

CU PRIVIRE LA APROBAREA STRATEGIEI DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Întru asigurarea executării prevederilor Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006), aprobată prin Legea nr.398-XV din 2 decembrie 2004 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.5-12, art.44), Programului de activitate a Guvernului pe anii 2005 - 2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”, Planului de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 22 aprilie 2005 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66, art.412) referitoare la reforma sectorului public, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

1. Se aprobă:

Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, conform anexei nr.1;

Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, conform anexei nr.2.

2. Ministerele, alte autorități administrative centrale:

vor include în planurile sale de activitate acțiunile necesare pentru realizarea prevederilor stipulate în Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova;

vor întreprinde acțiunile ce se impun pentru realizarea Planului de implementare a strategiei nominalizate, inclusiv furnizarea informațiilor solicitate de persoanele responsabile de îndeplinirea acestuia;

vor prezenta trimestrial Unității de coordonare a reformei administrației publice (grupul de experți din cadrul Aparatului Guvernului) informația privind executarea Planului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova (la compartimentul de care sînt responsabile).

3. Unitatea de coordonare a reformei administrației publice (grupul de experți din cadrul Aparatului Guvernului):

va monitoriza realizarea reformei administrației publice centrale;

va acorda asistența metodologică necesară ministerelor și altor autorități administrative centrale în procesul realizării reformei;

va informa cu regularitate Comisia guvernamentală pentru reforma administrației publice centrale despre mersul realizării reformei.

4. Controlul asupra executării prezentei hotărâri se pune în sarcina doamnei Zinaida Greceanii, prim-viceprim-ministru.

Prim-ministru VASILE TARLEV

Contrasemneaza:

Prim-viceprim-ministru Zinaida GRECEANII

Ministrul economiei
și comerțului Valeriu LAZAR

Ministrul finanțelor Mihail POP

STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

1 INTRODUCERE

Tranziția la economia de piață, destrămarea fostului sistem administrativ și alte fenomene care au derulat o dată cu obținerea independenței Republicii Moldova sînt procese care afectează diverse domenii de activitate ale societății. Funcționarea statului de drept, edificarea societății civile, aplicarea mecanismelor de piață în condițiile unei crize structurale de amploare, care a însoțit consolidarea independenței, constituie doar unele din aspectele problemei abordate. În condițiile actuale, reevaluarea rolului autorităților administrației publice în raport cu societatea și reforma administrației publice centrale reprezintă elementul-cheie ce ține de democratizarea țării și sporirea aspirațiilor de integrare europeană.

Prin urmare, realizarea reformei în cauză este o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova, prin care administrația publică centrală din țară ar corespunde standardelor europene, ar contribui la satisfacerea necesităților societății, inclusiv la ridicarea nivelului de trai al cetățenilor, caracterizându-se prin transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență. Rigorile timpului impun efectuarea unei reforme profunde, bazate pe analiza minuoasă a situației curente, a cărei reușită depinde nu numai de voința politică a Guvernului, dar necesită un efort multidimensional al întregii societăți.

Strategia de reformă a administrației publice centrale (în continuare – Strategia RAPC) are drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor, altor autorități administrative centrale, inclusiv organe și instituții administrative autonome (în continuare - AAPC), optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

Reorganizarea administrației publice centrale are drept scop:

- redefinirea funcțiilor și structurii administrației publice centrale, abordându-le sistemic în baza criteriilor complementare și reciproce și eficienței organizatorice;
- racordarea structurii actuale a AAPC la obiectivele principalelor documente strategice ale statului.

Optimizarea procesului decizional prevede:

- crearea pentru AAPC a unor condiții egale de elaborare a politicilor sectoriale și de exercitare eficace a atribuțiilor;
- asigurarea sincronizării activității AAPC în formularea politicilor sectoriale, examinarea minuțioasă a impactului deciziilor și simplificarea procedurii de aprobare a acestora;
- consolidarea și extinderea cadrului participativ al societății în procesul decizional.

Perfecționarea managementului resurselor umane:

- conduce la asigurarea AAPC cu personal profesionist, bine motivat, responsabil și cu funcții stabile;
- oferă posibilități de dezvoltare profesională tuturor funcționarilor publici, asigură selectarea și promovarea personalului în bază de merit.

Perfecționarea managementului finanțelor publice are drept scop crearea unui sistem eficient și durabil de interacțiune a procesului de elaborare a politicilor cu procesul bugetar.

2 CADRUL CONCEPTUAL AL REFORMEI

2.1. SITUAȚIA ACTUALĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ

În perioada anilor de independență s-au întreprins o serie de acțiuni concrete de reorganizare a mecanismelor administrative la nivel central, care au avut drept obiective optimizarea numărului de funcționari publici, ameliorarea procesului de selectare a personalului etc., însă marea majoritate a acestora au urmărit minimizarea cheltuielilor bugetare, iar motivația principală constă în barierele existente la achitarea salariilor și pensiilor funcționarilor publici. Cercetările efectuate în ultimul timp au scos în evidență următoarele aspecte:

- § Din punct de vedere *funcțional și instituțional* administrația publică centrală nu s-a adaptat suficient la rigorile impuse de economia de piață; abordările strategice în administrația publică centrală s-au redus, în special, la elaborarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu.
- § Deși elaborarea politicilor sectoriale reprezintă sarcina principală a AAPC, *eficienței procesului decizional* nu i s-a acordat atenția cuvenită. Mecanismul de planificare a activității funcționarilor publici, bazat pe programe pe termen lung, care ar asigura continuitatea acțiunilor, necesită perfecționare, minimizând, astfel, abordarea ad-hoc a problemelor.
- § În contextul *managementului resurselor umane*, obiectivele de asigurare a unei administrații eficiente, de elaborare și promovare a unor politici constructive nu se realizează pe deplin din cauza principiilor și metodelor de selectare, evaluare și avansare a funcționarilor publici neconforme numitelor obiective. Posibilitățile actuale sînt insuficiente

pentru utilizarea unor metode moderne de management. Un impact negativ asupra eficienței activității funcționarilor publici îl are și nivelul scăzut al motivării acestora, în special nivelul insuficient al remunerării muncii.

§ În contextul *managementului finanțelor publice* există o interacțiune insuficientă între procesul de elaborare a politicilor și procesul bugetar.

Generalizând cele expuse, situația actuală în administrația publică centrală poate fi caracterizată prin următoarele: există necesitatea de racordare a unor prevederi ale cadrului legal existent la principiile acquis-ului comunitar și de introducere a unui mecanism eficient de punere în aplicare a legilor; fluctuația personalului cauzată de salariile mici în serviciul public; lipsa unui organ central care ar elabora și promova politica de personal în serviciul public; abordarea fragmentară a procesului de instruire continuă a funcționarilor publici; calitatea și eficiența scăzute ale serviciilor publice; dialogarea insuficientă cu societatea civilă.

2.2. NECESITATEA EFECTUĂRII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Necesitatea efectuării reformei administrației publice centrale poate fi exprimată multidimensional: prin aspecte (i) economice, (ii) sociologice, (iii) tehnologice și (iv) instituționale, care, la rândul lor, se află într-o dinamică și interacțiune permanentă.

(i) Din punctul de vedere al aspectelor economice, dezvoltarea sectorului privat și necesitatea intensificării parteneriatului dintre sectorul privat și cel public impune noi exigențe privind abordarea sistemică a proceselor economice și competențe mai largi de planificare strategică, flexibilitatea, continuitatea și promptitudinea în adoptarea deciziilor de către AAPC.

(ii) Evoluția socială din ultima perioadă se caracterizează prin tendințe de participare mai largă a societății civice la procesul decizional, ceea ce impune cerințe noi față de sistemul administrativ privind orientarea socială și transparența deciziilor, predictibilitatea legislativă, diversificarea modalităților de participare, presupunând extinderea în continuare a libertăților democratice și garantarea necondiționată a drepturilor omului.

(iii) Din punctul de vedere al avansării tehnologiilor informaționale, în fața AAPC sînt trasate noi obiective în domeniul optimizării schimbului informațional, utilizării tehnologiilor în scopul garantării accesului universal la resursele și serviciile informaționale, eficientizării proceselor de elaborare, aprobare și implementare a deciziilor adoptate.

(iv) Dezvoltarea rapidă a proceselor de globalizare și dinamica evoluției economice, sociale și politice a țării impune noi condiții de armonizare instituțională și funcțională, iar aspirațiile de integrare europeană a Republicii Moldova sporesc importanța perfecționării configurației structurale a instituțiilor

administrative pentru asigurarea unui dialog constructiv pe plan internațional.

Prin urmare, necesitatea reformei este dictată atât de la factorii interni (calitatea insuficientă a managementului în serviciul public, problemele sociale și economice), cât și de cei externi (globalizare, dezvoltarea rapidă a tehnologiilor informaționale, integrarea europeană).

Pornind de la cele expuse mai sus, Guvernul conștientizează inevitabilitatea reformei și își propune drept scop optimizarea sistemică a AAPC, creând condiții adecvate pentru perfecționarea continuă a sistemului administrativ în pas cu cerințele impuse de evoluția în continuare a societății.

2.3. PRINCIPILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

2.3.1. Tendințele de reformare a administrației publice

Reforma administrației publice este dictată nu numai de dezvoltarea istorică a țării, dar și de tendințele curente europene și internaționale de dezvoltare a societății. Aceste tendințe constituie elemente de bază ale globalizării și regionalizării.

În cadrul reformelor administrației publice în derulare există tendințe evidente, pe care nu le va ocoli nici Republica Moldova. Ele se referă la următoarele procese:

- § O nouă concepere a poziției sectorului public în societate și căutarea nivelului optim de reglementare a acestuia din punctul de vedere al intereselor publice.
- § Perceperea administrației publice drept serviciu pentru populație.
- § Desconcentrarea administrativă și descentralizarea serviciilor publice.
- § Descentralizarea fiscală, garantând nivelul minim standard al serviciilor publice. Există tendința previziunilor financiare pe perioade medii și de lungă durată.
- § Intensificarea dialogului între AAPC și sectorul privat, acordarea mai rapidă a serviciilor și abordarea adecvată a problemelor administrative, introducerea unor mecanisme noi, mai eficiente, de aplicare a legilor, instituirea responsabilității pentru activitatea ineficientă a instituțiilor administrației publice centrale.
- § Aplicarea metodelor noi în managementul administrației publice centrale. Aceasta se referă, în primul rând, la procesul de adoptare a deciziilor, la metodele manageriale și căile de motivare a funcționarilor. Metodele aplicate în sectorul privat sunt tot mai des utilizate și în sectorul public, de exemplu, studierea necesităților în garantarea serviciilor publice.
- § Instituirea noilor forme și metode de control administrativ, precum și de control al activității autorităților administrației publice de către societatea civilă.

- § Implementarea pe larg a tehnologiilor informaționale în AAPC, fiind unul dintre cele mai importante instrumente în sporirea eficienței serviciilor publice.
- § Susținerea ridicării nivelului de calificare a funcționarilor publici prin aplicarea criteriilor precise de selectare și evaluare, prin evaluarea permanentă a motivației acestora în vederea asigurării stabilității funcțiilor deținute și prin reducerea impactului politic asupra activității funcționarilor publici.

2.3.2. Principiile reformei administrației publice

Principiile și practicile constructive de guvernare din statele-membre ale Uniunii Europene (UE) și Consiliului Europei (CE), aparținând sistemului continental al administrației publice, sunt: încrederea, accesul la informație, transparența, responsabilitatea, performanța, respectarea constrângerilor bugetare și continuitatea.

Din SCERS și Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului” pot fi deduse următoarele principii fundamentale ale reformei administrației publice:

- § abordarea unică a elementelor reformei funcționale, structurale și organizatorice a administrației publice;
- § armonizarea standardelor administrării publice cu cele ale UE;
- § definirea clară a rolului și funcțiilor de bază ale autorităților administrației publice, reducerea numărului acestora și a atribuțiilor ce țin de reglementarea activităților antreprenoriale;
- § excluderea paralelismului și a dublării funcțiilor în activitatea autorităților administrației publice, în scopul utilizării mai eficiente a resurselor financiare și prestării unor servicii publice de calitate;
- § utilizarea rațională a resurselor financiare și îmbunătățirea managementului acestora, prin orientare spre domeniile prioritare;
- § delegarea rezonabilă autorităților administrației publice locale și sectorului privat a împuternicirilor și obligațiilor legate de activitatea de asigurare cu bunuri și servicii;
- § raționalizarea sistemelor de rapoarte și management pentru evitarea dispersării responsabilităților manageriale;
- § angajarea cadrelor în organele puterii executive pe bază de concurs;
- § stabilirea unui sistem de salarizare capabil să asigure consolidarea potențialului și ridicarea profesionalismului personalului, prin stabilirea unui prag anticorupțional al salarizării funcționarilor;
- § separarea funcțiilor de elaborare și promovare a politicii de funcțiile de control și prestare a serviciilor, acordării unei atenții mai mari activității de bază și neadmiterii conflictului de interese;
- § delimitarea funcțiilor politice de cele administrative în AAPC.

2.4. INTERDEPENDENȚA DINTRE REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ȘI ALTE REFORME ȘI PLANURI RELEVANTE

Strategia RAPC are drept scop propunerea procedurilor și mecanismelor de creare a unei administrații publice eficiente, efective și capabile să elaboreze și să implementeze politicile sectoriale ce corespund obiectivelor statului (creștere economică durabilă și echilibrată, iradiere a sărăciei, sporire a investițiilor, combatere a corupției, integrare europeană), să presteze servicii de calitate cetățenilor. Reformă în cauză interacționează cu un șir de alte reforme desfășurate în Moldova. În practică, aceasta înseamnă că implementarea reformei respective va contribui la realizarea obiectivelor stipulate în documentele strategice de bază ale Republicii Moldova: SCERS, Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Programul Național “Satul Moldovenesc”, Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului etc.

Una din reformele cu care interacționează reforma administrației publice centrale este **reforma reglementării de stat**, orientată spre înlăturarea barierelor administrative artificiale din calea antreprenorilor și investitorilor, precum sînt:

- § simplificarea procedurilor de înregistrare a afacerilor și a celor de obținere a diferitelor autorizații; reducerea numărului tuturor formelor de control din partea statului;
- § stabilirea tarifelor pentru servicii la nivelul cheltuielilor suportate în procesul de acordare a acestora etc.

În cadrul analizei funcționale a ministerelor și altor autorități administrative centrale, în calitate de precondiție iminentă a reformei administrației publice centrale, au fost utilizate rezultatele și constatările aplicabile ale reformei regulatorii, unul din obiectivele căreia constă în revizuirea funcțiilor de reglementare și a sistemului de control de stat al activității de întreprinzător.

Situația la moment se caracterizează prin faptul că reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale, bazată pe revizuirea cadrului normativ, nu s-a încheiat. Scopul reformei de a reduce de 2-4 ori indicii sumari ai cheltuielilor financiare și de timp pentru efectuarea procedurilor regulatorii încă urmează a fi atins o dată cu revizuirea legislației, realizarea reformei administrației publice centrale și atingerea obiectivelor de bază ale acesteia. În legătură cu aceasta, rezultatele analizei funcționale, efectuate în cadrul reformei administrației publice centrale, pot fi utilizate drept bază pentru optimizarea în continuare a funcției de reglementare de stat a activității de întreprinzător, iar unele recomandări ale reformei regulatorii pot contribui la optimizarea structurii funcționale a AAPC.

O altă reformă strîns legată de reforma administrației publice centrale este continuarea prognozei economico-bugetare în temeiul **Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu**. Acest mecanism este unul fundamental, axat pe asigurarea unui management responsabil din punct de vedere bugetar, avînd drept scop

sporirea transparenței și eficienței cheltuielilor publice, precum și elaborarea programelor sectoriale și consolidarea funcției de control bugetar. Aceste sarcini au o interdependență directă cu unul din obiectivele Strategiei RACP - crearea unui sistem eficient și durabil de interacțiune a procesului de elaborare a politicilor sectoriale cu procesul bugetar.

Totodată, obiectivele Strategiei RACP corespund aspirațiilor Republicii Moldova de **integrare europeană**. Procesul de integrare europeană va fi prioritar pentru optimizarea instituțională și funcțională a structurii administrative (centrale) și pentru dezvoltarea capacității administrației publice (centrale) pe următorii 7 -10 ani. Republica Moldova va trebui să creeze structuri capabile să armonizeze legislația națională cu *acquis-ul comunitar* – ceea ce, de asemenea, va avea impact asupra funcțiilor și structurii AAPC. În contextul celor expuse se impune asigurarea coordonării activităților de reformare a AAPC cu procesul de integrare europeană. În special, prezenta Strategie are drept scop sporirea capacităților administrative ale sistemului existent pentru impulsivarea activităților de integrare în UE.

3 SCOPUL, OBIECTIVELE ȘI SUBIECTELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Scopul reformei constă în instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările-membre ale UE și CE. Aceasta presupune atingerea cu cheltuieli optime a unor asemenea performanțe în administrația publică centrală, care ar permite să se țină cont de interesele și drepturile cetățenilor. Administrația publică centrală trebuie să fie inovativă, flexibilă și eficientă, operațiunile din cadrul ei să fie publice și transparente, iar mecanismul de responsabilitate să permită obținerea imaginii pozitive a acesteia.

Întru atingerea scopului menționat și luând în considerare rezultatele analizei funcționale a administrației publice centrale, reforma prevede realizarea următoarelor **obiective**:

- extinderea capacității instituționale și funcționale a administrației publice centrale;
- consolidarea și perfecționarea cadrului legal în domeniul administrației publice;
- optimizarea procesului decizional prin reconfigurarea fluxului informațional, sincronizarea interacțiunii AAPC, îmbunătățirea calității deciziilor adoptate, estimarea impactului acestora;
- îmbunătățirea managementului resurselor umane în sectorul public, crearea unui corp profesionist, compact și motivat de funcționari publici;

- asigurarea interacțiunii între procesul de elaborare a politicilor sectoriale și procesul bugetar.

Subiectele vizate de reforma administrației publice centrale sînt ministerele, alte autorități administrative centrale, inclusiv organe și instituții administrative autonome, precum și serviciile publice desconcentrate ale acestora.

4 COMPONENTELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

4.1. REORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Situația actuală

Analiza funcțională (etapa întâi) a celor 28 de organe centrale de specialitate ale administrației publice a demonstrat că acestea se ocupă de elaborarea politicilor sectoriale, de promovarea și coordonarea acestora, precum și de prestarea unor servicii în domeniul vizat.

Sînt frecvente cazurile cînd AAPC efectuează inspecții și controale, în timp ce instituțiile sau uneori întreprinderile de stat (de sub autoritatea ministerelor) participă la elaborarea politicilor în anumite domenii.

Drept rezultat al reorganizării unor ministere, anumite funcții au fost transmise altor AAPC fără careva schimbări ale proceselor și sistemului din interior.

Funcționarii publici sînt sustrași de la îndeplinirea funcțiilor de bază prin perfectarea răspunsurilor la un număr enorm de petiții, care deseori nu corespund domeniilor de competență ale AAPC în care aceștia activează.

AAPC sînt antrenate în activitatea de coordonare a activității întreprinderilor de stat, aflate sub autoritatea lor, ceea ce conduce la sustragerea acestora de la atare funcții de bază cum sînt elaborarea politicilor, coordonarea implementării lor și planificarea strategică în domeniu.

Probleme identificate

Analiza sistemului existent al administrației publice centrale demonstrează existența unor deficiențe ce reduc funcționalitatea acestuia:

- atribuirea unor funcții administrației publice centrale a avut, într-o anumită măsură, un caracter arbitrar;
- în cadrul AAPC unele funcții se dublează;
- funcțiile exercitate sînt deseori improprii organului central de specialitate. Preocupările AAPC într-o mare măsură nu sînt axate pe elaborarea politicilor, ci pe executarea chestiunilor ad-hoc;
- AAPC sînt responsabile atât de elaborarea politicilor în domeniu, cât și de realizarea acestora, ceea ce, deseori, provoacă conflicte de interese;
- în structura actuală a Executivului central nu există *un organ, o subdiviziune* care s-ar ocupa de administrația publică, de elaborarea și promovarea politicii de cadre în serviciul public;

- lipsa coordonării activităților între serviciile publice desconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale (sistem dezintegrat);
- cadrul legal existent în domeniu este imperfect. Nu există o definiție clară a tipurilor de autorități ale administrației publice centrale, a modului lor de formare, a responsabilităților respective și a raporturilor juridice dintre acestea.

Obiective

- Optimizarea instituțională și funcțională a Executivului central.
- Delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare a acestora, inclusiv prin transmiterea funcțiilor executorii structurilor subordonate ministerelor.
- Focusarea organelor centrale de specialitate ale administrației publice asupra elaborării și coordonării strategice a politicilor sectoriale.

Acțiuni prioritare

Obiectivele menționate vor fi realizate prin implementarea mai multor acțiuni, inclusiv:

- atribuirea clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora;
- efectuarea etapei a II-a a analizei funcționale a autorităților administrației publice la nivel central (pe orizontală), precum și a serviciilor publice desconcentrate (pe verticală);
- instituirea unei funcții publice care ar asigura funcționarea mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de funcțiile administrative odată cu modificarea cadrului legislativ în domeniul administrației publice;
- delegarea (transmiterea) funcțiilor improprii AAPC altor entități juridice;
- desemnarea în cadrul Aparatului Guvernului a unității de analiză și coordonare a politicilor sectoriale, iar în ministere și alte organe administrative centrale - a unității de analiză și planificare strategică;
- elaborarea propunerilor de creare a unității cu atribuții în serviciul public la nivel central;
- elaborarea propunerilor de creare a instituției de reprezentant al Guvernului în teritoriul unităților administrativ-teritoriale.

4.2. CADRUL LEGAL ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Situația actuală

Din structura Executivului central al Moldovei fac parte 28 ministere și alte organe administrative centrale, funcțiile lor fiind determinate prin legi și alte acte normative. De exemplu, organizarea și competențele Guvernului sînt stipulate în Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Legea nr.64-XII din 31 mai

1990 cu privire la Guvern, regulamentele ministerelor și alte acte normative.

Reglementările privind elaborarea și adoptarea actelor normative sunt stipulate în Constituție, Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative și Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28 noiembrie 1997 „Cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale”. Pe lângă acestea, Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții întru executarea legilor și organizarea activității sale, inclusiv a celor care reglementează mecanismul aplicării actelor normative. La rândul lor, AAPC emit, în limitele competenței, acte normative care urmează să fie în concordanță cu legile și actele normative ale Guvernului.

Ca piloni de bază privind reglementarea juridică a serviciului public pot fi menționate următoarele acte normative: Legea serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995, Legea nr.1263-XIII din 17 iulie 1997 despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici, Legea salarizării nr.1305-XII din 25 februarie 1993, Hotărârea Guvernului nr.151 din 23 februarie 2001 „Despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice”, Hotărârea Guvernului nr.192 din 1 martie 2004 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante”, Hotărârea Guvernului nr.522 din 20 mai 2004 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la atestarea funcționarilor publici”, Hotărârea Guvernului nr.845 din 26 iulie 2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” etc.

Managementul finanțelor publice este reglementat prin Constituție și Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 cu privire la finanțele publice locale, Legea nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Legea nr.1593-XV din 26 decembrie 2002 privind mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Hotărârea Guvernului nr.1631 din 31 decembrie 2003 „Despre elaborarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu și a proiectului de buget pe anul respectiv”. Guvernul a reglementat elaborarea bazei strategice pentru procesul de planificare a bugetului, ce are drept scop corelarea alocării finanțelor publice cu programele și politicile trasate în cadrul SCERS.

Probleme identificate

În urma evaluării inițiale a cadrului juridic existent prin prisma standardelor și principiilor Spațiului Administrativ European (SAE), se constată o conformitate parțială a cadrului juridic al administrației publice centrale cu acestea. Se impune definirea mecanismelor de implementare a valorilor și principiilor SAE în instituții și proceduri administrative.

Pentru a respecta în totalitate *principiul securității juridice*, este necesar un cadru juridic unificat pentru organizarea activității administrației publice centrale, care să evite schimbările arbitrare în administrația publică ghidate de considerațiuni politice.

În ceea ce privește dezvoltarea resurselor umane pentru serviciul public, nu s-a reușit încă să se transforme conform Legii serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995, aparatul administrativ într-un *serviciu public profesionist, de carieră, imparțial din punct de vedere politic*, axat pe performanță și dedicat prestării serviciilor cetățenilor.

Principiul *responsabilității* necesită, printre altele, și un sistem de performanță în serviciul public. Acesta este un concept nou atât cu referință la Legea cu privire la serviciul public, cât și la actele normative relevante (de exemplu, Regulamentul cu privire la atestarea funcționarilor publici). În același context al responsabilității administrației publice, cetățenii au dreptul atât la remedii judiciare (Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000), cât și la extrajudiciare.

Obiective

Studierea cadrului juridic în domeniul administrației publice impune elaborarea/ajustarea cadrului normativ:

- pentru crearea mecanismului de realizare a reformei administrației publice centrale și atingerea rezultatelor scontate (ținând cont de cele mai bune practici ale UE, inclusiv cerințele de aderare la UE);
- susținerea implementării componentelor Strategiei cu privire la reorganizare, procesul decizional, managementul resurselor umane și al finanțelor publice;
- introducerea obligativității armonizării legislației naționale cu acquis-ul comunitar.

Acțiuni prioritare

- Elaborarea proiectului legii privind administrația publică centrală.
- Elaborarea proiectului legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public.
- Elaborarea codului etic al funcționarilor publici.
- Modificarea și completarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern.
- Modificarea regulamentelor de funcționare a organelor centrale de specialitate ale administrației publice.
- Perfecționarea Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 cu privire la actele legislative și Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 cu privire la actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

4.3. PROCESUL DECIZIONAL

Situația actuală

Articolul 102 din Constituția Republicii Moldova învestește Guvernul cu dreptul de a adopta hotărâri (prin organizarea executării legilor), ordonanțe și dispoziții.

Ședințele Guvernului sînt publice, fiind prezidate de Prim-ministru sau de unul din viceprim-miniștri. La decizia Prim-ministrului, ședințele Guvernului pot fi închise. La ședință participă membrii Guvernului, alți conducători ai organelor administrative centrale, reprezentanți ai Parlamentului și Președintelui țării. Membrii Guvernului pot înainta propuneri cu privire la examinarea chestiunilor ce țin de competența lor, pot iniția elaborarea unor hotărâri și ordonanțe ale Guvernului. După ședință, Aparatul Guvernului finalizează proiectele de hotărâri, prezentîndu-le, în decursul următoarelor trei zile lucrătoare, Prim-ministrului spre semnare, dacă nu este prevăzut altfel. Hotărârile de Guvern sînt contrasemnate de ministrii care au obligația punerii acestora în aplicare. Hotărârile, ordonanțele și dispozițiile Guvernului se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării sau emiterii.

Hotărîrea Guvernului nr.34 din 17 ianuarie 2001 “Despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova” stipulează că Guvernul își planifică în mod strategic activitatea pentru întreaga perioadă de guvernare și cea curentă, în conformitate cu programul său de activitate. Problemele menționate sînt pregătite de către Aparatul Guvernului în baza propunerilor prezentate de către AAPC și autoritățile administrației publice locale, comisiile guvernamentale, ONG-uri etc. Aparatul Guvernului monitorizează implementarea planurilor și programelor de activitate a Guvernului.

Probleme identificate

- Insuficiența personalului calificat în ministere la capitolul analiza politicilor, planificarea strategică și pregătirea propunerilor pentru a fi înaintate Guvernului spre examinare.
- Deși există procedura formală de pregătire a propunerilor spre a fi înaintate Guvernului și un format standard, acestea deseori nu sînt respectate de către funcționarii AAPC.
- Executorii acordă o atenție mai mare respectării termenelor - limită decît calității, analizei și scopului final al actului elaborat.
- În procesul de pregătire a unor propuneri strategice gradul de consultare cu societatea civilă este redus, iar implementarea cu succes a politicilor nu este analizată de către societatea civilă. Practica de publicare a proiectelor propunerilor de politici sectoriale spre analiza publicului este incipientă.
- Coordonarea dintre ministere în elaborarea actelor normative este sub nivel, fiind cauzată atît de problemele ce țin de capacitate, cît și insuficiența de

timp a personalului, care deseori este supra încărcat cu activități neplanificate (ad-hoc).

- Implicațiile financiare aferente politicilor deseori nu sînt calculate (sau sînt calculate inadecvat), în particular, procesul de elaborare a politicilor și cel bugetar nu sînt bine corelate.
- Sistemul de raportare este imperfect. Perioadele de raportare au termene restrînse, metodele de evaluare nu sînt standardizate, iar cerințele de raportare necesită mult timp.
- Procesul, în ansamblu, se axează prea mult pe scopurile pe termen scurt și prea puțin pe realizarea obiectivelor pe termen lung.
- Utilizarea tehnologiilor informaționale în scopul eficientizării guvernării este în stare incipientă: lipsesc reglementările de rigoare, iar baza tehnico-materială existentă și cadrele calificate sînt insuficiente.

Obiective

- Sporirea capacității de elaborare a documentelor de politici sectoriale, de analiză și monitorizare a implementării acestora în AAPC.
- Eficientizarea sistemului de planificare și raportare.
- Îmbunătățirea calității documentelor adoptate.
- Introducerea, suplimentar la procesul de coordonare a proiectelor, a mecanismului de consultanță între AAPC.
- Introducerea și utilizarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale.

Acțiuni prioritare

- Analiza adițională și perfecționarea procesului actual de elaborare, aprobare, monitorizare și evaluare a actelor de politici, inclusiv prin aplicarea metodelor guvernării electronice.
- Reglementarea prin metode noi a activității de secretariat în organele AAPC.
- Simplificarea sistemului curent de raportare, inclusiv prin stabilirea unor perioade rezonabile de raportare.
- Eficientizarea evaluării eventualei impact al proiectelor de acte normative și altor documente.
- Perfecționarea procesului de comunicare și coordonare intra- și inter-ministerial.
- Achiziționarea și instalarea echipamentului și implementarea programelor necesare, precum și instruirea personalului în utilizarea echipamentului și sistemelor informaționale.

4.4. MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE

Situația actuală

Deși prin Legea serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995 se prevede o entitate publică responsabilă de realizarea politicii de cadre în serviciul public, actualmente acest organ nu există pe lângă Guvern.

În cadrul AAPC serviciile resurse umane, de regulă, nu sînt autonome; specialiștii responsabili de lucrul cu personalul îndeplinesc, de regulă, doar lucrul tehnic. Ca rezultat, funcțiile ce țin de serviciile resurse umane se îndeplinesc parțial, ceea ce nu contribuie la dezvoltarea potențialului colectivului de muncă și au un impact negativ asupra performanțelor organizației.

Legea serviciului public (alin. (8) art. 14) prevede concret numai 4 categorii de funcționari publici (consilieri, ajutoari, funcționari ai serviciului de presă, secretari), a căror activitate poate înceta în cazul desemnării în funcție a unor noi conducători. În practică, însă, această situație deseori se soldează cu schimbări imediate în structurile organizaționale și de personal.

În legislația în vigoare sînt prevăzute 4 modalități de ocupare a funcțiilor publice: angajare, numire, alegere, concurs. Practica a demonstrat că concursul și publicitatea sînt aplicate destul de rar. Conform analizei datelor prezentate de 58 autorități publice centrale, pe parcursul anului 2004 au fost încadrate 1722 persoane, dintre care numai 275 (16%) – pe bază de concurs.

Pe parcursul ultimilor ani procedura de atestare a funcționarilor a fost organizată, în majoritatea cazurilor, doar pentru a conferi grade de calificare și, prin urmare, nu a fost aplicată periodic fiecărui funcționar public, pentru a-l avansa dintr-un rang în altul.

Perfecționarea funcționarilor publici se efectuează în cadrul Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, de către autoritățile publice, diferite centre de instruire (inclusiv de pe lângă autoritățile administrației publice), instituții de învățămînt de stat și private, școli de business, organizații neguvernamentale, programe de asistență tehnică a organismelor internaționale. Cu toate acestea, situația și calitatea în domeniul perfecționării profesionale continue este nesatisfăcătoare. Astfel, în anul 2004 au fost încadrați în activități de instruire doar 20,1% din funcționarii publici din 58 autorități publice centrale.

Conform legislației în vigoare, posibilitățile funcționarilor publici de avansare în grad de calificare se limitează la 3 ranguri a câte 3 clase fiecare, dintre care rangul I se acordă numai funcționarilor de conducere de nivel superior (*conform situației de la 1.07.2005 – 67 persoane din autoritățile publice centrale*).

Sistemul motivațional al funcționarilor publici este imperfect. Nivelul și modul de calculare a salariului nu sînt stimulatorii și doar 11% din funcționari consideră că salariul constituie venitul de bază.

Probleme identificate

Analiza factorilor care afectează procesul de democratizare și consolidare a serviciului public din Republica Moldova evidențiază următoarele problemele existente în sistemul de gestionare a resurselor umane:

- Activitatea unuia dintre cei mai importanți factori ai procesului de introducere în autoritățile administrației publice a unor proceduri mai moderne de lucru cu personalul - *serviciul resurse umane* - nu este organizată la nivelul cuvenit.
- *Starea de instabilitate în funcție a funcționarilor publici*, când personalul din AAPC se află într-o permanentă stare stresantă, de incertitudine, în așteptarea unei eventuale concedieri, fapt care conduce la apariția neîncrederii oamenilor în ziua de mâine, la demotivarea lor, la scăderea productivității și calității lucrului efectuat.
- Sistemul existent de *recrutare și selectare* nu asigură pe deplin realizarea dreptului cetățenilor la ocuparea funcțiilor publice, a dreptului funcționarilor publici la promovare, respectarea principiului oportunităților egale pentru femei și bărbați la numirea persoanelor în posturile de conducere; nu poate asigura autoritățile publice cu oameni competenți.
- *Evaluarea activității* funcționarilor publici, practică în prezent prin metoda atestării o dată în trei ani, nu contribuie la depistarea la timp și obiectivă a punctelor forte și slabe ale activității funcționarilor publici, nu permite efectuarea unor intervenții la moment și, ca rezultat, nu favorizează ameliorarea activității serviciului public în totalitate.
- *Perfecționarea profesională* a funcționarilor publici din AAPC are un caracter ocazional, în cele mai multe cazuri programele de instruire nu conțin obiective corespunzătoare necesităților reale de instruire. Finanțarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici este insuficientă.
- *Posibilitățile funcționarilor publici de a face carieră s'înt redusă*: nu există corelare între nivelul pregătirii profesionale, rezultatele activității funcționarilor și gradul de calificare, ceea ce conduce la reducerea interesului față de muncă, la scăderea creativității, la imposibilitatea de a avansa, la lipsa motivației funcționarilor publici pentru obținerea unor performanțe de serviciu.
- În prezent, serviciul public din Republica Moldova nu dispune de un *sistem informațional de gestionare a resurselor umane*, utilizarea căruia ar putea să ofere informații operative și de bună calitate pentru decizii manageriale adecvate referitoare la personal, cum ar fi: repartiția conform statelor de personal, evaluarea în bază de merit, promovarea în funcție etc.

Sistemul de salarizare existent pentru funcționarii publici este, în cea mai mare parte, lipsit de flexibilitate, stabilind condiții și restricții dure condiționate de funcția de ținută; este lipsit de transparență, iar multitudinea de sporuri, adaosuri, suplimente diminuează semnificativ esența stimulatorie a acestor

plăți; nu favorizează atragerea în serviciu a cadrelor tinere, cu o pregătire modernă; nu ține cont de performanțele profesionale individuale; diferențierea salariului între funcții cu responsabilități diferite este neesențială.

Obiective

Pentru crearea unui corp de funcționari publici profesionist, responsabil, imparțial, onest, stabil și eficient, accesibil pentru cetățeni, se impune realizarea următoarelor obiective:

- optimizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici;
- îmbunătățirea procedurilor existente privind managementul resurselor umane;
- formarea unui corp de funcționari publici profesioniști;
- perfecționarea sistemului de motivare (financiară și nonfinanciară) a funcționarilor publici.

Acțiuni prioritare

Întru realizarea obiectivelor menționate, urmează a fi întreprinse un șir de acțiuni, inclusiv:

- Instituirea și abilitarea unei unități cu atribuții în serviciul public la nivel central cu următoarele responsabilități:
 - § elaborarea și promovarea politicilor și strategiilor în domeniul managementului resurselor umane;
 - § elaborarea regulamentelor, îndrumărilor privind practicile de personal;
 - § acordarea de consultanță/asistență ministerelor în implementarea noilor proceduri de personal;
 - § administrarea sistemului informațional computerizat în domeniul resurselor umane din serviciul public.
- Majorarea capacității ministerelor, a serviciilor resurse umane de a implementa proceduri moderne de lucru cu personalul.
- Desemnarea în organele centrale de specialitate ale administrației publice a persoanelor în funcții publice, în bază de merit, care ar asigura funcționarea mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de funcțiile administrative, ar fi responsabile de managementul general din ministere, inclusiv de cel al resurselor umane.
- Crearea și administrarea sistemului informațional privind managementul personalului din serviciul public, inclusiv a *Registrului resurselor umane din administrația publică*, care va contribui la îmbunătățirea calității deciziilor privind personalul etc.

- Elaborarea îndrumărilor practice privind procedurile de recrutare și selectare, promovare în bază de merit; privind evaluarea activității funcționarilor publici.
- Elaborarea metodologiei ce ține de carieră, de conferire a gradelor de calificare.
- Elaborarea și implementarea programelor de instruire (conforme necesităților de instruire) a diferitelor categorii de conducători și funcționari publici.
- Elaborarea de către diferiți prestatori servicii de instruire în domeniu a mecanismului de coordonare a procesului de instruire a personalului din serviciul public.
- Extinderea capacității Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova de realizare a activităților de instruire, cercetare și consultanță.
- Elaborarea unui ghid privind stimularea nonfinanciară (oportunități de instruire, promovare, dezvoltarea carierei etc.) a funcționarilor publici.
- Perfecționarea sistemului de motivare, inclusiv a celui de salarizare a funcționarilor publici.

4.5. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE

În vederea îndeplinirii condițiilor stabilite pentru creșterea economică durabilă continuă, Guvernul, printre alte obiective, urmărește și îmbunătățirea calității a gestionării resurselor financiare ale statului.

Situația actuală

Sistemul managementului finanțelor publice definește modalitatea prin care resursele sînt alocate și administrate pentru a asigura respectarea disciplinei fiscale și a priorităților strategice, precum și utilizarea eficientă a banilor:

- § respectarea disciplinei bugetare: menținerea cheltuielilor în limitele bugetare;
- § promovarea priorităților strategice: alocarea și utilizarea resurselor în domeniile care contribuie în cea mai mare măsură la realizarea obiectivelor guvernamentale (legătura între procesul bugetar, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu și programele naționale);
- § valorificarea fondurilor: utilizarea resurselor în mod eficient (rezultate relativ înalte la costuri relativ scăzute) și efectiv (obținerea rezultatelor scontate) în cadrul implementării priorităților strategice (cum este prevăzut în SCERS, spre exemplu).

În domeniul managementului finanțelor publice, autoritățile Republicii Moldova au înregistrat deja anumite succese:

- § a fost elaborată strategia generală pentru îmbunătățirea managementului finanțelor publice;
- § a fost creat sistemul trezorerial de stat cu 39 birouri teritoriale;
- § a fost instituită funcția de management al datoriei publice;
- § a fost introdus mecanismul de planificare strategică prin Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu;
- § se implementează sisteme informaționale de bază pentru executarea bugetului;
- § au fost descentralizate funcțiile de achiziționare și majorate capacitățile ministerelor, serviciilor și agențiilor în domeniul achizițiilor publice.

Totodată, perfecționarea domeniului respectiv este prevăzută în cadrul Proiectului „Managementul Finanțelor Publice”, care este susținut de Banca Mondială, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (SIDA), Guvernul Olandei și se axează pe reformele în derulare în domeniul managementului finanțelor publice. Proiectul își va desfășura activitățile în perioada 2006-2009 și va cuprinde următoarele componente:

- § planificarea și executarea bugetului (metodologii și sisteme informaționale).
- § control și audit intern.
- § capacitatea de instruire în managementul financiar și școlarizarea.

Probleme identificate

Drept factori care împiedică managementul eficient și transparent al cheltuielilor publice în Republica Moldova pot fi calificați următorii:

- § coordonare politică insuficientă și deficiențe în stabilirea priorităților;
- § capacități reduse de elaborare a programelor în cadrul ministerelor de forță;
- § prognozarea, estimarea și evaluarea inadecvată a resurselor financiare necesare pentru realizarea unor decizii;
- § neluarea în considerare a restricțiilor bugetare în procesul de adoptare a deciziilor.

Obiectivul

Cu toate că majoritatea acțiunilor de îmbunătățire a managementului finanțelor publice vor fi realizate în cadrul proiectului nominalizat, obiectivul în cadrul reformei administrației publice centrale îl constituie crearea unui sistem eficient și durabil de interacțiune a procesului de elaborare a politicilor sectoriale cu procesul bugetar.

Acțiuni prioritare

Acțiunile prioritare se vor axa pe:

- § introducerea practicii de raportare anuală despre realizarea obiectivelor programelor sectoriale și eficiența utilizării resurselor

- financiare;
- § sporirea capacităților subdiviziunilor cu atribuții de planificare strategică și celor de planificare bugetară din AAPC de a analiza diferite opțiuni de perspectivă și a evalua impactul acestora, inclusiv costurile;
- § introducerea sistemului de evaluare a performanțelor AAPC în raport cu mărimea resurselor financiare alocate.

5 PROCESUL DE PARTICIPARE ȘI MEDIATIZARE

Experiența mai multor țări demonstrează că reformele administrației publice sînt mai eficiente în cazul în care sînt înțelese și susținute atît de către funcționarii publici implicați în acest proces, cît și de cetățenii și companiile care vor beneficia în urma reformelor. Comunicarea profesionistă, bine planificată reduce riscurile și creează mediul care asigură succesul reformei, pregătind părțile participante pentru schimbări, dezvoltînd și menținînd consensul între părțile participante de toate nivelurile, atît din cadrul, cît și din afara Guvernului.

Situația actuală

Procesul de comunicare este în curs de desfășurare. Dialogul cu părțile participante la reforma administrației publice centrale în procesul de elaborare a Strategiei s-a realizat prin următoarele acțiuni:

- toate ministerele au contribuit cu informații și idei pentru analiza structurilor și proceselor de luare a deciziilor;
- aproximativ 500 de funcționari publici și-au expus opiniile referitor la practicile de gestionare a resurselor umane și familiarizarea lor cu principiile reformei prin intermediul unui chestionar confidențial (circa 2/3 din funcționari publici și-au exprimat dorința de a participa și a contribui cu idei la realizarea reformei);
- donatorii străini au fost consultați în cadrul procesului de elaborare a prezentei Strategii. Unitatea de coordonare a reformei administrației publice (grupul de experți din cadrul Aparatului Guvernului) va solicita în continuare opiniile instituțiilor vizate pe parcursul implementării reformei.

Probleme identificate

- teamă și nesiguranță printre personalul rămas, diminuînd astfel succesul reformei;
- metode insuficiente de informare a părților participante cu scopul principal, obiectivele, beneficiile și perioada de realizare a reformei;
- grad scăzut de implicare a societății civile în procesul de elaborare și

mediatizare.

Obiectivul

Pentru ca reforma administrației publice centrale să se realizeze cu succes, părțile participante trebuie să cunoască, să înțeleagă, să susțină și să contribuie activ la implementarea prevederilor prezentei Strategii pe parcursul întregii perioade, prin consolidarea dialogului cu factorii interesați: funcționarii publici, comunitatea donatorilor, sectorul privat, societatea civilă și cu susținerea participanților la implementarea și monitorizarea reformei.

Acțiuni prioritare

- Crearea, lansarea și actualizarea permanentă a unei pagini web interactive care va reflecta activitățile din cadrul reformei administrației publice centrale.
- Inițierea și menținerea unui dialog cu factorii interesați prin publicarea și distribuirea materialelor informative.
- Organizarea și desfășurarea atelierelor, seminarelor, meselor rotunde cu participarea reprezentanților factorilor interesați.
- Informarea continuă a comunității donatorilor și desfășurarea întâlnirilor regulate cu reprezentanții acestora în vederea discutării progreselor înregistrate și determinării acțiunilor necesare în vederea realizării reformei administrației publice centrale.
- Menținerea unui dialog activ al Unității de coordonare a reformei administrației publice din cadrul Aparatului Guvernului cu mass-media.
- Efectuarea unui studiu permanent în vederea monitorizării progresului și planificării acțiunilor ulterioare de participare și mediatizare aferente reformei administrației publice centrale.

6 REZULTATELE SCOTATE ALE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

§ Competențele, funcțiile și structura organizatorică a organelor administrației publice centrale de specialitate vor fi orientate și focusate mai mult asupra realizării priorităților Guvernului, expuse în documentele strategice de bază (Programul de activitate a Guvernului „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”, SCERS, Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană etc). Urmează a fi consolidate capacitățile structurilor Guvernului responsabile de realizarea acestor sarcini.

§ Activitatea și resursele Guvernului și ministerelor se vor direcționa preponderent spre elaborarea politicilor de rigoare, monitorizare și control, precum și delegarea funcțiilor de implementare a politicilor sectoriale, precum și celor ce țin de micromanagement altor entități juridice.

- § Majoritatea instituțiilor (servicii, birouri, agenții), care în prezent se subordonează nemijlocit Guvernului, vor fi plasate sub autoritatea ministerelor sau vor fi reorganizate, ținând cont de rezultatele aplicabile ale analizei funcționale.
- § Cazurile de dublare a funcțiilor vor fi lichidate, asigurând, totodată, colaborarea mai multor ministere în domeniile prioritare ale Guvernului.
- § Funcțiile regulatorii vor fi separate de funcțiile de prestare servicii.
- § Va fi adoptat și implementat un cadru legal corespunzător, care va defini clar tipologia AAPC, competențele de bază ale acestora și relațiile reciproce în ceea ce privește monitorizarea, controlul și aranjamentele clare de raportare.
- § Va fi aplicat un mecanism unic pentru coordonarea tuturor activităților ce țin de integrarea europeană, inclusiv pentru ajustarea cadrului legal existent la acquis-ul comunitar.
- § Implementarea noii politici de personal va avea un impact considerabil asupra întregii activități a serviciului public prin:
 - crearea unui corp de funcționari publici profesioniști;
 - obținerea stabilității și loialității funcționarilor publici;
 - asigurarea transparenței serviciului public în scopul concurenței cu societatea civilă și consolidării statului.
- § Executarea cheltuielilor conform bugetului aprobat.

7 EVENTUALELE RISCURI LA IMPLEMENTAREA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Un risc important în realizarea reformei administrației publice centrale este împovărarea cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru căutarea de noi căi de soluționarea disfuncționalităților apărute.

În consecință, pentru ca reforma administrației publice centrale să se încununeze cu succes, este necesar ca un număr mare de grupuri-țintă (în particular persoane-cheie de la nivelurile de conducere și decizional) să acorde sprijinul și să-și asume angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea rezultatelor acestor schimbări.

Pe baza modelului dezvoltării integrate a organizațiilor, se pot identifica patru factori de blocaj în implementarea prezentei Strategii: strategici (complexitatea decizională), structurali (birocrația specifică oricărui sistem, mijloace umane și financiare limitate, dimensiuni și complexitate), culturali (teama de risc, tradiția „continuității”, schimbarea mentalității) și comportamentali (absența stimulentei individuale, neînțelegerea obiectivelor finale, demotivare și

frustrări, comportamentele de așteptare).

Există, desigur, și anumite riscuri, care, eventual, pot împiedica realizarea scopurilor propuse sau diminua efectele prevăzute și anume:

- Funcționarii publici se opun reformei.
- Guvernul și administrația publică nu posedă experiență în domeniul reformei administrației publice centrale.
- Insuficiența mijloacelor financiare pentru implementarea reformelor.
- Mediul economic și social schimbător necesită răspunsuri noi.
- Deciziile complicate cu privire la legislație și politici se aprobă prea încet.
- Funcționarii publici din AAPC sînt sustrași de activitățile “ad hoc”.
- Reforma administrației publice centrale este fragmentată pentru a se conforma cu programele separate ale donatorilor.

Măsurile de minimizare a riscurilor:

- Acordarea de consultații funcționarilor publici în domeniul planificării și implementării reformelor; identificarea “liderilor schimbării” în cadrul serviciului public; Prim-ministrul, Guvernul și funcționarii publici (top managerii) vor asigura conducerea eficientă a reformei; atingerea unui grad înalt de participare a societății civile în monitorizarea reformelor.
- Implementarea unui program de majorare a capacității pentru Guvern și pentru funcționarii publici antrenați în conducerea reformelor; experții străini vor acorda susținere în majorarea capacității și recomandări privind implementarea reformelor.
- Calitatea programului privind reforma administrației publice centrale inspiră încrederea donatorilor în susținerea financiară a acestuia.
- Asigurarea flexibilității în procesul reformei administrației publice centrale; interacțiunea Guvernului cu societatea civilă privind constatarea de modificare a necesităților.
- Consolidarea structurilor centrale, capacităților și proceselor de elaborare a politicilor și legislației în domeniul vizat; acordarea suportului părților participante pentru reformă, începînd cu ministerele și organele administrative autonome.
- Susținerea reformei folosind drept temelie funcționarii publici profesioniști, care reprezintă “liderii schimbării”; societatea civilă va fi antrenată în analiza progresului și ajustarea vectorului reformei la realitățile existente.
- Colaborarea cu donatorii în vederea susținerii multi-donor pentru toate sectoarele în baza programului propriu al Guvernului.

Majoritatea riscurilor sînt condiționate de lipsa experienței în promovarea unei politici administrative clar orientate, ceea ce necesită nu doar profesionalism, instituții și mecanisme adecvate de promovare a acesteia, corectare în baza

monitorizării, dar și capacitate de a supune toate acțiunile și hotărârile unor obiective și priorități stabilite. De aceea, implementarea prezentei Strategii se poate solda cu succes doar în cazul modificării radicale a sistemului de gestionare a administrației publice centrale și a tuturor verigilor acesteia.

8 MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII PREZENTEI STRATEGII

Planul de implementare a reformei administrației publice centrale reprezintă unul dintre cele mai importante aspecte ale procesului de reformă, în el fiind incluse toate componentele acesteia, cu obiectivele specifice, acțiunile preconizate, termenele de executare și responsabilii de realizare.

Planul de implementare înserează acțiuni pe etape, care cuprind o perioadă de până la 3 ani. Planul nominalizat reprezintă un program flexibil care va evolua în funcție de schimbarea circumstanțelor și de problemele ce vor apărea în procesul implementării reformei. Unitatea de coordonare a reformei administrației publice va pregăti, în colaborare cu instituțiile responsabile de implementare, un plan anual de implementare detaliat la începutul anului 2007 și 2008. Ministerele și alte autorități administrative centrale vor elabora planurile de acțiuni proprii, convenite cu Unitatea de coordonare a reformei administrației publice și cu Comisia guvernamentală pentru reforma administrației publice centrale.

Unitatea de coordonare a reformei administrației publice:

va monitoriza desfășurarea reformei și acorda recomandări ministerelor în vederea realizării eficiente a Planului de implementare a reformei administrației publice centrale;

va coordona ajutorul acordat de donatori pe întreaga perioadă de implementare a reformei administrației publice centrale, inclusiv managementul mijloacelor financiare ale donatorilor (Fond fiduciar);

va desfășura alte activități în conformitate cu principiile și obiectivele reformei administrației publice centrale.

Ministerele și alte organe administrative centrale, responsabile de implementarea acțiunilor reformei, vor prezenta cu regularitate rapoarte Unității de coordonare a reformei administrației publice centrale, relatând succesele înregistrate și explicând neîndeplinirea unor acțiuni trasate.

Monitorizarea permanentă a procesului de realizare a reformei va fi efectuată de Comitetul de supraveghere, format din reprezentanți ai Parlamentului, Președinției, Guvernului, comunității donatorilor și societății civile în vederea identificării succeselor înregistrate și acțiunilor schițate, precum și în scopul asigurării comunicării și coordonării acțiunilor între factorii interesați.

În baza concluziilor și recomandărilor Comitetului de supraveghere, Unitatea de coordonare a reformei administrației publice va prezenta rapoarte

sistematice Comisiei guvernamentale pentru reforma administrației publice centrale, care vor include și soluții privind înlăturarea neajunsurilor depistate. Comisia se va întruni regulat pentru a analiza succesele înregistrate în realizarea acțiunilor prioritare.

Guvernul va prezenta un raport anual în Parlament și Președinție, cu expunerea realizărilor și sarcinilor de perspectivă.

Acoperirea financiară a costurilor de implementare a reformei administrației publice centrale în Moldova se va efectua din bugetul de stat și din resursele financiare ale donatorilor.

În procesul implementării reformei pot fi folosite diverse mecanisme de utilizare a asistenței financiare și tehnice a donatorilor: Fondul fiduciar, metoda suportului bugetar (SWAp), în funcție de necesitățile Guvernului.