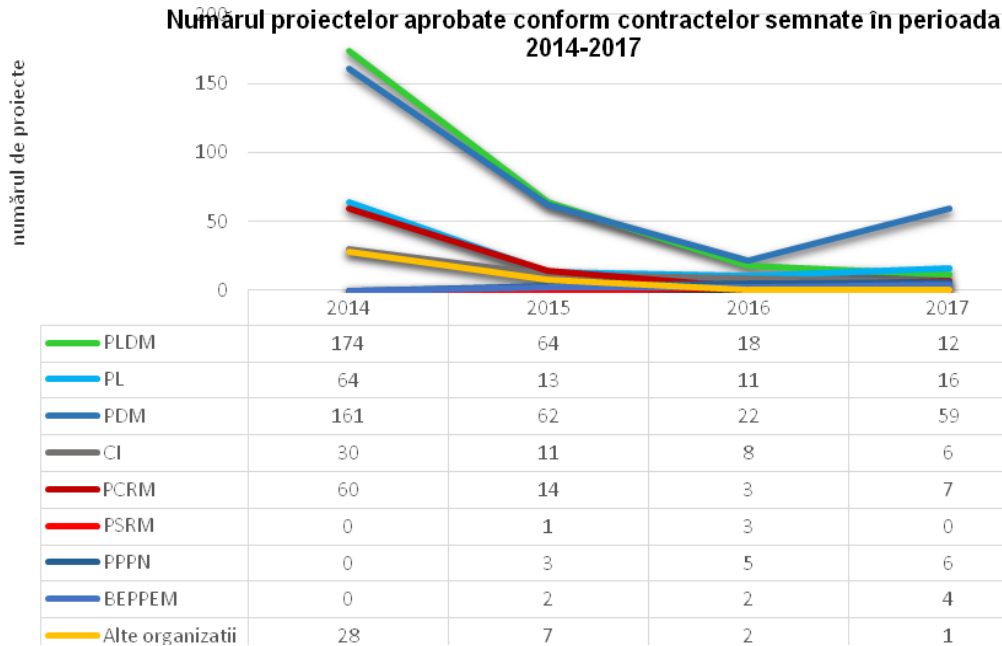
Este important să menționăm, că numărul mare de proiecte finanțate în 2014-2015 este datorat suportului financiar acordat sub formă de grant de Guvernul României, orientat spre îmbunătățirea condițiilor în instituțiile de învățământ preșcolar.

Potrivit Figurii 13, în perioada 2014 – 2015, primarii PLDM au obținut cel mai mare număr de proiecte, fiind urmași de primarii de la PDM, PL și PCRM. În anul 2016, lideri la acest capitol devin primarii PDM. Un număr important de proiecte a fost câștigat în această perioadă de către alte organizații care includ partide mici (cu 1-2 proiecte pe an).

Figura 13

¹⁴⁰ <http://www.madrm.gov.md/ro/content/fondul-ecologic-na%C8%9Bional>, accesat: 16.03.2018

¹⁴¹ <http://fism.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte>

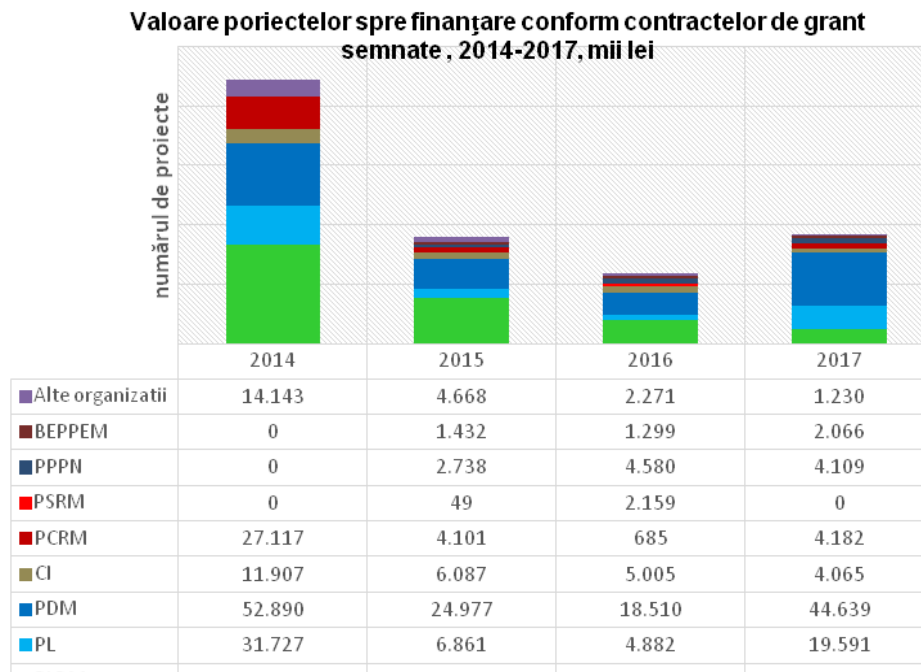


Sursa: Rapoartele de activitate ale FISM¹⁴²

În ce privește volumul finanțării din FISM a proiectelor de investiții conform contractelor încheiate (Figura 14), acesta a constituit în 2014 – 221,5 mil. lei, în 2015 – 89,8 mil. lei, în 2016 – 58,8 mil. lei, iar în 2017 – 91,9 mil. lei. Astfel, în 2017 volumul finanțării s-a redus de circa 2,5 ori comparativ cu 2014.

Dacă am omite volumul finanțărilor aprobate pentru alte organizații, în perioada 2014-2016 primarii PLDM au beneficiat de cea mai mare parte a mijloacelor oferite de FISM. În 2017, deja primarii PDM au obținut cel mai mare volum de finanțare – circa 50% din volumul total. În cazul primarilor PL, volumul finanțării se reduce în 2014-2016, după ce crește în 2017.

Figura 14



Sursa: Rapoartele de activitate ale FISM¹⁴³

c) Fondul Național pentru Dezvoltare Regională

¹⁴² <http://fism.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte>

¹⁴³ <http://fism.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte>

Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR) reprezintă instrumentul principal de finanțare a proiectelor și programelor de dezvoltare regională, orientate, în mod prioritar, spre zonele defavorizate. Fondul se formează din alocații anuale de la bugetul de stat (în cuantum de 1% din veniturile bugetului, aprobat prin Legea bugetului de stat pentru anul respectiv), precum și din alte surse, inclusiv mijloace financiare din sectorul public și privat la nivel local, regional și național, mijloace UE.

De mijloacele FNDR pot beneficia organele administrației publice locale, instituțiile, întreprinderile din Moldova.

FNDR a fost creat conform Legii privind dezvoltarea regională nr. 438-XVI din 28.12.2006 pentru finanțarea și implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională incluse în Documentul Unic de Program (DUP). DUP este un document guvernamental, elaborat în baza strategiilor de dezvoltare regională și a planurilor operaționale regionale de programare pe termen scurt (3 ani) a implementării politicii de dezvoltare regională, care conține proiectele aprobate spre finanțare timp de următorii 3 ani.

În perioada 2013 – 2018, au fost aprobate două documente unice de program: DUP pentru anii 2013-2015¹⁴⁴ și DUP pentru anii 2017-2020¹⁴⁵.

În anul 2012 a fost organizat concursul de proiecte finanțate din FNDR pentru perioada 2013 – 2015. În Documentul unic de program aprobat la 18.12.2012 au fost incluse 63 de proiecte de dezvoltare regională, dintre care 21 proiecte (34% din total) au fost câștigate de primăriile sau consiliile raionale PLDM, 17 proiecte (27%) – PDM, 14 proiecte (23%) – PCRM, 7 proiecte – candidații independenți, 3 proiecte – PL și unul – PPCD.

În anul 2016 a fost organizat concursul de proiecte finanțate din FNDR pentru perioada 2017 – 2020. În Documentul unic de program pentru anii 2017-2020, aprobat la 29.06.2017, au fost incluse 62 de proiecte de dezvoltare regională, din care 42 (circa 70%) au fost câștigate de primăriile sau consiliile raionale PDM, 9 (15%) – PLDM, iar celelalte 11 proiecte – de către alte partide. Totodată din cele 42 de proiecte câștigate de PDM, 5 au fost direcționate primarilor care au migrat la PDM în 2015-2018.

Este de remarcat faptul că din FNDR, sunt finanțate, în bază de concurs, proiecte ce corespund documentelor de politici sectoriale a regiunilor de dezvoltare din RM. Respectiv, acestea trebuie să întrunească cerințe și condiții mai riguroase pentru a putea fi finanțate din FNDR.

d) Fondul rutier

Fondul rutier (FR) este instrumentul cu destinație specială, utilizat la finanțarea: întreținerii, reparației și reconstrucției drumurilor publice naționale și locale; proiectării de drumuri; dezvoltării bazei de producție a unităților care efectuează lucrări de întreținere a drumurilor, procurării tehnicii și utilajului pentru acestea; producerii materialelor de construcție rutieră; lucrărilor de proiectare și construcție în domeniu; administrării gospodăriei drumurilor; cheltuielilor de deservire și rambursare a împrumuturilor cu destinație specială aprobate prin lege.

Pentru analiza repartizării surselor din FR în 2014-2016, au fost analizate anexele nr. 2 la programele privind repartizarea mijloacelor fondului rutier.¹⁴⁶ În anul 2014, au fost aprobate spre finanțare 803 proiecte pentru infrastructura drumurilor locale, în 2015 – 196 proiecte, iar în 2016 doar 14 proiecte, care au acoperit unele lucrări începute în 2014-2015. De remarcat că pentru anul 2013 programul privind repartizarea mijloacelor FR nu conținea anexa ce ține de alocarea mijloacelor pentru APL.

În anul 2017, au fost aprobate câteva modificări legislative prin care au fost introduse condiții mai transparente de alocare și gestionare a mijloacelor FR. Astfel, consiliile raionale primesc mijloace din acest fond în funcție de suprafața rețelei de drum pe care o gestionează, iar primăriile – în funcție de numărul de locuitori din comunitate.

¹⁴⁴ HG nr. 933 din 18.12.2012 cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2013-2015

¹⁴⁵ HG nr. 203 din 29.03.2017 cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2017-2020

¹⁴⁶ HG nr. 168 din 11.03.2014, HG nr. 235 din 06.05.2015 și HG 1417 din 28.12.2016

Potrivit tabelului 3, în perioada 2014-2016 cele mai multe proiecte din FR au fost alocate primarilor din PLDM (361) și PD (341), urmate de PL (115) și PCRM (107).

Tabelul 3

Numărul de proiecte aprobate spre finanțare din FR¹⁴⁷

Partid	2014	2015	2016
PLDM	272	81	8
PL	104	10	1
PDM	255	83	3
CI	43	6	0
PCRM	104	3	0
PSRM	0	4	1
PPPN	0	3	1
BEPPEM	0	3	0
Alte partide	25	3	0
TOTAL	803	196	14

Și cea mai mare parte a mijloacelor FR au obținut-o primarii din PLDM, urmați de cei din PDM, PL și PCRM.

Tabelul 4

Valoarea proiectelor aprobate spre finanțare din FR, mii lei¹⁴⁸

Partid	2014	2015	2016
PLDM	162 267,5	57 650,5	4 640,3
PL	68 392,9	6 001,6	4 435,7
PDM	103 609,5	47 903,7	5 966,9
CI	25 095,7	2 905,4	0
PCRM	37 265,4	749,9	0
PSRM	0	649,1	97,9
PPPN	0	1 829,4	137,9
BEPPEM	0	3 357,3	0
Alte partide	11 479,9	6 268,9	0
TOTAL	408 110,8	127 315,7	15 278,8

e) Fondul pentru Eficiență Energetică

Fondul pentru Eficiență Energetică (FEE) este instrumentul principal pentru atragerea și gestionarea resurselor financiare în vederea implementării proiectelor în domeniul eficienței energetice și al valorificării surselor de energie regenerabilă conform strategiilor și programelor elaborate de Guvern.

FEE are următoarele obiective: promovarea proiectelor investiționale în domeniul eficienței energetice și valorificării surselor de energie regenerabilă; acordarea asistenței tehnice pentru elaborarea de proiecte în domeniul eficienței energetice și valorificării surselor regenerabile de energie; acordarea de asistență financiară proiectelor; contribuții financiare directe; acționarea în calitate de agent sau mediator pentru celelalte surse de finanțare; asigurarea garanțiilor depline sau parțiale în cazul finanțării de către bănci; acordarea asistenței în identificarea combinației optime de finanțare a proiectelor.

Pot beneficia de resurse din FEE: sectorul public (organele administrației publice locale și centrale, instituțiile subordonate acestora) și sectorul privat (organizațiile comerciale) din Moldova.

Din 2014 până în prezent FEE a organizat cinci apeluri de propuneri de proiecte: trei pentru sectorul public și două pentru sectorul privat. Pentru necesitățile sectorului public au fost prevăzute primul, al treilea și al cincilea apel, repartizarea resurselor în cadrul acestora fiind următoarea.

¹⁴⁷ Sursa: calculele autorilor conform HG nr. 168 din 11.03.2014, HG nr. 235 din 06.05.2015, și HG 1417 din 28.12.2016.

¹⁴⁸ Ibidem

- **Apel de propuneri de proiecte nr. 1**

Apelul de propuneri de proiecte nr.1 din FEE a fost deschis la 15.02.2013, contractele cu câștigătorii au fost semnate pe parcursul anului 2014. Din totalul proiectelor recepționate, 195 de proiecte au fost acceptate pentru etapa “Evaluare și aprobare prealabilă a proiectului”. Din acestea 86 au fost acceptate spre finanțare.

Potrivit tabelului 5, din totalul de 86 proiecte aprobate, 26 au fost câștigate de primarii din PLDM, 21 – PDM, 13 – PCRM, 10 – CI și 6 – PL. Valoarea proiectelor obținute de primarii PLDM constituie 69,0 mil. lei (34% din totalul sumei alocate), PDM – 34,2 mil. lei (17%), PCRM – 38,7 mil. de lei (19%). Instituțiile de învățământ superior și instituțiile APC care au beneficiat de proiecte au fost incluse la categoria Apolitice. În tabelul următor este prezentat și aportul FEE pentru proiectele finanțate.

Tabelul 5

Numărul și valoarea proiectelor aprobate și finanțate din FEE în apelul 1¹⁴⁹

Apartenența politica	Nr. proiectelor	Valoarea proiectelor, mii lei	Aportul FEE, mii lei
PLDM	26	69025,8	51358,7
PDM	21	34208,4	27119,1
PCRM	13	38705,1	26992,4
PL	6	6471,1	5176,9
PRM	1	2910,6	2328,5
CI	10	17172,9	12924,7
Apolitice	9	36389,7	26217,5
Total	86	204883,6	152117,7

- **Apel de propuneri de proiecte nr. 3**

În decembrie 2013, FEE a lansat al treilea apel de propuneri pentru beneficiarii din sectorul public care aveau ca scop eficientizarea consumului de energie la obiectivele de menire socială din proprietatea publică centrală și locală de toate nivelele.

În cadrul apelului au fost depuse 485 propuneri în valoare de cca 845 mil. lei, la etapa inițială fiind aprobate 353 de proiecte, iar beneficiari informați despre posibilitatea depunerii pachetului de documente pentru etapa a doua. În 2014-2016 la FEE au fost depuse 293 *Descrieri detaliate de proiect* în valoare de cca 618 mil. lei, din ele 278 proiecte au fost admise spre evaluare. Din acestea, 146 proiecte au fost aprobate spre finanțare.

Potrivit tabelului 6, din 146 proiecte aprobate, 43 au fost câștigate de primarii PDM, 28 – PLDM, 17 – PCRM, 14 – CI și 9 – PL. Valoarea totală a proiectelor câștigate de primarii PDM s-a cifrat la 81,0 mil. lei (27% din totalul sumei alocate), PLDM – 52,7 mil. lei (17%) și PCRM – 33,2 mil. de lei (11%). Totodată, au fost finanțate și proiecte ale instituțiilor de învățământ superior, instituțiilor APC care au fost incluse la categoria Apolitice.

Tabelul 6

Numărul și valoarea proiectelor aprobate și finanțate din FEE în apelul 3¹⁵⁰

Apartenența politica	Nr. proiectelor	Valoarea proiectelor, mii lei	Aportul FEE, mii lei
PLDM	28	52666,4	37664,3
PDM	43	81003,4	59327,8
PCRM	17	33191,2	24490,6
PL	9	19363,0	14430,7

¹⁴⁹ Rapoartele de activitate ale FEE <http://www.fee.md/index.php?pag=news&id=513&l=ro>

¹⁵⁰ Ibidem.

Apartenența politica	Nr. proiectelor	Valoarea proiectelor, mii lei	Aportul FEE, mii lei
PPP	7	13158,5	9779,2
BEPPEM	3	3101,5	2322,9
CI	17	40119,5	29343,9
Apolitic	14	51263,0	37558,9
alte	8	17480,9	12865,3
Total	146	311347,3	227783,7

• *Apel de propuneri de proiecte nr. 5*

În anul 2014, a fost lansat al cincilea apel de propuneri pentru beneficiarii din sectorul public care aveau ca scop eficientizarea sistemelor de iluminat public. În cadrul apelului au fost depuse 51 *Propunerii de proiect* cu o valoare de 106 mil. lei, dintre ele FEE a aprobat la etapa inițială 47 *de proiecte*, beneficiarii fiind informați despre posibilitatea depunerii pachetului de documente pentru etapa a doua. În 2014-2017 la FEE au fost depuse 35 *Descrieri detaliate de proiect* în valoare de cca 87,6 mil. lei, din ele 28 proiecte au fost admise spre evaluare. Din acestea 22 au fost aprobate spre finanțare.

Potrivit tabelului 7, din cele 22 proiecte aprobate, 15 au fost câștigate de primari PDM, 3 – PLDM, 2 – PPPN, unul de PL și unul de un candidat independent. Valoarea totală a proiectelor câștigate de primarii PDM constituie 34,9 mil. lei (cca 60% din totalul sumei alocate), PPPN – 11,9 mil. lei (20%).

Tabelul 7

Numărul și valoarea proiectelor aprobate și finanțate din FEE în apelul 5¹⁵¹

Apartenența politica	Nr. proiectelor	Valoarea proiectelor, mii lei	Aportul FEE, mii lei
PLDM	3	3497,9	2623,5
PDM	15	34935,4	25519,6
PL	1	4226,3	3169,7
PPPN	2	11852,2	8760,6
CI	1	4105,5	3079,3
Total	22	58617,4	43152,8

Pornind de la cele sus-menționate, am putea constata că practicile de favorizare a primăriilor și raioanelor afiliate partidului de guvernământ prin alocarea de mijloace sunt larg răspândite și dezavantajează localitățile cu primari din opoziție. Fiind inițial aplicate în timpul guvernării comuniste, aceste practici au fost preluate și s-au extins în timpul următoarelor guvernări. În context, am putea contura unele tendințe în alocarea resurselor financiare din bugetul de stat pentru anii 2013-2014:

- partidul/coalitia de guvernare își favorizează tot mai mult primarii: în 2013 gradul de acoperire cu proiecte de investiții capitale a primăriilor afiliate puterii depășea 70%, în 2014 – peste 90%;
- aleșii locali din opoziție, au șanse de circa 4 ori mai mici să obțină finanțare din bugetul de stat comparativ cu cei afiliați guvernării. Doar 23% din primarii PCRM aleși în 2011, au primit în 2013 finanțare din bugetul de stat pentru proiecte de investiții capitale;
- candidații independenți și cei din partidele mici au șanse de circa 2 ori mai mari decât cei din opoziție să obțină mijloace din bugetul de stat. În 2013 și 2014, circa 48% și respectiv 74% din candidații independenți și cei din alte partide au primit mijloace din bugetul de stat. Totodată, în 2014 (an electoral), a existat un interes sporit al partidelor de guvernământ de a finanța proiecte din bugetul de stat pentru a determina aleșii locali din opoziție să li se afilieze.

Până în 2014, pe lângă investițiile capitale din bugetul de stat, consiliile raionale, prin intermediul relațiilor interbugetare, primeau transferuri din fondul de susținere financiară (parte componentă a

¹⁵¹ Ibidem.

bugetului de stat). În urma unor calcule și negocieri cu primăriile, raionul direcționa o parte din mijloace în bugetele lor, iar din „economiiile” formate crea fonduri pe care, de asemenea, le distribuia pentru investiții capitale primăriilor în funcție de culoarea politică a aleșilor locali.

În 2015, prin modificarea Legii nr. 397 privind finanțele publice locale, a fost implementat un nou sistem de relații interbugetare între bugetul de stat și cele locale. Prin aceasta s-a reușit eliminarea influenței raioanelor asupra primăriilor în repartizarea mijloacelor bugetare. În noul sistem, transferurile de la bugetul de stat, din fondul de susținere financiară, sunt repartizate către bugetele locale prin formule distincte pentru APL de nivelul II și pentru cele de nivelul I. Însă în continuare, din bugetul de stat se alocă resurse financiare în fondurile administrate de APC, unde există un grad sporit de repartizare pe criterii politice.

Fondurile gestionate de autoritățile APC precum sunt FEN, FISM, FR și FEE, au fost și sunt repartizate primăriilor pe criterii politice. Se menține aceeași tendință de alocare a mijloacelor financiare, cu precădere, către primarii afiliați partidelor de guvernământ. În 2013-2015, cea mai mare parte a finanțării a fost direcționată primarilor PLDM, în 2016-2017 – PDM.

Totodată, există fonduri cum este FNDR, care organizează concursuri de proiecte ce trebuie să corespundă unor documente de politici sectoriale a regiunilor de dezvoltare. Respectiv, acestea trebuie să întrunească cerințe și condiții mai riguroase pentru a putea fi finanțate.

Prin urmare, indiferent de guvernare, primarii afiliați partidului de guvernământ au șanse mai mari să primească finanțare din fondurile disponibile, decât cei din opoziție. Prin aceste practici partidul sau coaliția de guvernământ utilizează resursele bugetului de stat pentru a-și favoriza primarii și obține suportul locuitorilor în alegerile următoare. Și mai alarmante sunt semnalele din mass-media¹⁵² că la baza distribuirii fondurilor sunt puse și rezultatele colectării semnăturilor în lista donațiilor în favoarea partidului de guvernare (PDM). Astfel, prin falsificarea listelor donatorilor partidului politic, se pun la mezat mijloacele unor proiecte importante pentru localități.

Pentru a face față promisiunilor electorale și a implementa proiecte vitale pentru localități, mulți primari afiliați partidelor de opoziție au fost nevoiți să treacă la partidul de guvernământ. O altă parte au fost supuși unor presiuni fără precedent, intimidare, intentare de dosare penale.

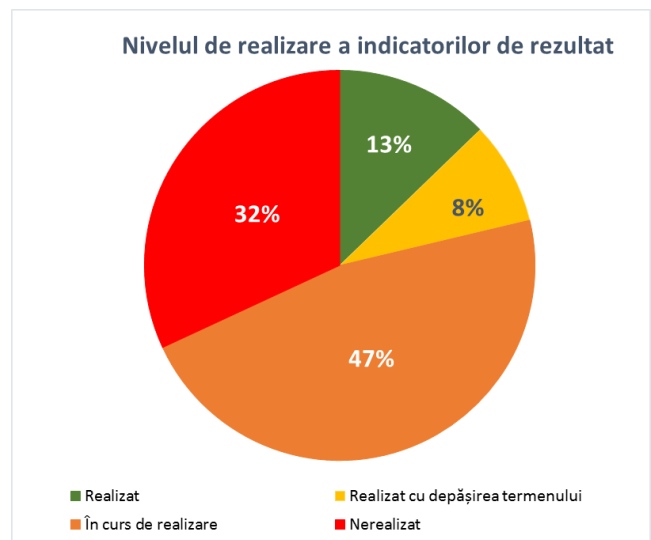
În condițiile actuale, resursele financiare de la bugetul de stat și fondurile naționale, trebuie alocate în baza unei evaluări riguroase a necesităților diferitor APL, indiferent de culoarea politică a acestora. Această evaluare ar trebui să includă și evaluarea cost-beneficiu, care pe lângă aprecierea costurilor de implementare a proiectelor, ar trebui să cuprindă și analiza costurilor de întreținere și a beneficiilor sociale obținute în urma implementării proiectelor.

În procesul de alocare a resurselor financiare din bugetul de stat și alte fonduri pentru proiecte de investiții capitale e importantă respectarea interesului public și nu al partidelor de guvernământ. În acest sens, ar trebui să fie eliminat instrumentul de alocare a resurselor pe criterii de culoare politică. În cazul planificării finanțării proiectelor de investiții capitale din bugetul de stat, se recomandă stabilirea unor criterii clare de repartizare a surselor financiare, care să nu permită legislativului, să intervină cu abordări subiective în listele unor astfel de proiecte. În cazul fondurilor, se recomandă să fie elaborați termeni de referință, care să stabilească criteriile și cerințele pe care trebuie să le întrunească proiectele, iar proiectele să fie coordonate cu politicile naționale în domeniu.

¹⁵² <http://www.jurnaltv.md/news/46e0216550fa782f/munca-de-partid-a-lui-veaceslav-burlac.html>

Constatări generale și recomandări

- **Reforma AP este o prioritate asumată de Guvern, ca și condiție pentru reformarea altor sectoare, dar la momentul implementării se constată că deși au fost identificate unele probleme, accentul se pune pe altele.** Prin Acordul de Asociere Republica Moldova–UE, o serie de alte tratate internaționale, documente de politici și prin programul de guvernare, Guvernul Republicii Moldova și-a luat angajament ca una din prioritățile politice de dezvoltare a țării să fie reforma administrației publice, asumată ca și condiție pentru realizarea reformelor în toate celelalte domenii. În acest sens, în iulie 2016 este aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea reformei.
- Scopul principal al reformei este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice. Reforma vizează modificări importante, transformări și îmbunătățire a situației existente pe cinci componente de bază ale organizării și funcționării unei administrații publice moderne: responsabilitate; elaborarea politicilor publice; prestarea serviciilor publice; managementul financiar; managementul resurselor umane.
- **Deși Strategia de reformă a administrației publice este, în linii mari, un document bun, Planul de acțiuni de implementare este departe de a corespunde problemelor identificate de aceasta.** Mai multe acțiuni și indicatori de rezultat (așa cum a fost identificat în prezentul studiu) nu corespund obiectivelor generale și specifice. Planul de acțiuni a fost elaborat în grabă, fără o consultare suficientă a mediului asociativ și academic respectiv necesită a fi revăzut și actualizat.
- **Implementarea Reformei AP se realizează în lipsa unor rapoarte de implementare, deși au trecut deja aproape doi ani de la aprobare.** Potrivit prevederilor Strategiei RAP, monitorizarea implementării acesteia trebuie să se realizeze semestrial de către entitățile responsabile de implementare. Totodată, cel puțin o dată în an un Raport privind monitorizarea implementării strategiei trebuie prezentat de către Guvern Parlamentului.
- **Implementarea acțiunilor planificate se realizează cu întârzieri și abateri de la Planul de acțiuni.** Pentru perioada iunie 2017 – mai 2018 în PA al Strategiei RAP au fost planificate spre realizare 20 acțiuni, care includ 47 indicatori de rezultat. Din acești indicatori aproape jumătate rămân în curs de realizare, 1/3 – nu au fost realizați și doar puțin peste o 1/5 din ei au fost realizați în termen și cu depășirea termenului stabilit. Tabelul din Anexa 1, oferă detalii privind modul și nivelul de realizare al acțiunilor planificate și indicatorilor de rezultat.
- **În cadrul monitorizării au fost multiple cazuri când autoritățile au evitat să răspundă la solicitările de informații oficiale, au oferit răspunsuri evazive sau au furnizat răspunsuri similare la mai mulți indicatori,** ceea ce atestă o posibilă necunoaștere a situației privind implementarea acțiunilor, o conlucrare insuficientă a autorităților responsabile cu cele partenere sau o eventuală pierdere a memoriei instituționale ca rezultat al reorganizării autorității publice. În unele situații autoritățile partenere au remarcat că nu au fost deloc contactate sau implicate de instituția responsabilă în careva acțiuni comune. În acest context, se impune o conlucrare activă între entitățile antrenate în implementarea PA a Strategiei RAP. De asemenea, este necesară actualizarea de către



persoanele responsabile a informațiilor despre implementarea strategiei, iar în cazul lipsei unor atare persoane – desemnarea acestora.

- **Reorganizările ministeriale realizate în prima etapă de implementare a reformei deocamdată nu au efectul scontat estimat și nu au impactul așteptat asupra realizării celorlalte acțiuni planificate de strategie.** În procesul de reorganizare și comasare a ministerelor unele domenii cu competențe de contrabalanță (de ex., agricultură, mediu) au ajuns să fie gestionate de un singur minister care generează contradicții de conlucrare. Totodată, reducerea numărului de funcționari publici a sporit volumul de lucru și gradul de responsabilitate pe funcționarii rămași care atestă insuficiență de capacitate în realizarea atribuțiilor de funcție. În același timp, deși au fost reorganizate, acțiuni de consolidare a structurilor ministeriale noi n-au fost realizate. Nu a fost elaborat (se află încă în curs de conceptualizare) mecanismul de evaluare a necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice. Metodologia de autoevaluare a autorităților și instituțiilor publice nu a fost elaborată. Personalul din cadrul noilor ministere a participat sporadic la instruire.
- **Acțiunile de îmbunătățire a sistemului de planificare strategică și elaborare a politicilor aliniate la procesul bugetar și conectate la principiile SIGMA de administrare publică stagnează.** Documentele metodologice privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice nu au fost elaborate, respectiv documentele strategice ale noilor structuri ministeriale fie s-au făcut fie sunt în proces de elaborare, dar se realizează după abordări metodologice vechi. Cancelaria de Stat a demarat procedura de perfecționare a sistemului de planificare și monitorizare, evidență a politicilor, care va include analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice, dar procesul încă nu a finalizat.
- **În contextul reformei este extrem de importantă asigurarea accesului la informație și respectarea rigorilor de transparență decizională, însă situația existentă atestă devieri de la aceste cerințe.** Rezultatele monitorizării relevă că o parte din proiectele de acte normative, documente de politici, metodologii nu au fost supuse consultărilor și dezbaterilor publice. Paginile web ale autorităților publice centrale n-au fost în suficientă măsură actualizate, pe ele deseori nu se publică o serie de informații obligatorii, precum: bugetele planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în autorități. Rubricile ce țin de ocuparea funcțiilor vacante conțin acte normative abrogate. Și pagina web a Cancelariei de Stat nu include o serie de informații importante ce țin de realizarea Strategiei de reformă a administrației publice.
- **Îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice este la etapa de conceptualizare a standardelor și de elaborare a metodologiilor de calculare a tarifelor.** Acțiunile de dezvoltare a cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice planificate a fi finalizate în iunie 2017 se află încă în curs de realizare. În acest sens, crearea ASP fără finalizarea reingineriei serviciilor publice și fără utilizarea platformelor electronice este considerată o acțiune grăbită.
- **Focusarea atenției autorităților publice doar pe reformarea structurilor administrației centrale a cauzat restanțe la capitolul realizării acțiunilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale.** Pentru această perioadă de implementare a strategiei au fost planificate un șir de activități privind elaborarea și aprobarea planurilor sectoriale de descentralizare și nemijlocit a mai multor prevederi legale privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către APL. Din totalul de acțiuni planificate, au fost realizate doar activitățile ce țin de transmiterea către APL a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar. De asemenea, a fost aprobat doar cadrul legal de delimitare a proprietății publice. Este de remarcat faptul că, încă în anii 2013-2014, cu suportul partenerilor externi de dezvoltare au fost elaborate o serie de strategii sectoriale de descentralizare, un proiect al Nomenclatorului competențelor autorităților publice, mai multe proiecte de legi privind

descentralizarea competențelor, majoritatea din ele fiind trecut și printr-un amplu proces de dezbateri și consultări. Aceste documente însă nu au fost nici până astăzi aprobate, fiind într-un proces extins de examinare în cadrul diverselor structuri APC.

- **Una din cele mai sensibile și mult așteptate spre implementare acțiuni - reforma administrativ-teritorială, rămâne a fi un mister, care generează speculații și schimb controversat de păreri.** Deși a fost planificată spre realizare încă la finele 2017, până în prezent nu este clar ce se planifică și cum se va realiza reforma administrativ-teritorială. Studiul de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova este în proces de contractare. Grupul de lucru format pe acest subiect activează netransparent. Consultările publice cu principalii actori se realizează fără un concept clar și fără a avea previziuni și abordări concludente. Foia de parcurs privind reforma administrativ-teritorială planificată a fi elaborată nu este cunoscută publicului. Respectiv, practic nu se cunoaște dacă sunt sau nu elaborate proiectele de legi care vor reglementa trecerea la un nou sistem de organizare teritorial-administrativă a Republicii Moldova. Toate acestea amplifică lipsa de consens privitor la realizarea reformei administrativ-teritoriale.
- **Acțiunile de consolidare a capacităților instituționale și profesionale la nivelul APL și APL care ar asigura implementarea eficientă a reformei, dar și prestarea de servicii publice se realizează cu sinecure.** Planul de acțiuni al implementării strategiei prevede elaborarea mai multor programe de instruire pentru funcționarii publici din administrația APC și APL, precum și organizarea și desfășurarea mai multor cursuri de instruire. Din analiza paginii web a Academiei de Administrare Publică constatăm că o bună parte din programele de instruire preconizate au fost elaborate și aprobate. Totodată, procesul de consolidare a capacităților resurselor umane decurge mai lent. Există o comunicare insuficientă între Cancelaria de stat și Academia de Administrare Publică. Micșorarea numărului de personal în structurile centrale soldat cu creșterea volumului de muncă, precum și insuficiența și fluctuația mare în statele de personal la nivel local condiționează o frecvență scăzută a cursurilor de instruire.
- **Repartizarea resurselor financiare din bugetul de stat și fondurile guvernamentale existente este utilizată în continuare ca un mijloc eficient de agreare a "loialității politice" și stimulare a "migrației politice" a aleșilor locali.** Analiza modului de repartizare a surselor financiare din bugetul de stat, constată că acest fenomen reprezintă în continuare un instrument important în mâinile partidului / coaliției de guvernământ. Pe de o parte, acest instrument este utilizat pentru a "cumpăra" loialitatea, iar de pe altă parte pentru a "stimula" migrația aleșilor locali.
- În perioada 2013-2014, coaliția de guvernământ a favorizat primarii afiliați alocându-le de circa 4 ori mai multă finanțare decât primarilor din partidele de opoziție. În aceeași perioadă, primarii candidați independenți au primit de circa 2 ori mai puține resurse decât primarii afiliați puterii. Totodată, în anul 2014 (electoral), se înregistrează un interes mai sporit din partea partidelor de guvernământ, de a finanța proiecte din bugetul de stat, scopul acestuia fiind schimbarea culorii politice a aleșilor locali.
- În 2015, în Republica Moldova este implementat un nou sistem de relații interbugetare între bugetul de stat și bugetele locale. Prin aceasta s-a reușit eliminarea influenței raioanelor asupra primăriilor în repartizarea surselor bugetare. Însă bugetul de stat a continuat să fie utilizat ca și instrument de alocare a resurselor financiare pe criteriul "culorii politice". În același timp, și fondurile gestionate de APC au fost utilizate pe același principiu. În perioada 2013-2015, cea mai mare parte a finanțării era orientată către primăriile PLDM, iar în perioada 2016-2017 – către primăriile PDM. În acest sens, s-a păstrat tendința de alocare a surselor financiare, cu precădere, către primarii din partea partidelor de guvernământ.
- Indiferent de perioadă de guvernare, primarii de pe listele partidului de guvernământ, au avut șanse mai mari să primească finanțare din fondurile disponibile, decât cei din opoziție. În condițiile în care ca beneficiari ai proiectelor finanțate din sursele bugetului de stat sunt favorizați primarii de pe listele partidului de guvernământ, primarii partidelor de opoziție, care doresc implementarea unor proiecte și în localitățile pe care le conduc, sunt nevoiți "să migreze" către partidul de guvernământ.

Pe lângă recomandările cu caracter tehnic prezentate pentru fiecare din acțiunile monitorizate se propun următoarele **recomandări generale**:

- Întrucât implementarea acțiunilor planificate ale reformei se realizează cu mari întârzieri și abateri de la Planul de acțiuni, se recomandă instituțiilor responsabile de realizarea acțiunilor planificate și Cancelariei de stat să realizeze un exercițiu complex de revedere a conținutului PA pentru a-l ajusta la problemele identificate în Strategie, a termenilor de realizare a acțiunilor și a indicatorilor de rezultat planificați și întreprinderea tuturor măsurilor pentru realizarea lor așa cum specifică Planul de acțiuni.
- Asigurarea transparenței procesului de implementare a Strategiei RAP. În prezent, practic nu sunt prezentate informații oficiale privind implementarea reformei. În acest sens, se recomandă ca instituțiile responsabile de realizarea acțiunilor planificate și Cancelaria de stat să asigure prezentarea publică a rapoartelor de implementare a Strategiei RAP, a constrângerilor ce generează ritmul lent al implementării și planurile de acțiuni ajustate.
- Transparentizarea activității autorităților publice, în special a entităților nou create în cadrul reformei (CIR, Corpul de Control al Prim-ministrului, etc.), actualizarea paginilor web ale autorităților publice.
- Implicarea mai activă a mediului academic și experților în elaborarea diverselor documente de politici, proiecte de acte normative și documente metodologice prevăzute de PA. Strategia prevede elaborarea unui șir de documente, precum: studii, proiecte de legi, metodologii (de evaluare a autorităților și instituțiilor publice, metodologia evaluării necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice, metodologia privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice). Aceste documente pot fi elaborate cu suportul mediului asociativ care a demonstrat că dispune de capacități suficiente în acest sens.
- Creșterea frecvenței și profunzimii dezbaterilor și consultărilor publice a proiectelor de acte normative (legi, hotărâri de guvern), documentelor de politici sau a ghidurilor metodologice planificate.
- Finalizarea documentelor conceptuale și demararea cât mai rapid posibilă a consultărilor largi pe marginea subiectului ce ține de reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Foia de parcurs privind reforma administrativ-teritorială și proiectele de legi relevante în acest sens necesită a fi scoase "la lumină", astfel încât între principalii actori implicați în realizarea reformei – autoritățile centrale și locale, mediul academic și asociativ, agenții economici, partenerii de dezvoltare, publicul larg să fie identificat un consens referitor la implementarea acestei reforme.
- Relansarea și aprofundarea dialogului între autoritățile publice centrale și locale prin intermediul structurilor mai vechi sau mai noi constituite. În acest sens se recomandă relansarea activității Comisiei paritare pentru descentralizare și asigurarea prezenței reprezentanților APL în cadrul Consiliului Național pentru reforma administrației publice.
- Actualizarea și aprobarea documentelor de politici și a actelor normative necesare pentru realizarea reformei de descentralizare. O serie de documente importante elaborate acum câțiva ani ar trebui actualizate și aprobate pentru a impulsiona implementarea reformei de descentralizare. Printre ele pot fi menționate: Metodologia de evaluare a capacităților administrației publice locale, Nomenclatorul competențelor autorităților publice, strategiile/planurile sectoriale în domeniile pasibile descentralizării.
- Fortificarea și extinderea programelor de formare și consolidare a capacităților personalului din cadrul autorităților publice centrale și locale. În acest sens se recomandă consolidarea coordonării acțiunilor și a cooperării instituționale a Cancelariei de stat, ministerelor, autorităților publice locale cu Academia de Administrare Publică și instituții partenere de dezvoltare care ar crea oportunități extinse pentru creșterea numărului de persoane instruite și extinderea conținutului programelor de instruire.
- Eliminarea instrumentului de alocare a resurselor din bugetul de stat și fondurile guvernamentale pe criterii de culoare politică. În cazul planificării finanțării proiectelor de investiții capitale din bugetul de

stat, se recomandă stabilirea unor criterii clare de repartizare a surselor financiare, care să nu permită legislativului, să intervină cu abordări subiective în listele unor astfel de proiecte. În cazul fondurilor, se recomandă să fie elaborați termeni de referință, care să stabilească criteriile și cerințele pe care trebuie să le întrunească proiectele, iar proiectele să fie coordonate cu politicile naționale în domeniu. Eliminarea instrumentului de alocare a resurselor din bugetul de stat și fondurile guvernamentale pe criterii politice. De asemenea, organele abilitate trebuie să ia atitudine de cazurile de distribuire frauduloasă a fondurilor semnalate de mass-media.

Anexe

Anexa 1. Rezultatele evaluării nivelului de realizare a acțiunilor și indicatorilor de rezultat ai Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice în perioada iunie 2017 – mai 2018.

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
1.	1.	Acțiunea 2. Elaborarea unei metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice (în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și „Cadrului Comun de Evaluare” al Institutului European pentru Administrare Publică)	Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	iul.17	Proiectul metodologiei elaborat și definitivat în urma pilotării	Nerealizat
	2.				dec.17	Personal instruit în cadrul autorităților pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare	Nerealizat
	3.				feb.18	Completări la Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate aprobate și transmise Parlamentului;	Realizat
	4.					Metodologie aprobată și pusă în aplicare;	Nerealizat
	5.					Mod de instruire instituționalizat	Nerealizat
2.	6.	Acțiunea 3. Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea necesităților și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice	Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor	feb.18	Completări la Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate aprobate și transmise Parlamentului;	În curs de realizare
	7.					Cadru normativ de punere în aplicare a legii aprobat	Nerealizat
3.	8.	Acțiunea 4. Asigurarea implementării și monitorizării recomandărilor din rapoartele de audit ale Curții de Conturi	Cancelaria de Stat	Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor, autoritățile publice auditate	dec.17	<i>Proces instituționalizat</i> la nivelul Guvernului (Corpul de control al Prim-ministrului sau subdiviziune în cadrul Cancelariei de Stat)	În curs de realizare
	9.				dec.17	Set de instrumente de monitorizare și evaluare elaborat	În curs de

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
						și pus în aplicare	realizare
4.	10.	Acțiunea 5. Repartizarea optimă a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale	Cancelaria de Stat	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; Ministerul Afacerilor Interne	nov.17	Proiect de lege privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar aprobat și transmis Parlamentului.	Realizat
	11.		Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor; Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; autoritățile administrației publice locale; asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	nov.17	Propuneri privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către autoritățile publice locale, în baza estimărilor capacităților acestora, elaborate și prezentate Consiliului național pentru reforma administrației publice	În curs de realizare
5.	12.	Acțiunea 6. Elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării	Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	nov.17	Planuri sectoriale în domeniile pasibile descentralizării revizuite și/sau elaborate.	În curs de realizare
	13.		Cancelaria de Stat	Autoritățile publice centrale; autoritățile administrației publice locale; asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	nov.17	Modificări și completări ale cadrului normativ privind descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale, pentru prestarea serviciilor și finanțare a autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) aprobate	În curs de realizare

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
6.	14.	Acțiunea 7. Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale	Cancelaria de Stat	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcții-ilor; Ministerul Finanțelor; Academia de Administrare Publică	iun.17	Programe de instruire pentru autoritățile publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborare intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională elaborate și pilotate.	În curs de realizare
7.	15.	Acțiunea 8. Organizarea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova consultând principalii actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă	Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale; Asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	mai.17	Studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, consultat cu principalii actori și definitivat.	În curs de realizare
	16.		Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale; Asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale (CALM)	sept.17	Foaie de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova, consultând cu principalii actori, aprobată	Nerealizat
	17.		Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale;	ian.18	Pachet de acte legislative (Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală) și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova aprobat și transmis Parlamentului)	Nerealizat
8.	18.	Acțiunea 9. Consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice locale pentru implementarea eficientă a politicilor publice de	Cancelaria de Stat	Ministerul Finanțelor; Agenția Proprietății Publice;	nov.17	Modificări ale cadrului normativ privind procedurile aprobate	În curs de realizare
	Agenția Relații Funciare			Program de instruire elaborat și pilotat.		Realizat	

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
		administrare a resurselor funciare (ex. atribuirea terenurilor, gestionarea terenurilor proprietate comună, gestionarea modului de folosință a terenurilor, procedurile de expropriere pentru utilitate publică ș.a.)		și Cadastru;		Specialiști la nivelul autorităților publice locale instruiți	
	20.			Academia de Administrare Publică			
9.	21.	Acțiunea 12. Instituționalizarea mecanismului de asigurare a transparenței și control al activității entităților economice proprietate a statului.	Ministerul Economiei	Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat	iun.17	Întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni în care statul deține peste 50% de acțiuni delimitate în calitate de entități de interes public;	Realizat cu depășirea termenului
	22.				Activități de contabilitate și publicarea rezultatelor financiare ale acestor entități realizate conform standardelor internaționale de raportare financiară.	Realizat cu depășirea termenului	
	23.				dec.17	Sistem de monitorizare, generare a indicatorilor cantitativi și calitativi, publicare a rapoartelor financiare <i>pus în aplicare.</i>	Nerealizat
10.	24.	Acțiunea 13. Asigurarea implementării cadrului normativ în domeniul accesului la informație, transparenței în procesul decizional, publicării datelor guvernamentale deschise și cu privire la paginile-web oficiale ale autorităților publice	Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	iul.17	Paginile-web oficiale ale tuturor autorităților administrației publice actualizate;	În curs de realizare
	25.				Seturile de date plasate pe portalul date gov.md actualizate.	În curs de realizare	
	26.			Ministerul Justiției	dec.17	Studiu privind principalele probleme și necesități în domeniu, inclusiv propuneri de modificare a cadrului normativ, realizat.	Nerealizat
	27.			Ministerul Justiției	dec.17	Mecanism de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative instituit.	Realizat
11.	28.	Acțiunea 16. Optimizarea și operaționalizarea unui sistem de planificare strategică riguros,	Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	dec.17	Strategie națională de dezvoltare „Moldova 2030” elaborată, ținând cont de rezultatele evaluării intermediare a Strategiei „Moldova 2020”, prioritățile de integrare europeană și obiectivele de dezvoltare durabilă	În curs de realizare

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
		integrat și coerent, precum și corelarea cu resursele financiare				aprobate și prezentate Parlamentului	
	29.		Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	dec.17	Metodologie privind procesul decizional, elaborarea, aprobarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice aprobate	Nerealizat
	30.		Cancelaria de Stat		aug.17	Raport privind „pașaportizarea” tuturor documentelor de politici, cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire a acestora elaborat	În curs de realizare
	31.		Cancelaria de Stat		sept.17	Bază de date online privind documentele de politici „pașaportizate”, inclusiv rapoartele de monitorizare a acestora, creată	În curs de realizare
	32.		Cancelaria de Stat		iun.17	Metodologie de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale revizuită, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă	Nerealizat
	33.		Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	dec.17	Programe de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale actualizate în baza unei noi metodologii	Nerealizat
12.	34.	Acțiunea 17. Revitalizarea sistemului de planificare, monitorizare și raportare la nivelul Guvernului și la nivel instituțional	Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	dec.17	Modificări și completări ale Hotărârii Guvernului nr.838 din 9 iulie 2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică”, pentru consolidarea rolului acestuia în planificarea strategică, conectată la procesul bugetar și prioritizarea asistenței externe aprobate	Realizat cu depășirea termenului
	35.		Cancelaria de Stat		dec.17	Sistem de monitorizare a indicatorilor pentru urmărirea progreselor privind prioritățile Guvernului (scorecard), inclusiv Strategia națională de dezvoltare și Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă, instituționalizat	În curs de realizare

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
13.	36.	Acțiunea 19. Introducerea obligatorie în practică a procedurilor de formulare a politicilor publice în baza evidențelor	Cancelaria de Stat		iun.17	Metodologii privind analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice revizuite și aprobate	În curs de realizare
	37.		Cancelaria de Stat	Autoritățile administrației publice centrale	dec.17	Reglementări care descriu în detaliu procedurile interne de elaborare a politicilor publice și a proiectelor de acte normative formulate în cadrul tuturor ministerelor	Nerealizat
14.	38.	Acțiunea 21. Operaționalizarea sistemului „Delivery Unit” pentru implementarea priorităților Guvernului	Cancelaria de Stat		iun.17	Structură a Laboratorului de politici (Delivery Unit) la nivelul „Centrului Guvernului” operațională	Realizat
15.	39.	Acțiunea 22. Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, sporirea eficienței prestării acestora, creșterea accesibilității și implementării standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice	Cancelaria de Stat		iun.17	Standarde universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative aprobate	În curs de realizare
	40.				iun.17	Metodologie-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată aprobată	În curs de realizare
16.	41.	Acțiunea 27. Asigurarea corelării bugetului anual cu procesele de politici publice și de planificare bugetară pe termen mediu, în corespundere cu prevederile legale	Autoritățile administrației publice centrale	Cancelaria de Stat; Ministerul Finanțelor	dec.17	Regulamente definitive și/sau aprobate la nivelul fiecărei autorități publice centrale privind organizarea internă a procesului bugetar cu delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților.	În curs de realizare
	42.		Ministerul Finanțelor	Cancelaria de Stat	sept.17	Metodologie a bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare, revizuită, actualizată și aplicată	În curs de realizare
17.	43.	Acțiunea 28. Elaborarea unei proceduri de implementare a sistemului de management financiar și control și aplicarea ei de către	Ministerul Finanțelor	Cancelaria de Stat;	apr.17	Un nou document de politici privind implementarea sistemului de control financiar public intern în autoritățile publice elaborat și aprobat prin Hotărâre a Guvernului	Realizat cu depășirea termenului

		Acțiune	Autoritatea responsabilă	Parteneri	Termen de realizare	Indicatori de rezultat	Nivel de realizare indicator
		toate instituțiile					
18.	44.	Acțiunea 29. Asigurarea gradului de acoperire a funcției de audit intern în autoritățile publice centrale și locale de nivelul al doilea și armonizarea activității acestora la standardele și bunele practici în domeniu.	Autoritățile administrației publice centrale autoritățile administrației publice locale,	Ministerul Finanțelor Cancelaria de Stat	dec.17	Raport elaborat privind implementarea sistemului de audit intern;	Realizat
	45.		asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale, (CALM)			Toate autoritățile administrației publice centrale și locale de nivelul II dispun de subdiviziuni de audit intern create și suplinite cu personal.	În curs de realizare
19.	46.	Acțiunea 34. Elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale	Ministerul economiei	Agenția Relații Funciare și Cadastru	iun.17	Regulamentul cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică aprobat	Nerealizat
20.	47.	Acțiunea 36. Elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului	Ministerul economiei		dec.17	Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.179 din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat aprobat și transmis Parlamentului	Nerealizat

Anexa 2. Răspunsurile autorităților la solicitările oficiale de informații



Ministerul Economiei
și Infrastructurii
al Republicii Moldova

nr. 0512-2018 din 27.02 2018

Transparency International Moldova,
MD-2004, mun. Chișinău, str.31 August 1989, 98 oficiul 205

La nr. TI 4/18 din 02.02.2018

Ministerul Economiei și Infrastructurii a examinat demersul nr. TI 4/18 din 02.02.2018 privind accesul la informații și pe marginea întrebărilor abordate comunică următoarele.

1. *Delimitarea în calitate de entități de interes public a întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni în care statul deține peste 50% de acțiuni.*

Potrivit art.3 al Legii contabilității și raportării financiare nr.287/2017, *entitate de interes public, este entitate ale cărei valori mobiliare sînt admise la tranzacționare pe o piață reglementată; bancă; asigurător (reasigurator)/societate de asigurări; organism de plasament colectiv în valori mobiliare cu personalitate juridică; entitate mare care este întreprindere de stat sau este societate pe acțiuni în care cota statului depășește 50% din capitalul social.*

Totodată, în art.4 din legea citată se delimitează pe categorii și grupuri entitățile, inclusiv și de interes public.

2. *Contabilizarea și publicarea rezultatelor financiare ale acestor entități realizate conform Standardelor Internaționale de Raportare Financiară.*

Noțiunea Standarde Internaționale de Raportare Financiară de asemenea, se regăsește în art.3 din Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017 și anume, *Standarde Internaționale de Raportare Financiară – standarde și interpretări emise de Consiliul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate, acceptate pentru aplicare în Republica Moldova.* Potrivit art.36 din legea citată, prezenta lege intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2019.

Concomitent informăm că, potrivit prevederilor art.18 alin.(1) și (2) lit.c) din Legea nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, întreprinderea de stat/municipală este obligată să plaseze pe pagina ei web și pe pagina web oficială a fondatorului statutul întreprinderii, regulamentele interne, raportul anual al întreprinderii. Raportul anual al întreprinderii va fi plasat pe pagina web în termen

de 4 luni de la sfârșitul fiecărui an de gestiune și va conține, inclusiv și situațiile financiare anuale.

3. *Elaborarea și aplicarea unui sistem de monitorizare, generare a indicatorilor cantitativi și calitativi, publicarea rapoartelor financiare.*

În conformitatea cu prevederile art.69 din Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatzarea a proprietății publice, Guvernul va prezenta anual în Parlament, pînă la 1 iulie, un raport privind totalurile administrării și deetatzării proprietății publice pentru anul precedent.

Informația despre totalurile procesului de administrare și deetatzare a proprietății publice se face accesibilă prin publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova:

- a) a balanței anuale a patrimoniului public al Republicii Moldova;
- b) a raportului anual al Guvernului privind rezultatele administrării și deetatzării proprietății publice;
- c) a raportului anual al organului abilitat privind veniturile din privatizare și cheltuielile de restructurare, lichidare și privatizare a bunurilor;
- d) a rapoartelor semestriale ale organului abilitat privind desfășurarea deetatzării și rezultatele ei.

Astfel, în scopul realizării prevederilor nominalizate, Agenția Proprietății Publice aplică un sistem de monitorizare și generare a indicatorilor vizați.

Cu referire la elaborarea Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică, informăm ca la finele anului 2017, de către Parlament a fost adoptat în a II lectură proiectul Legii cu privire la delimitarea proprietății publice.

În acest context, în vederea respectării continuității în procesul de elaborare a actelor normative, după publicarea acestei legi, ministerul va elabora, publica și promova Regulamentul cu privire modul de delimitare a bunurilor proprietate publică.

Secretar General de Stat



Iulia COSTIN



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 21-07-2006

Chișinău

14 martie 2018

Transparency International - Moldova

Cu referire la demersul nr. TI 3/18 din 1 februarie 2018, comunicăm următoarele:

La pct.a)

La 10 octombrie 2017 a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr. 790 cu privire la Corpul de Control al Prim-ministrului, cu misiunea de monitorizare sub aspect cantitativ și calitativ a modului de realizare de către subiecții monitorizării și controlului a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în Programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, în deciziile și indicațiile Prim-ministrului, precum și în compararea modului de realizare a atribuțiilor și sarcinilor respective cu obiectivele și direcțiile strategice ale activității Guvernului și propunerea măsurilor pentru menținerea stării de normalitate a activității Guvernului în ansamblu și a subiectului monitorizării și controlului în particular.

În conformitate cu pct. 8 și 9 din Regulamentul de organizare și funcționare a Corpului de Control al Prim-ministrului sunt stabilite expres funcțiile și atribuțiile Corpului de Control în vederea realizării misiunii sale.

Prin Decizia Guvernului nr. 1 din 24 ianuarie 2018 a fost numit șeful Corpului de Control al Prim-ministrului, iar procedurile operaționale specifice activității de monitorizare și control al Corpului de Control al Prim ministrului precum și planul de activitate a acestuia sînt în proces de elaborare.

Totodată, Cancelaria de Stat, de comun cu ministerele, utilizează Sistemul Informațional e-Management ca platformă de monitorizare a recomandărilor Curții de Conturi. Respectiv a fost elaborat și validat procesul operațional în corespondența cu Curtea de Conturi, prin urmare în Sistemul Informațional e-Management a fost creată o categorie separată – "Corespondența cu Curtea de Conturi", pentru evidența strictă a hotărîrilor și scrisorilor parvenite. Astfel, la etapa înregistrării, se instituie controlul executării asupra documentelor parvenite de la Curtea de Conturi, concomitent se identifică autoritatea guvernamentală responsabilă de executare cu întocmirea unei indicații de rigoare.

La pct.b)

În scopul consolidării autonomiei locale și extinderii bazei de generare a veniturilor proprii la nivelul autorităților publice locale, au fost elaborate și aprobate propuneri privind transmiterea/delegarea/partajarea unor competențe autorităților publice locale. Relevant în acest sens: adoptarea Legii nr.153 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (M.O. nr.215-216/ 475 din 19.07.2016). Respectiv, autoritățile publice locale au devenit agenți constatatori pentru contravențiile prevăzute în Codul Contravențional

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 104

Fax:
+ 373 22 242696

(Legea nr.218 din 24.10.2008, art.154 “Încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor”; art.178 “Încălcarea regulilor de construire a caselor cu un nivel în localitățile rurale și a căsuțelor de livadă în întovărășirile pomicole”; art.179 “Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente”; art. 273 “Încălcarea regulilor de comerț”).

Menționăm că procesul de reexaminare și repartizare optimă a competențelor între diferite nivele de administrare se extinde pe măsura îmbunătățirii capacităților instituționale/funcționale ale APL de a prelua noi responsabilități și a presta mai multe servicii publice cetățenilor, atât administrative, cât și comunale, în condiții de eficiență, eficacitate, cu îmbunătățirea calității și apropierii serviciilor de beneficiarii direcți (*respectarea principiului subsidiarității*).

La pct.c)

În conformitate cu prioritățile Guvernului în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, sunt implementate etapizat acțiuni care vizează reorganizarea sistemului administrației publice centrale și locale, delimitarea competențelor și responsabilităților pe diferite nivele de administrare, în scopul asigurării unei mai bune autonomii decizionale, organizaționale, funcționale și financiare a APL. La prima etapă, au fost elaborate și aprobate noile prevederi ale cadrului normativ cu referire la sistemul administrației publice centrale cu ar fi: revederea structurii Guvernului, optimizarea numărului ministerelor, cu acțiuni conexe privind raționalizarea și eficientizarea activității autorităților publice centrale de specialitate, entităților din subordinea ministerelor, instituțiilor publice etc. Concomitent, în scopul elaborării conceptului/politicii publice în domeniul reorganizării administrativ-teritoriale și propunerilor de politici publice sectoriale în domeniile pasibile descentralizării, au fost instituite în cadrul ministerelor Grupuri de lucru sectoriale privind reforma APL.

În vederea elaborării unor politici publice de calitate pe segmentul reformei administrației publice locale, descentralizării și consolidării autonomiei locale, Guvernul beneficiază din 1 februarie 2018 de suportul Consilierul de Nivel Înalt pentru Politici Publice în domeniul reformei APL, dñul Victor Giosan în cadrul Programului “Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova 2016-2018”. Astfel, mizăm că expertiza oferită de expertul internațional va veni cu valoarea adăugată în procesul de elaborare și implementare a politicii publice în domeniile pasibile descentralizării.

La pct.d)

Raportul privind asigurarea transparenței procesului decizional în autoritățile administrației publice centrale, pentru anul 2017, se află în proces de elaborare și urmează a fi definitivat și publicat pînă la sfîrșitul trimestrului I, 2018.

La 22 mai 2017 a fost publicat Raportul privind asigurarea transparenței procesului decizional în autoritățile administrației publice centrale, în anul 2016, (*acesta poate fi accesat la http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_td_2016.f.pdf*), concomitent, toate autoritățile publice centrale, plasează pe pagina oficială, rapoartele privind asigurarea transparenței procesului decizional.

În vederea stabilirii unui mecanism de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative, la 22 decembrie 2017, Parlamentul a adoptat *Legea nr.100 cu privire la actele normative*, care reglementează procedurile de elaborare, avizare și definitivare a actelor normative, dar și asigură aplicarea efectivă a principiului transparenței în procesul decizional, prin antrenarea directă și activă a actorilor sociali în procesul de luare a deciziilor. În acest sens, sistemul informațional e – Legislație va asigura transparența activității de legiferare și va conține toate versiunile proiectului la diferite etape ale elaborării acestuia, precum și materialele suplimentare corespunzătoare etapei respective de elaborare.

În partea ce ține de activitatea Centrului de Implementare a Reformelor menționăm că acesta a fost constituit prin *Hotărîrea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016*, în vederea realizării obiectivelor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 și implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Centrul are misiunea de a coordona implementarea eficientă a reformelor la nivel guvernamental, iar prin *Hotărîrea Guvernului nr.1351 din 15.12.2016 a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, acesta fiind și planul de activitate (acțiuni) al Centrului. Centrul de Implementare a Reformelor activează în limita efectivului stabilit prin decizia Consiliului de administrare al instituției publice (Director, Coordonator business procese, Coordonator finanțe publice, Coordonator resurse umane, Secretar referent). Totodată, în vederea implementării eficiente a reformelor, Centru este asistat de experți sectoriali. (*Lista actelor normative elaborate și aprobate cu suportul Centrului se anexează*)

Prin *Hotărîrea Guvernului nr.224 din 12.04.2017 cu privire la repartizarea mijloacelor financiare*, în vederea acoperirii cheltuielilor legate de instituirea și funcționarea Centrului de implementare a reformelor, Cancelariei de Stat i s-au repartizat mijloace financiare în sumă de 5970,3 mii lei, pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice, din care pe parcursul anului 2017 au fost utilizate 1810,9 mii lei. Achiziții efectuate de către Centru în anul 2017 sunt următoarele:

- Abonarea la Monitorul Oficial – 0,7 mii lei;
- Materiale de uz gospodăresc și rechizite de birou – 33,4 mii lei;
- Mijloace fixe (un printer HP Lazer Jet Pro MFP 426, un printer Canon G3400, două notebook-uri Lenovo Idea Pad 320-15ISK și două proiectoare BenQ MS531) – 55,5 mii lei.

Pentru anul 2018, potrivit Legii bugetului de stat pentru anul 2018, sunt planificate alocații în sumă de 5000,0 mii lei. În vederea acoperirii cheltuielilor legate de funcționarea Centrului,

Secretar general al Guvernului



Lilia PALII

Lista actelor elaborate și promovate cu suportul Centrului de Implementare a Reformelor

1) Elaborarea proiectului *Legii cu privire la Guvern* - proiect adoptat prin *Legea nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern*;

2) În scopul aplicării noilor prevederi ale Legii cu privire la Guvern:

- a fost adoptată *Legea nr.153 din 14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative* (excluderea din cadrul normativ, a funcției de viceministru și stipularea expresă a atribuțiilor secretarului general și de stat și a secretarului de stat);

- a fost aprobată *Hotărârea Guvernului nr. 790 din 10.10.2017 cu privire la Corpul de Control al Prim-ministrului*;

- a fost aprobată *Hotărârea Guvernului nr.667 din 23.08.2017 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului* (modificarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, prin prisma instituirii Corpului de control, dar și a altor acte normative conexe).

3) Subsecvent, întru reglementarea modalității de ocupare prin concurs a funcțiilor publice de conducere de nivel superior, au fost aprobate:

- *Hotărârea Guvernului nr.653 din 16.08.2017 cu privire la modificarea și completarea anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009*;

- *Hotărârea Guvernului nr.654 din 16.08.2017 cu privire la constituirea comisiilor pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior*;

4) În scopul punerii în aplicare a noului mecanism de stimulare salarială a funcționarilor publici a fost elaborată *Hotărârea Guvernului nr.666 din 23.08.2017 cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului*.

5) În scopul optimizării numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice au fost realizate următoarele acțiuni:

- aprobarea *Hotărârii Guvernului nr.594 din 26.07.2017 cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate*;

- aprobarea *Hotărârii Guvernului nr.595 din 26.07.2017 pentru aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului*;

- aprobarea *Hotărârii Guvernului nr.655 din 16.08.2017 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului* (excluderea statutului de subdiviziune autonomă, a unor structuri, precum și a subordonării directe a acestora, conducătorului entității);

- în virtutea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului au fost aprobate Regulamentele privind organizarea și funcționarea ministerelor.

6) În ceea ce vizează activitatea altor autorități administrative centrale în subordinea Guvernului, a autorităților administrative din subordinea ministerelor și a instituțiilor publice, evocăm următoarele acte normative, elaborate cu suportul CIR:

- *Legea nr.80 din 05.05.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative* (asigurarea legalității funcționării Agenției Servicii Publice);

- *Hotărârea Guvernului nr.314 din 22.05.2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice* (instituție publică fondată de către Guvern, care delegă exercitarea acestei funcții Cancelariei de Stat);

- *Legea nr: 318 din 22.12.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative* (crearea cadrului normativ necesar reorganizării Agenției Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare și a Serviciului Național de Urgență 112);

- *Hotărârea Guvernului nr.902 din 06.11.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice* (stabilirea statutului de autoritate administrativă centrală în subordinea Guvernului);

- *Hotărârea Guvernului nr.1005 din 21.11.2017 cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului* (reorganizarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, stabilirea statutului de autoritate administrativă centrală în subordinea Guvernului);

- *Hotărârea Guvernului nr. 669 din 23.08.2017 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.1432 din 7 noiembrie 2002* (organizarea activității Companiei Naționale de Asigurări în Medicină);

- *Hotărârea Guvernului nr.1089 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței* - autoritate administrativă în subordinea Ministerului Economiei și Infrastructurii;

- *Hotărârea Guvernului nr.1088 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică* - autoritate administrativă în subordinea Ministerului Economiei și Infrastructurii;

- *Hotărârea Guvernului nr.1090 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică* - autoritate administrativă în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;

7) Suport în domeniul reformării guvernării sistemului național de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare în vederea adoptării unui model mai deschis, incluziv și transparent și consolidarea capacităților și funcționalității instituțiilor de asigurare a calității în învățământ:

- adoptarea *Legii nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative* (modificarea Codului cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr.259/2004 și Codului educației);

- aprobarea *Hotărârii Guvernului nr.50 din 16.01.2018 cu privire la activitatea unor organizații de drept public din domeniile cercetării și inovării* (funcția de fondator în organizațiile de drept public din domeniile cercetării și inovării va fi exercitată de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării).



MD-2005, mun.Chișinău, str. Constantin Tănase, 7
www.mf.gov.md, tel.(022) 26-25-23, fax 022-26-25-17

ok. ok. 18 nr. 03 - 17/24
La nr. 15/03 din 15.03.18

**Institutul de Dezvoltare Urbană
Transparency International-Moldova**

Cu referință la solicitarea Institutului de Dezvoltare Urbană nr. 15/03 din 15.03.2018, vizînd prezentarea informațiilor privind măsurile întreprinse în vederea realizării activităților din Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1351 din 15.12.2016, Ministerul Finanțelor comunică următoarele.

La secțiunea a (în calitate de autoritate responsabilă pentru acțiunile)

1. *Asigurarea corelării bugetului anual cu procesele de politici publice și de planificare bugetară pe termen mediu, în corespundere cu prevederile legale (acțiunea 27 din Plan)*

- Au fost elaborate regulamente definitive și/sau aprobate la nivelul fiecărei autorități publice centrale privind organizarea internă a procesului bugetar cu delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților?

A fost elaborat și aprobat, prin **Ordinul ministrului finanțelor nr. 181 din 22 decembrie 2017**, Regulamentul privind organizarea procesului bugetar în cadrul Ministerului Finanțelor. Totodată, în scopul organizării în cadrul Ministerului Finanțelor și asigurării realizării procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) pe anii 2019-2021 a fost elaborat și **aprobat**, prin **Ordinul ministrului finanțelor nr. 38 din 02.02.2018**, Planul intern de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru elaborarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021).

Se menționează că, reglementările metodologice generale pentru elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului se cuprind în Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin **Ordinul ministrului finanțelor nr. 209 din 24.12.2015**. Astfel, conform capitolului XIII. *Îndrumar privind organizarea procesului de planificare bugetară în cadrul APC* din Setul menționat, întru executarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și a prevederilor Setului metodologic privind elaborarea bugetului, în particular în baza prezentului capitol, **fiecare autoritate publică trebuie să elaboreze și să aprobe propriul regulament**, care ulterior să fie distribuit tuturor subdiviziunilor și instituțiilor din subordine.

- *A fost elaborată metodologia bugetării pe programe, cu dezvoltarea procedurilor de monitorizare și evaluare a programelor bugetare? Unde poate fi accesată?*

Ca urmare a instruirii formatorilor din cadrul Ministerului Finanțelor, autorităților administrației centrale și locale cu privire la monitorizarea și evaluarea bugetelor pe programe, care s-a desfășurat în perioada **4–11 aprilie 2017**, și după consultări adiționale cu experții, prin **Ordinul ministrului finanțelor nr. 98 din 20.06.2017** cu privire la modificarea formatului raportului privind performanța pe programe/subprograme a fost **revizuit și reaprobat formatul raportului de performanță** (tabelul 11.2 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015) (*Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/1208, 07.07.2017*).

Totodată, cu suportul proiectului Slovak Aid, a fost elaborat proiectul Metodologiei de monitorizare și evaluare a bugetelor pe programe, însă, având în vedere constrângerile de capacitate în cadrul autorităților publice centrale și locale, aprobarea și punerea în aplicare a metodologiei respective a fost contramandată pe o perioadă nedeterminată.

2. Elaborarea unei proceduri de implementare a sistemului de management financiar și control și aplicarea ei de către toate instituțiile (acțiunea 28 din Plan)

- *A fost elaborat și aprobat acest document de politici privind implementarea sistemului de control financiar public intern în autoritățile publice prin Hotărîre a Guvernului?*

Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia a fost aprobat prin **Hotărîrea Guvernului nr. 124 din 02.02.2018** (*Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 40-47 art. 143 din 09.02.2018*).

3. Asigurarea gradului de acoperire a funcției de audit intern în autoritățile publice centrale și locale de nivelul al doilea și armonizarea activității acestora la standardele și bunele practici în domeniu (acțiunea 29 din Plan)

- *A fost elaborat un raport privind implementarea sistemului de audit intern?*

Pe parcursul anului 2017 au fost **recepționate** și generalizate **rapoartele** de la **55** entități publice, în baza cărora a fost întocmit Raportul consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2016, care conține un capitol separat cu privire la implementarea sistemului de audit intern în sectorul public din Republica Moldova. Raportul în cauză a fost prezentat Guvernului, prin scrisoarea nr. 18-03/107/463 din 09.06.2017, și poate fi accesat pe pagina web oficială al Ministerului Finanțelor la următorul link:

http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_consolidat_2016.pdf.

- *Au fost create de subdiviziuni de audit intern în toate autoritățile administrației publice centrale și locale de nivelul II? Au fost suplinite cu personal?*

În conformitate cu art. 19 al Legii nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern, managerul entității publice organizează funcția de audit intern instituind o unitate de audit intern în structura organizațională a entității publice, dacă aceasta este organ central de specialitate al administrației publice sau autoritate a administrației publice locale de nivelul doi, precum și informează în scris Ministerul Finanțelor despre crearea în cadrul entității publice a unității de audit intern.

Astfel, conform datelor deținute de Ministerul Finanțelor, la situația din 31.12.2017: la nivelul autorităților administrației publice centrale sunt instituite 14 subdiviziuni de audit intern cu 22 unități de personal (auditori interni), iar la nivelul autorităților publice locale sunt instituite 25 subdiviziuni de audit intern cu 26 unități de personal (auditori interni).

Cît privește *secțiunea b* din solicitare, acțiunile menționate nu țin de competența nemijlocită a autorității, Ministerul Finanțelor fiind antrenat în realizarea acestora doar la demersul autorității responsabile sau la necesitate.

Secretar general de stat



Ion CHICU