

UNELE ASPECTE PROBLEMATICE ALE REFORMEI GUVERNULUI

- Reforma Guvernului a generat mai multe critici legate de procesul de elaborare și implementare a acestei inițiative: instituțional-funcționale, social-economice, de transparență și informare.
- Cadrul normativ actual renunță la fixarea numărului de ministere care, ulterior, poate afecta cadrul strategic de funcționare a Guvernului pe termen lung, atât la nivel operațional, cât și la nivel de implementare a politicilor strategice. Criteriile echivoce de fuzionare a ministerelor, în perspectivă, pot periclita funcționalitatea instituțională a ministerelor nou create, precum și a întregului cabinet de miniștri.
- În timp ce reforma Guvernului este prezentată societății într-o lumină pozitivă, aceasta are implicații economice și sociale îngrijorătoare. Disponibilizările numeroase și optimizările de personal prevăzute de reformă nu asigură de unele singure creșterea scontată a salariului funcționarilor publici, aceasta depinzând de mai mulți factori dificil de estimat la moment. Nici depolitizarea ministerelor- un alt scop anunțat al reformei- nu este certă în condițiile în care criteriile și indicatorii de evaluare care stau la baza deciziilor luate de autorii reformei în procesul de angajare a secretarilor generali/ secretarilor de stat nu sunt clare.

Despre Autor:

Ion **TĂBĂRȚĂ**

Info despre autor: Ion Tăbârță este licențiat în istorie (Universitatea de Stat din Moldova) și științe politice (Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București), magistru în relații internaționale (Universitatea din București).

Abrevieri

APC	Administrația Publică Centrală
APL	Administrația Publică Locală
APP	Agenția Proprietății Publice
ASP	Agenția Servicii Publice
CIR	Centrul de Implementare a Reformelor
CNRAP	Consiliul național pentru reforma administrației publice
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei)
ONG	Organizație non-guvernamentală
PAUEM	Planul de Acțiuni UE-Moldova
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PL	Partidul Liberal
RAPC	Reforma administrației publice centrale
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (Susținerea îmbunătățirii sistemului de guvernare și conducere)

Cuprins

Abrevieri	
Sumar executiv	3
1. Contextul demarării reformei Guvernului	4
2. Aspectele instituțional-funcționale ale reformei Guvernului	6
3. Aspectele social-economice ale reformei Guvernului	10
4. Transparența și informarea privind implementarea reformei Guvernului	14
Concluzii și recomandări	15

Sumar executiv

Reformarea administrației publice centrale este un angajament asumat de Republica Moldova față de partenerii de dezvoltare cu scopul de a accelera apropierea sa de Uniunea Europeană.

Precedenta Lege cu privire la Guvern a fost adoptată în anul 1990, în condițiile în care Uniunea Sovietică încă exista ca stat. Cu certitudine, Republica Moldova are nevoie de o nouă lege a Guvernului care să reflecte necesitățile și imperatiile momentului. La baza reformei Guvernului au stat trei criterii: optimizare, eficientizare și stimulare. În spațiul public, la nivel politic, autorii reformei Guvernului au accentuat următoarele aspecte ale acestei inițiative: depolitizarea și reducerea ministerelor, optimizările de personal și creșterea salariilor funcționarilor din executiv.

Totodată, atât la nivel politic (PDM), cât și la nivel instituțional-guvernamental (Guvern, Centrul de Implementare a Reformelor), promotorii reformei guvernului au accentuat în discursurile publice câteva elemente inovative ale reformei guvernului:

- s-a renunțat la fixarea rigidă a structurii Guvernului în lege. Potrivit noii legi cu privire la Guvern, lista ministerelor este confirmată, cu votul majorității deputaților, odată cu votul de investire a executivului în plenul Parlamentului;
- s-a depolitizat Guvernul prin divizarea funcțiilor politice de cele administrative în cadrul activității cabinetului de miniștri. Odată cu excluderea funcțiilor de vice-ministru - func-

ții politice din cadrul ministerelor – postul de ministru va constitui unica poziție politică din Guvern. În fruntea ierarhică a funcționarilor publici din ministere sunt secretarii generali, cu largi atribuții manageriale și secretarii de stat răspunzători de domenii;

- s-au fortificat competențele Cancelariei de Stat în cadrul Guvernului. În rezultatul reformei, Cancelaria de Stat este organul de expertiză generală a activității guvernamentale, în special în domeniul promovării și monitorizării implementării politicilor.

De asemenea, autorii reformei Guvernului au accentuat ideea că reducerea numărului de ministere va micșora cheltuielile la bugetul de stat. Drept urmare a optimizărilor de personal în structura guvernului, economiile rezultate urmează a fi redistribuite spre creșterea veniturilor funcționarilor rămași în cadrul ministerelor pentru asigurarea unor salarii atractive ale angajaților din executiv.

Menționăm că este prematură orice evaluare a implementării reformei Guvernului, deoarece procesul este la etapa incipientă. Cu toate acestea, deja la această fază, s-au reliefat unele aspecte problematice ale modului de realizare a reformei Guvernului, fapt care, ulterior, ar putea periclita reușita acestui proces. Din aceste considerente, acest studiu are drept scop de bază, din perspectiva abordării politologice, să treacă în revistă și să analizeze principalele aspecte problematice ale reformei executivului la nivel de concept.

1. Contextul demarării reformei Guvernului

Subiectul reformei administrației publice în Republica Moldova este discutat de mai bine de 10 ani. În anul 2005, la 22 februarie, Republica Moldova a semnat Planul Individual de Acțiuni cu Uniunea Europeană (PAUEM)¹ care prevedea reformarea administrației publice centrale (APC). Începând cu anul 2006, Republica Moldova a început procesul de modernizare a legislației cu privire la APC.

La baza reformării APC, inițiate în anul 2006, a stat documentul de politici „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” (Strategia RAPC)², adoptat la 30 decembrie 2005. Reforma s-a referit la următoarele obiective de bază: reorganizarea APC, optimizarea procesului decizional, perfecționarea managementului resurselor umane și perfecționarea managementului finanțelor publice. Acest document pune accent pe analiza funcțională a instituțiilor executivului.

Una dintre primele decizii referitoare la Strategia RAPC a fost crearea Ministerului Administrației Publice Locale. În conformitate cu o hotărâre a Guvernului³, unele ministere din cadrul Guvernului urmau să instituie unități de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor cu scopul de a contribui la eficientizarea activității administrației publice.

Experții care au participat la evaluarea gradului de realizare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale au constatat că obiectivele strategiei au fost realizate „parțial”, iar impactul acțiunilor realizate asupra organizării și funcționării autorităților administrației publice centrale a fost apreciat drept „satisfăcător”, recomandând ca reforma APC să fie continuată și aprofundată⁴.

După expirarea perioadei de implementare a Strategiei RAPC, s-a considerat necesară continuarea acțiunilor de reformare începute. Însă, deoarece un nou document de acțiuni referitoare la continuarea reformei APC nu a fost aprobat, reforma a fost suspendată.

Subiectul reformei administrației publice a revenit în prim-planul spațiului public după semnarea de către Republica Moldova, la 27 iunie 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană⁵. Cabinetul de miniștri, printr-o hotărâre din 12 octombrie 2015⁶, a instituit Consiliul național pentru reforma administrației publice (CNRAP). Ideea creării acestei instituții a venit din partea partenerilor de dezvoltare⁷, având drept scop asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor guvernului în domeniul reformei administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. CNRAP este condus de prim-ministru, fiind compus din reprezentanți ai Guvernului și Parlamentului.

În octombrie 2015, la solicitarea Guvernului și cu sprijinul Uniunii Europene, a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova. În cadrul inițiativei, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)⁸ a fost făcută o radiografie completă a administrației publice pornind de la principiile de bună guvernare din UE.

La prezentarea raportului pentru primele 100 de zile de activitate, la 28 aprilie 2016, premierul Pavel Filip a anunțat optimizarea componenței Guvernului. Aceasta presupunea lichidarea a circa o treime din ministerele și agențiile Guvernului, iar competențele acestora urmau să fie redistribuite celorlalte instituții⁹. La 26 octombrie 2016, cabinetul de miniștri a mo-

¹ Planul de Acțiuni UE-Moldova . 32p. / <http://infoeuropa.md/files/planul-de-actiuni-ue-moldova.pdf>

² Hotărâre nr.1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. / <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=1>

³ Hotărâre nr.710 din 23.06.2006 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316394>

⁴ Bulat V., Arachelov V., Corobceanu S., Pinteș I., Talmazan I. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău, 2011, p.11. / http://www.soros.md/files/publications/documents/Reforma_APC%20FINAL.pdf

⁵ Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. 1812p. / <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

⁶ Hotărâre nr.716 din 12.10.2015 cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice. / <http://lex.justice.md/md/361601/>

⁷ Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. Ianuarie, 2015, p.14. / http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf

⁸ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. Moldova. December 2015. 128p. / http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_raport.pdf

⁹ Discursul prim-ministrului Pavel Filip la prezentarea Raportului pe 100 de zile de mandat, 28.04.2016. / <http://gov.md/ro/content/discursul-prim-ministrului-pavel-filip-la-prezentarea-raportului-pe-100-de-zile-de-mandat>

dificat Hotărârea Guvernului nr.657 din 6 noiembrie 2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită a Cancelariei de Stat¹⁰. Această decizie a fost etapa premergătoare demarării reformei Guvernului. Conceptual, Cancelaria de Stat este centrul de activitate a întregului guvern.

La începutul anului 2017, printr-o hotărâre a cabinetului de miniștri¹¹, a fost instituit Centrul de Implementare a Reformelor (CIR), care are statut de instituție publică. Scopul CIR-ului este de a acorda Guvernului asistență în implementarea reformelor la nivel guvernamental pentru a crea un sistem modern și eficient de administrare. Pentru început, această instituție are drept obiectiv să contribuie la realizarea de către Guvern a Programului său de activitate și la implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Fondator al CIR este Guvernul care delegă exercitarea funcției de fondator Cancelariei de Stat. Pentru cheltuielile legate de instituirea, funcționarea și implementarea Strategiei de reformă a administrației publice Centrul de Implementare a Reformelor a primit finanțare în sumă de 5970,3 mii lei¹².

Reforma guvernului a fost lansată printr-o decizie politică. La 10 mai 2017, președintele PDM, Vladimir Plahotniuc, a anunțat că formațiunea pe care o conduce va oferi tot sprijinul politic necesar pentru ca guvernul să demareze procesul de reformare a administrației publice centrale. Liderul democraților a precizat că reforma guvernului se va axa pe câțiva piloni

centrali: micșorarea numărului de ministere și agenții, depolitizarea ministerelor, optimizarea costurilor și eficientizarea funcționării executivului. Decizia PDM de a demara reforma guvernului a fost susținută necondiționat la nivel politic de PL¹³, ex-partener de guvernare al democraților.

La 23 mai 2017, prim-ministrul, Pavel Filip, și directorul CIR, Iurie Ciocan, în cadrul ședinței CNRAP, au prezentat proiectul de lege cu privire la Guvern și noua structură a executivului¹⁴. La 12 iunie 2017, Guvernul a aprobat și prezentat Parlamentului spre examinare proiectul de lege cu privire la Guvern¹⁵, pe care (proiectului de lege nr.201 din 19.06.2017¹⁶) legislativul l-a votat la 7 iulie 2017¹⁷.

La 21 iulie 2017, la propunerea prim-ministrului Pavel Filip și în baza Legii nr.136 din 07.07.2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.189 din 21.07.2017¹⁸ privind reducerea numărului ministerelor – de la 16 la 9. În conformitate cu această hotărâre, Guvernul urma, în termen de 3 luni, să reorganizeze structura organelor centrale de specialitate ale administrației publice, să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu noua structură a organelor centrale de specialitate ale administrației publice.

Autorii reformei Guvernului au precizat că acest cabinet de miniștri va asigura o perioadă de tranziție până la finele anului 2017¹⁹ când urmează să aibă loc o evaluare a ministerelor în baza criteriilor de eficiență și performanță care însă, nu au fost precizate.

¹⁰ Hotărâre nr.1183 din 26.10.2016 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367290>

¹¹ Hotărâre nr.11 din 18.01.2017 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368494>

¹² Hotărâre nr.224 din 12.04.2017 cu privire la repartizarea mijloacelor financiare. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369938>

¹³ Partidul Liberal susține necondiționat reforma Administrației Publice Centrale, 10 mai 2017. / <http://pl.md/libview.php?!=ro&id-c=78&id=6922&t=/Presa/tiri/Partidul-Liberal-sustine-necondiționat-reforma-Administrației-Publice-Centrale>

¹⁴ Premierul Pavel Filip, la prezentarea noii structuri a guvernului, operațională din vară, 23.05.2017. / <http://gov.md/ro/content/premier-pavel-filip-la-prezentarea-noii-structuri-guvernului-operationala-din-vara>

¹⁵ Hotărâre nr.426 din 12.06.2017 pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la guvern. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370660>

¹⁶ Proiectul de lege cu privire la Guvern. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3804/lan-guage/ro-RO/Default.aspx>

¹⁷ Lege nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370935>

¹⁸ Hotărâre nr.189 din 21.07.2017 pentru aprobarea listei ministerelor. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371706>

¹⁹ Remanieri în Guvern până în 19 decembrie! Vlad Plahotniuc a anunțat că miniștrii care nu iau în serios problemele cetățenilor vor pleca, 14 noiembrie 2017. / https://www.publika.md/remanieri-in-guvern-pana-in-19-decembrie-vlad-plahotniuc-a-anunțat-ca-ministrii-care-nu-iau-in-serios-problemele-cetatenilor-vor-pleca_2986707.html

2. Aspectele instituțional-funcționale ale reformei Guvernului

Micșorarea numărului de ministere este unul dintre elementele principale în demararea și promovarea reformei guvernului. Scopul declarat al micșorării numărului de ministere, dar și a agențiilor, prin fuziunea mai multor instituții, este eficientizarea structurii executivului. Autorii reformă prevăd că această modalitate de eficientizare structurală a guvernului (reducerea instituțiilor) va optimiza funcțional și economic cabinetul de miniștri. Politic, guvernarea a promovat în spațiul public mesajul că micșorarea numărului de ministere va reduce din cheltuielile banilor publici²⁰.

2.1 Flexibilitatea structurii Guvernului poate să destabilizeze cadrul său strategic de funcționare

În legea veche cu privire la Guvern (nr.64 din 31 mai 1990),²¹ modificată de mai multe ori, exista Titlul IV intitulat Structura Administrației Publice Centrale care conținea un singur articol (Art.24) și specifica care sunt organele centrale de specialitate ale administrației publice centrale. În alin.(1) al art.24 al legii vechi cu privire la Guvern erau enumerate ministerele care activează.

Reorganizarea instituțională a structurii cabinetului de miniștri a fost realizată în două etape: 1) adoptarea Legii cu privire la Guvern de către legislativ și 2) solicitarea în Parlament de către prim-ministru de a reduce numărul ministerelor de la 16 la 9.

Art.10 din noua lege cu privire la Guvern (nr.136 din 07.07.2017)²², se referă la structura Guvernului. Alin. (4) al art.10 prevede că „Prim-ministrul are dreptul să solicite Parlamentului, în perioada exercitării manda-

tului, modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării prim-ministrului prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor cu votul majorității deputaților aleși”.

Noua lege cu privire la Guvern renunță la fixarea numărului de ministere în actul legislativ și acordă prim-ministrului dreptul de a solicita Parlamentului atâtea ministere cât consideră acesta necesare pentru funcționarea cabinetului de miniștri. Această prevedere stabilește că competența de formare a structurii cabinetului de miniștri a fost delegată prim-ministrului. Parlamentul are doar competența legislativă de a decide asupra structurii guvernului propusă de premierul desemnat sau cel aflat în funcție.

Alin.(4) al art.10, al legii cu privire la Guvern creează premise legale ca prim-ministrul să poată modifica lista ministerelor, printr-o procedură similară celei de investire a Guvernului, în perioada mandatului său de conducere a cabinetului de miniștri. Pentru aceasta, prim-ministrul trebuie să solicite Parlamentului modificarea listei ministerelor, iar Parlamentul, printr-o hotărâre a majorității deputaților aleși, poate adopta noua structură a cabinetului de miniștri. În lege nu este explicit prevăzut de câte ori, pe parcursul unui mandat legislativ, prim-ministrul are dreptul de a solicita Parlamentului modificarea structurii Guvernului.

Prevederea legislativă privind flexibilitatea numărului de ministere a ridicat mai multe semne de întrebare privind stabilitatea actului de guvernare. Reprezentanții PSRM au declarat în timpul dezbaterii în parlament a proiectului de lege, că o astfel de abordare acordă prim-ministrului posibilitatea de a propune diferite organigrame: „... astăzi vreau 10 ministere, mâine o să vreau 16, dar poimâine – 22 și din nou de la 22 o să coborâm la 5 ministere”²³.

²⁰ Reformă dură la guvern! Plahotniuc anunță că rămân doar 9 din 16 ministere, 10 mai 2017. / http://www.canal3.md/ro/reforma-dura-la-guvern-plahotniuc-anunta-ca-raman-doar-9-din-16-ministere_47193.html

²¹ Lege nr.64 din 31.05.1990 cu privire la guvern. / <http://lex.justice.md/md/312895/>

²² Lege nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. / <http://lex.justice.md/md/370935/>

²³ Stenograma ședinței plene a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 30 iunie 2017, p.30. / <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=C0tV2JDT7CM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

Prevederea privind formarea arbitrară, la discreția premierului, a structurii cabinetului de miniștri, poate afecta cadrul strategic de funcționare a executivului în perspective mai lungi de timp, atât la nivel operațional, cât și în privința implementării cadrului de politici strategice existente. Instituțional, este foarte dificil de a decupla un domeniu sau mai multe domenii din cadrul unui minister și atribuirea sau transformarea lor într-un minister nou și invers.

2.2 Criteriile de fuzionare a ministerelor nu sunt foarte clare

La 21 iulie 2017, prin hotărârea nr.246 din 20.07.2017 Parlamentul a aprobat Lista ministerelor²⁴, numărul lor micșorându-se de la 16 la 9. Dintre acestea, 5 ministere au rămas intacte, ele păstrându-și denumirea anterioară reformei. Celelalte 4 ministere au rezultat din reorganizarea prin absorbție a altor ministere și instituții de stat.

Criteriile de comasare care au stat la baza formării celor patru ministere constituie un aspect important al optimizării instituționale a cabinetului de miniștri. Aceste criterii de comasare nu au fost explicate clar și argumentate în societate. Conform autorilor reformei, următoarele criterii tehnice au stat la baza concentrării mai multor instituții ministeriale într-un singur minister:

- corelarea politicilor;
- compatibilitatea în activitate;
- funcționalitatea complementară;
- scopuri și resurse comune;
- eficientizarea programelor de suport de stat;
- coordonarea dezvoltării strategice;
- dezvoltarea unui cadru de reglementare inteligent;
- reducerea costurilor administrative.

CIR a argumentat logica comasării ministerelor prin două criterii: 1) compatibilitate și 2) complementaritate și anume:

- în Ministerul Economiei și Infrastructurii au fost unite ministerele care conceptual au drept scop să asigure creșterea economică;
- în Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regio-

nale și Mediului au fost însumate ramuri care par contradictorii, dar care depind unele de altele. În baza unor analize s-a constatat că în așa mod poate fi creată o balanță în utilizarea efectivă a mediului printr-o economie agricolă axată pe utilizarea eficientă a mediului înconjurător;

- la crearea Ministerului Sănătății, Protecției Sociale și Familiei s-a mers pe similitudinea politicilor elaborate și excluderea dublărilor în activitate și oferirea posibilității creării unui centru unic de generare a politicilor publice în domeniul muncii, protecției sociale și sănătății;
- la baza creării Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, de asemenea, a stat similitudinea domeniilor care fac parte din noul minister.

Atât prim-ministrul, cât și CIR-ul, au ținut să precizeze că s-a luat în calcul și faptul că în cadrul unui minister să nu predomină un sector asupra altuia, domeniile ministeriale completându-se organic între ele. S-a insistat pe faptul că logica comasării ministeriale a fost gândită în așa mod încât să nu fie pierdute din competențele organigramei guvernamentale precedente.

Cea mai simplă fuzionare ministerială a fost cea prin care Ministerul Muncii și Protecției Sociale a preluat Ministerul Sănătății. Noile ministere apărute în urma fuzionării creează, la o evaluare primară, impresia că sunt exagerat de aglomerate instituțional. Ministerului Economiei i-au fost transmise ministerele Transporturilor și Tehnologiei Informației, precum și componenta construcțiilor de la Ministerul Dezvoltării Regionale. Ministerul Culturii a preluat Educația, Tineretul și Sportul, plus domeniul cercetare de la Academia de Științe. Ministerul Dezvoltării Regionale a absorbit Ministerele Agriculturii și Mediului.

La prezentarea în Parlament²⁵ a proiectului de hotărâre privind modificarea numărului de ministere, a fost explicată structura aglomerată a acestor ministere prin faptul că conținutul și organizarea internă trebuie să prevaleze asupra dimensiunii instituționale și că Secretarii de stat, în calitate de funcționari publici, sunt cei care vor asigura continuitatea instituțională a Guvernului în caz de modificare a organigramei lui.

Anterior demarării reformei Guvernului, atât experții²⁶, cât și factorul politic²⁷, au propus diferite opțiuni

²⁴ Proiectul de hotărâre nr.246 din 20.07.2017 pentru aprobarea Listei ministerelor. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactele-legislative/tabid/61/LegislativId/3850/language/ro-RO/Default.aspx>

²⁵ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 21 iulie 2017, pp.112-116. / <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=OXX3Fa0nNKs%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

²⁶ Alaiba D. Un Guvern cu doar 10 ministere. E posibil. 11 noiembrie 2015. / <https://alaiba.wordpress.com/2015/11/11/un-guvern-cu-doar-10-ministere-e-posibil/>

²⁷ Cum vede ministrul Chirinciuc structura Guvernului după reformă: Vom insista să rămână doar 9 ministere. 5 decembrie 2016. / <http://bani.md/cum-vede-ministrul-chirinciuc-structura-guvernului-dupa-reforma-vom-insista-sa-ramana-doar-9-ministere---83845.html>

de fuziune a ministerelor. Spre exemplu, o versiune de fuziune ministerială a fost cea a Ministerului Economiei cu cel al Finanțelor. Argumentul pentru o astfel de fuziune instituțională a fost că un astfel de minister există și în alte state. Mai mult decât atât, această situație ar facilita dialogul cu donatorii externi, deoarece, în acest caz, funcția de negociator-șef nu va fi divizată între două ministere.

Republica Moldova a avut experiența comasării ministeriale care, însă, din varii motive, nu au funcționat. Spre exemplu, comasarea Ministerului Sănătății cu cel al Muncii și Protecției Sociale într-un singur minister a fost realizată și anterior, în cadrul Guvernului Tarlev²⁸. După nici un an de la fuzionare, ministerele au fost separate pe motiv că politicile din ambele domenii erau fragmentate. Și în cazul actualei fuzionări instituționale dintre aceste două ministere, experții din domeniul sănătății s-au pronunțat împotriva realizării comasării ministeriale. Principalul argument invocat a fost că într-o țară săracă, precum Republica Moldova, nu este indicată combinarea sectorului social cu cel de ocrotire a sănătății²⁹.

Împotriva fuziunii Ministerului Mediului cu cel al Agriculturii și Industriei Alimentare s-au pronunțat ONG-urile de mediu³⁰. Acestea au afirmat că Ministerul Mediului protejează resursele naturale, pe când cel al agriculturii este dependent de aceste resurse. În opinia ONG-urilor de mediu, aceste două domenii – al mediului și al agriculturii – sunt incompatibile pentru a fi reglementate de aceeași instituție, ele aflându-se în conflict de interese. Aceste organizații au propus ca în noua structură a guvernului, Ministerul Mediului să rămână separat, iar la Ministerul Agriculturii să fie alipit doar domeniul Dezvoltării Regionale (componenta aprovizionare cu apă, canalizare și managementul deșeurilor).

Modul în care se vor integra funcțional fostele ministere într-un tot întreg instituțional organic este dificil de estimat la această fază incipientă a reformei. Aceasta va depinde de mai mulți factori, atât obiectivi (cât de bine au fost gândite compatibilitatea și complementaritatea instituțiilor comasate), cât și subiectivi (factorul uman, cum ar fi persoana ministrului care va conduce ministerele cu multiple domenii).

2.3 Depolitizarea Guvernului prin divizarea funcțiilor politice de cele administrative nu este suficient de transparentă

Funcțional, reforma Guvernului și-a propus să realizeze depolitizarea instituțională a ministerelor. Conceptual, în urma realizării reformei Guvernului, ministerele trebuie să rămână doar drept centre de creare a politicilor publice. În ministere nu se mai găsesc funcțiile de: 1) control; 2) autorizare; 3) administrarea proprietății. Aceste atribuții, potrivit autorilor reformei, nu sunt specifice activității executivului.

Toate instrumentele care se referă la implementarea politicilor, acțiuni regulatorii, control sau management asupra proprietății publice aflate în gestiunea ministerelor au fost transmise agențiilor subordonate Guvernului. Ministerul trebuie să fie un aparat de lucru în cadrul cabinetului de miniștri cu scopul de a asigura generarea de politici publice și control asupra acestora.

Una dintre inovațiile majore ale reformei Guvernului 2017 se referă la faptul că viceministrii sunt înlocuiți cu secretarii de stat. De fapt, funcția de secretar de stat a fost instituită anterior reformei Guvernului. În conformitate cu Legea privind administrația publică centrală de specialitate³¹ adoptată în anul 2012 următorii în structura ierarhică după miniștri sunt secretarii generali de stat și secretarii de stat responsabili de domenii.

După implementarea reformei, funcția de ministru trebuie să fie unica poziție politică în minister, restul conducătorilor fiind funcționari publici. Acest fapt presupune că funcțiile politice sunt divizate de cele administrative, realizându-se, în așa mod, depolitizarea cabinetului de miniștri. Totodată, reforma Guvernului presupune că ministerele au trecut printr-un proces de reorganizare internă și optimizare a structurilor sale.

La 26 iulie 2017, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.595 prin care a aprobat Structura-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului³². În conformitate cu

²⁸ Hotărâre nr.1322 din 14.12.2005 cu privire la aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri ale guvernului. / http://lex.justice.md/document_rom.php?id=BE99847C:09263E82

²⁹ Ministerul Sănătății ar putea fuziona cu un alt minister, 20.07.2016. / <http://www.e-sanatate.md/News/5999>

³⁰ Declarația Societății Civile privind monitorizarea Acordului de Asociere pe aspectele protecției mediului. / <http://www.environment.md/info/218-Declaraia-Societii-Civile-privind-monitorizarea-Acordului-de-Asociere-pe-aspectele-protectiei-mediului.html>

³¹ Lege nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344256>

³² Hotărâre nr.595 din 26.07.2017 pentru aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului. / <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370969&lang=1>

structura-tip aprobată, conducerea ministerului este exercitată de către ministru, un secretar general de stat și secretari de stat.

Conceptual, prin excluderea funcțiilor de viceministri se urmărește instituirea statutului managerilor de top în sistemul de funcționari publici. Numărul secretarilor de stat pentru fiecare minister a fost stabilit de Guvern, în funcție de domeniile de activitate ale cabinetului de miniștri, transmise în competența autorității. În cadrul fiecărui minister s-a instituit un Colegiu al Ministerului, compus din persoane cu funcții de răspundere și condus de ministru. Secretarii generali ai ministerelor și secretarii de stat au fost desemnați în urma desfășurării concursurilor de ocupare a funcțiilor publice de conducere de către comisii speciale organizate și create prin decizia Guvernului din 16 august 2017³³.

Un rol crucial în realizarea depolitizării ministerelor, care reprezintă un obiectiv major al reformei Guvernului, revine acestor comisii speciale organizate pentru selectarea persoanelor în funcțiile superioare din ministere. Comisiile trebuie să fie independente, iar rezultatele concursului să nu fie influențate de factorul politic din cadrul guvernării. Acestea trebuie să se conducă de principiul meritocrației și să aleagă cei mai buni specialiști din domeniul selectat. Aceasta poate fi realizat doar în condițiile transparenței maxime de organizare a concursurilor de selectare a candidaților. În caz contrar, depolitizarea ministerelor se va reduce la modificări structurale în cadrul instituțiilor ministeriale.

De asemenea, va fi știrbită credibilitatea realizării depolitizării ministerelor dacă mulți din foștii viceministri se transformă automat în secretari generali sau în secretari de stat. Spre exemplu, la Ministerul Economiei și Infrastructurii, patru din cei cinci secretari de stat responsabili de domenii specifice ocupau, până la reformă, funcția de viceministru în Guvern. Același lucru este valabil și pentru alte ministere, cum ar fi cel al Sănătății, Muncii și Protecției Sociale sau cel al Justiției.

Orice optimizări de personal suportă anumite riscuri. În cazul concedierilor rapide se pot produce mai multe erori. Nu există certitudini că vor fi selectați cei mai indicați specialiști pentru aceste funcții. Angajații transferați în alte funcții vor avea nevoie de timp

pentru a face față noilor fișe de post. În așa mod poate fi afectat climatul moral și profesional în aparatul ministerial și, ulterior, se poate ajunge la ineficiență și blocaje instituționale în actul guvernării.

2.4 Organele permanente de lucru ale Guvernului

Organele permanente de lucru ale Guvernului sunt: Cancelaria de Stat, Corpul de control al prim-ministrului și Cabinetul prim-ministrului. În noua lege cu privire la Guvern dispăre Prezidiul Guvernului care a fost creat în ianuarie 2011, odată cu constituirea Alianței pentru Integrare Europeană 2³⁴. Din Prezidiul Guvernului făceau parte prim-ministrul și vice-prim-miniștrii. Instituția lichidată coordona activitatea internă și aproba ordinea de zi a cabinetului de miniștri.

Legea cu privire la Guvern fortifică pozițiile Cancelariei de Stat în ierarhia funcțională a puterii executive. În mod special, alin.(2) al art.31 din lege stipulează că Cancelaria de Stat elaborează, promovează și implementează politica statului în domeniul resurselor umane din administrația publică și coordonează realizarea managementului resurselor umane în cadrul ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență. Modul de organizare și funcționare a Cancelariei de Stat este stabilită de către Guvern, instituția fiind condusă de secretarul general al Guvernului, subordonat direct premierului, numit și eliberat din funcție de către Guvern.

De asemenea, în cadrul Cancelariei de Stat este instituit și Corpul de control al prim-ministrului, existența căruia era prevăzută și în fosta lege a Guvernului.³⁵ Prin revitalizarea acestei instituții sunt fortificate pozițiile prim-ministrului în cadrul autorității publice centrale. Corpul de control este în subordinea directă a prim-ministrului, șeful instituției fiind numit și eliberat din funcție de către prim-ministru. Alin.(3) al art.32 al legii cu privire la Guvern, dar și hotărârea nr.790 din 10 octombrie 2017³⁶ stabilesc competențele Corpului de control al prim-ministrului. În Regulamentul de organizare și funcționare a Corpului de control al prim-ministrului, adoptat prin hotărârea

³³ Hotărâre 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. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371275>

³⁴ Cabinetul de miniștri Filat 2, 14 ianuarie 2011. / <http://www.jc.md/cabinetul-de-ministri-filat-2/>

³⁵ Lege nr.143 pentru completarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la guvern. / <http://lex.justice.md/md/348893/>

³⁶ Hotărâre 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>

Guvernului din 10 octombrie 2017, efectivul-limită al Corpului de control a fost stabilit în număr de 8 unități de personal.

A treia instituție permanentă de lucru al Guvernului este Cabinetul prim-ministrului. Alin.(1) al art.33 din Legea cu privire la Guvern stabilește că Cabinetul prim-ministrului este o subdiviziune separată în cadrul Cancelariei de Stat, constituită din consilieri, asistenți și secretari ai prim-ministrului și condusă de șeful cabinetului. În Lege nu sunt clar stabilite hotarele competențelor dintre Corpul de control și Cabinetul prim-ministrului. Logica legii presupune că, spre deosebire de Corpul de control, care are atribuții sporite de control și monitorizare, Cabinetul prim-ministrului va fi mai mult o instituție cu funcții consultative pe lângă șeful cabinetului de miniștri.

Reforma Guvernului fortifică pozițiile prim-ministrului în cadrul puterii executive. Dispare Prezidiul Guvernului ca o reminiscență a guvernelor din cadrul Alianțelor pentru integrare europeană. În schimb, apare Corpul de control al prim-ministrului care va consolida puterea și spațiul de manevră al șefului executivului în cadrul Cabinetului de miniștri.

Un alt aspect inovativ al noii legi cu privire la Guvern îl constituie situația de înlocuire a membrilor Guvernului, care se află în imposibilitate temporară de exercitare a atribuțiilor (art.26 și 27). În conformitate cu noua lege cu privire la guvern, în cazul absenței unui ministru sau viceprim-ministru, atribuțiile acestuia pot fi exercitate de prim-ministru. Aceeași situație se constată și în cazul asigurării interimatului acestor funcții. Totuși, legea prevede o situație când un ministru poate fi înlocuit de secretarul general de stat sau de secretarii de stat ai ministerelor. Aceștia îl pot înlocui pe ministru la ședințele Guvernului doar în activitățile de administrare a treburilor curente ale ministerului necesare pentru realizarea obiectivelor și direcțiilor strategice ale ministerului.

Un alt aspect de care va depinde reușita reformei Guvernului este „natura” relației executivului cu partidul de guvernământ. La moment, există o anumită confuzie referitoare la caracterul acestei relații – este ea una instituțională sau politică? Pentru a reuși depolitizarea administrației publice centrale, Guvernul trebuie să funcționeze instituțional în exercitarea atribuțiilor executive, fără a exista imixtiuni în activitatea lui din partea partidului de guvernământ.

3. Aspecte social-economice ale reformei Guvernului

Optimizarea cheltuielilor financiare ale administrației publice centrale reprezintă un alt element cheie al reformei Guvernului. Social-economic, reforma Guvernului urmărește optimizarea efectivului-limită a personalului din ministere, iar banii economisiți urmau să fie reinvestiți în creșterea salarială a funcționarilor din administrația de stat. În așa mod, se dorește să se ajungă la salarii atractive pentru funcționarii publici din executiv.

3.1 Optimizarea efectivului-limită a personalului din ministere

Un studiu intern privind numărul funcționarilor publici din ministere a atestat o creștere de per-

sonal de 42% din 2009 până în 2017³⁷, existând multe dublări de post și un aparat ministerial extins.

La momentul demăririi reformei Guvernului, în luna mai 2017, calculele Centrului de Implementare a Reformelor arătau că în ministere activau 2357 angajați, circa o treime dintre aceștea urmând a fi disponibilizți în urma optimizării de persoanl. Cu toate acestea, dat fiind faptul că 335 de posturi erau vacante, sub incidența optimizării urmau să cadă până la 400 de persoane³⁸. Astfel, la 23 mai 2017, s-a anunțat că reforma Guvernului se va solda cu concedierea din funcție a 372 de persoane³⁹.

Realizarea în practică a optimizării aparatelor ministeriale a corectat calculele făcute de CIR până

³⁷ Ciocan Iu. *Prin reforma guvernului am curățat câmpul care era prielnic elementelor coruptibile.* // Newsletter. Sinteze și Dezbateri de Politică Externă. Buletin bilunar APE/FES. Octombrie 2017, nr.9(139), p.5.

³⁸ Reforma guvernului anunțată de Vlad Plahotniuc ne va costa cel puțin 25 milioane de lei, iar din acești bani s-ar putea renova în jur de 20 de grădinițe din țară. / <http://mobi.protv.md/stiri/actualitate/reforma-guvernului-anuntata-de-vlad-plahotniuc-ne-va-costa-cel---1893451.html>

³⁹ Ședința Consiliului național pentru reforma administrației publice, 23 mai 2017. / <http://realitatealive.md/live-edin-a-consiliului-na-ional-pentru-reforma-administra-iei-publice---58015.html>

la demararea reformei Guvernului. În noile organele ale Guvernului prezentate la finele lunii august 2017⁴⁰ este reflectată o reducere de 895 de unități ale efectivului-limită de personal al ministe-

relor – de la 2053 la 1158 de funcții. Dintre acestea, 421 de funcții erau vacante. Conform acestor date, în realitate, 474 de persoane au fost afectate de procesul de optimizare a efectivului ministerelor.

TABEL NR.1. Efectivul-limită de personal în aparatele centrale ale noilor ministere

Minister	Efectivul-limită de personal al ministerelor până la reorganizare	Efectivul-limită de personal al ministerelor după reorganizare
Ministerul Economiei și Infrastructurii <i>Cu preluarea domeniilor de competență ale Ministerului Economiei, Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și a domeniului construcțiilor de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor</i>	311	155
Ministerul Finanțelor	540	298
Ministerul Justiției	141	90
Ministerul Afacerilor Interne	158	93
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	178	135
Ministerul Apărării	99	61
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării <i>Cu preluarea domeniilor de competență ale Ministerului Educației, Ministerului Culturii și ale Ministerului Tineretului și Sportului</i>	197	100
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale <i>Cu preluarea domeniilor de competență ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei și ale Ministerului Sănătății</i>	210	105
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului <i>Cu preluarea domeniilor de competență ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și ale Ministerului Mediului</i>	219	121
Total	2053	1158

Sursa: www.gov.md⁴¹

⁴⁰ Efectivul-limită de personal în aparatele centrale ale noilor ministere, 30 august 2017. / http://www.gov.md/sites/default/files/efectivul-limita_de_personal_in_noile_ministere_1.pdf

⁴¹ Guvernul a aprobat Regulamentele de funcționare a noilor ministere, 30.08.2017. / <http://www.gov.md/ro/content/guvernul-aprobat-regulamentele-de-functionare-noilor-ministere>

Cele mai mari optimizări au fost operate la Ministerul Finanțelor – de la 540 la 298 de angajați⁴². Procentual, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Educației, Culturii și Cercetării sunt cele mai afectate de optimizările de personal, ale căror efectiv urma a fi redus cu 50%. De asemenea, reduceri semnificative de personal au avut loc și la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. Cele mai neînsemnate disponibilizări de personal au fost operate la Ministerul Apărării, de la 99 la 61 de angajați, și la Ministerul de Externe și Integrării Europene, unde efectivul a fost micșorat de la 178 la 135 de persoane.

Federația Sindicatelor Angajaților din Serviciile Publice „SINDASP” susține că reforma administrației publice centrale este una necesară. Este important ca în cadrul acestui proces să nu fie lezate drepturile și interesele salariaților care activează în sistem, iar în cazul disponibilizărilor de personal să se respecte cadrul legal⁴³. În urma interviurilor realizate cu specialiști din cadrul sindicatelor, s-a atestat faptul că, deși CIR a manifestat deschidere, consultările cu sindicatele privind implementarea reformei Guvernului au fost modeste.

La nivel de ministere, o problemă majoră a reprezentat-o faptul că personalul nu a fost informat suficient despre consecințele reformei, aceasta provocând o anumită stare de tensiune în rândurile angajaților. De soarta persoanelor disponibilizate trebuie să se ocupe liderii de sindicate din cadrul ministerelor, însă aceștia au capacități reduse de a influența deciziile patronatelor, deoarece ei înșiși sunt angajați ai ministerelor și, la rândul lor, ar fi putut fi „optimizați”.

La nivel de federație sindicală a angajaților publici nu există date centralizate privind persoanele disponibilizate din ministere în urma reformei Guvernului. Responsabili din cadrul Federației sindicale de resort au declarat că nu a fost înregistrată nicio plângere a vreunui angajat din ministere. Aceasta poate însemna că 1) reforma s-a făcut corect, ori 2) oamenii le-a fost frică să depună petiții. În lipsa petițiilor persoanelor disponibilizate, sindicatele nu dispun de instrumente de a acorda serviciile de asistență persoanelor concediate.

Pensionari au căzut automat sub incidența reformei. Interviurile realizate cu persoane din cadrul ministerelor relevă faptul că o parte din personalul disponibilizat a fost reangajat pe alte poziții în structurile din subordinea administrativă a ministerelor. Datele informale arată că criteriul de loialitate politică a persoanelor disponibilizate față de partidul de guvernământ a fost important pentru reangajarea acestora în alte funcții administrative.

Calitatea profesională a persoanelor disponibilizate constituie o altă problemă survenită în urma optimizării personalului din ministere. În urma realizării reformei Guvernului, au fost reorganizate direcțiile din ministere. În consecință, au fost disponibilizați mulți specialiști-cheie cu experiență de lucru și expertiză în diferite domenii ministeriale⁴⁴. Ca urmare a reformei, în mai multe domenii, se poate ajunge la insuficiență de cadre calificate, fapt ce ar putea afecta negativ capacitatea instituțională a ministerelor și în consecință, calitatea politicilor publice.

3.2 Aspectele economice ale reformei Guvernului

Reforma Guvernului implică mai multe costuri economice. Este necesar de precizat că în conformitate cu art. 3 lit. c) din Legea bugetului de stat pe anul 2017, nr.279 din 16 decembrie 2016⁴⁵, au fost planificate mijloace financiare pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice în sumă de 40 mil. de lei.

Pentru costurile elaborării proiectului de lege cu privire la Guvern, bugetul de stat nu a suportat cheltuieli. Centrul de Implementare a Reformelor este susținut în cadrul activității sale de un proiect finanțat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), inclusiv de experți internaționali care oferă sprijin conceptual în realizarea reformei. Expertiza SIGMA a fost realizată la solicitarea CIR, fără a genera careva costuri pentru bugetul de stat⁴⁶.

⁴² Această mare de reducere de personal de la Ministerul Finanțelor se explică prin crearea trezoreriilor regionale, care nu sunt parte a aparatului central.

⁴³ Federația „SINDASP” este preocupată de impactul reformei administrației publice centrale asupra salariaților. 26 octombrie 2017. / <http://institutulmuncii.md/2017/10/federatia-sindasp-este-preocupata-de-impactul-reformei-administratiei-publice-centrale-asupra-salariaților/>

⁴⁴ Această constatare a fost expusă în urma interviurilor realizate

⁴⁵ Lege nr.279 din 16.12.2016 bugetului de stat pentru anul 2017. / <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368094>

⁴⁶ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 30 iunie 2017, p.37. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3804/language/ro-RO/Default.aspx>

Reforma Guvernului implică cheltuieli cauzate de optimizările de personal. În urma reformei executivului dispăre funcția de vice-ministru. În Nota informativă a proiectului de lege⁴⁷ se spune că, în conformitate cu art.17 din Legea nr.199 din 16 iulie 2010⁴⁸ cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (care prevede că la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt quantum al indemnizației), Guvernul va alocă mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Luând în calcul că până la reformă, în cabinetul de miniștri, existau în total 38 de funcții de vice-ministru, cheltuielile bugetare legate de plata indemnizațiilor de 2 salarii au fost calculate la circa 1,2 mil. lei. Calculele preliminare pentru remunerarea persoanelor concediate din funcție, în conformitate cu legislația în vigoare, au fost estimate la aproximativ 26 de mil. de lei⁴⁹.

Pe lângă cheltuielile estimate preliminar, autorii reformei prognozează economii care vor fi acumulate în urma comasării instituționale a Guvernului și optimizării cadrului de personal din administrația publică centrală. CIR a estimat că până la finele anului 2017, bugetul de stat va avea alte 10 milioane de lei disponibili din economiile de pe urma reformei, însă va trebui să acopere lipsa de 26 de milioane de lei. În plus, s-a estimat că este posibil ca economiile statului în anul 2018 să ajungă la 70 de mil. de lei⁵⁰. O altă estimare este că suprimarea funcției de vice-ministru va asigura și optimizarea cheltuielilor bugetare anuale cu circa 7,4 mil lei, din care 1,5 mil lei vor constitui contribuții de asigurări sociale și prime de asigurări medicale obligatorii, din contul reducerii cheltuielilor pentru retribuirea muncii.

Conceptual, reforma nu și-a pus scopul să facă economii la buget pe contul funcționarilor publici. Fondul de salarizare rămâne la minister. Economii nu se fac din contul salariului, acestea urmând a fi acumulate din costurile indirecte: oficii optimizate, unități de transport optimizate, cheltuieli de întreținere optimizate, cheltuieli de deplasare optimizate, toate cheltuielile aferente unui funcționar public etc.

Aceste economii urmează a fi redistribuite pentru sporirea salariilor funcționarilor rămași în aparatul ministerelor și, eventual, pentru creșterea motivației financiare a angajaților din Guvern. De asemenea, autorii reformei guvernului au prezentat estimări ale posibilelor creșteri salariale. Spre exemplu, în conformitate cu noua formulă, salariul secretarilor de stat s-ar putea apropia de 1000 de dolari sau aproximativ de 16-18 mii lei⁵¹.

Veniturile unui funcționar public sunt constituite din: 1) salariile de grile și 2) partea de bonus. Anterior, bonusurile la salarii erau plafonate prin lege cu 30%. În primăvara anului 2017 a fost scos acest plafon. La prima etapă, cea de tranziție, creșterile salariale vor fi determinate de creșterea bonusurilor. Scopul următoarei etape este să crească salariul de grilă în urma reformei salarizării angajaților din sectorul public.

Cifrele prezentate de autorii reformei Guvernului, la faza incipientă și estimativă a reformei, arată atractiv din punct de vedere economic. Indiscutabil, reforma declanșată va avea implicații financiare pentru bugetul public de stat, care vor fi estimate pe măsura realizării etapelor reformei, inclusiv prin prisma reformei salarizării sectorului bugetar. Important este ca reorganizarea instituțională și optimizările de personal să aducă eficiență financiară în cadrul aparatului ministerelor. În caz contrar, din punct de vedere economic, lucrurile nu se vor schimba substanțial în cadrul Guvernului, în schimb funcționalitatea instituțională a ministerelor poate fi serios perturbată.

⁴⁷ *Notă informativă la proiectul Legii cu privire la guvern.* // Proiectul de lege cu privire la guvern, pp.25-33. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3804/language/ro-RO/Default.aspx>

⁴⁸ Lege nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. / <http://lex.justice.md/md/336193/>

⁴⁹ Ședința Consiliului național pentru reforma administrației publice, 23 mai 2017. / <http://realitatealive.md/live-edin-a-consiliului-na-i-onal-pentru-reforma-administra-iei-publice---58015.html>

⁵⁰ Iurie Ciocan, directorul Centrului de Reforme, face declarații de presă după ședința guvernului, 30 august 2017. / <http://realitatealive.md/live-iurie-ciocan-directorul-centrului-de-reforme-face-declara-ii-de-presa-dupa-edin-a-guvernului---63381.html>

⁵¹ Ciocan Iu. *Prin reforma guvernului am curățat câmpul care era prielnic elementelor coruptibile.* // Newsletter. Sinteze și Dezbateri de Politică Externă. Buletin bilunar APE/FES. Octombrie 2017, nr.9(139), p.5.

4. Transparența și informarea privind implementarea reformei Guvernului

Subiectul necesității reformei Guvernului nu este contestat de nicio formațiune politică din Republica Moldova. Dezbaterile publice din societate și Parlament s-au referit la modul în care este realizată această reformă. Între guvernare, pe de o parte, și opoziție, pe de altă parte, nu au existat dezbateri asupra subiectului reformei Guvernului bazate pe argumente, nu au fost prezentate analize de impact, cost-eficiență a restructurării instituționale, criteriile de comasare a ministerelor.

De regulă, promotorii reformei Guvernului prezentau publicului larg deciziile deja luate privind reformarea executivului. Există puțină transparență în întregul proces: de la elaborarea deciziilor privind realizarea reformei Guvernului, până la momentul anunțului deciziei societății. Pe site-ul oficial www.particip.gov.md, proiectul de hotărâre a Guvernului „Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la Guvern” a fost plasat la 22 mai 2017, doar cu o zi înainte de prezentarea lui publică în cadrul ședinței CNRAP.⁵²

În comparație, realizarea reformei APC, în perioada 2006-2008, s-a desfășurat în condiții de mai multă transparență, informația despre mersul reformei putând fi găsită pe site-ul guvernamental www.rapc.gov.md. Centrul de Implementare a Reformelor nu are creată o pagină web oficială care ar informa publicul interesat despre modul de implementare a reformei Guvernului.

Un aspect foarte important îl reprezintă faptul că la momentul lansării reformei Guvernului, nu au fost

prezentate studii de impact al reformei. În timpul prezentării proiectului reformei în Parlamentul Republicii Moldova a fost anunțat că proiectul cu privire la Guvern a fost expertizat de către două grupuri mari de experți internaționali⁵³. Proiectul de lege a primit aviz de susținere în cadrul proiectului SIGMA și a fost încurajat de a fi promovat în continuare de către experții din cadrul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

Din partea societății civile, Consiliul Național pentru Participare de pe lângă Guvern a venit cu o opinie asupra proiectului de lege după prezentarea lui publică, în care a făcut unele comentarii și observații pentru a îmbunătăți calitatea proiectului⁵⁴. În societate, însă, nu au fost organizate discuții/dezbateri ample asupra proiectului de lege cu privire la Guvern la care să participe și societatea civilă într-un format mai larg, inclusiv cu participarea mediului de experți.

Un alt aspect foarte important al reformei Guvernului sunt criteriile de eficiență, care sunt destul de generale. Mulți funcționari din cadrul Guvernului relevă faptul că reforma nu este clară la nivel de structură și a obiectivelor de implementare. Ei susțin că în cadrul ministerelor, nu a existat o viziune comunicată sau scrisă referitoare la scopurile, obiectivele și indicatorii de performanță ai reformei Guvernului. Totodată, nu este clar cum va fi măsurată eficiența Guvernului după implementarea reformei.

⁵² Proiectul de hotărâre a Guvernului „Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la Guvern”, 22.05.2017. / <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4188>

⁵³ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 30 iunie 2017, pp.21-22. / <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3804/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵⁴ Opinie CNP pentru ședința Cabinetului de Miniștri din 08.06.2017. / <http://www.cnp.md/ro/sedinte-de-guvern/item/1922-%C5%9Fedin%C5%A3a-cabinetului-de-mini%C8%99tri-din-8062017-privind-legea-cu-privire-la-guvern>

Concluzii și recomandări

- Reforma Guvernului din anul 2017 este a doua tentativă, în ultimii 10 ani, a Republicii Moldova de a reforma administrația publică centrală. Prima, cea din 2006-2008, a fost realizată parțial și nu a fost dusă până la capăt. Ambele reforme au fost asumate de către Republica Moldova în contextul angajamentelor luate față de Uniunea Europeană. Reforma Guvernului este una necesară pentru a moderniza și a eficientiza administrația publică centrală.
 - Reforma Guvernului este prima etapă ce va oferi contextul legal necesar realizării reformei structurale a administrației publice centrale, dar și a administrației publice per ansamblu. Autorii reformei Guvernului argumentează necesitatea ei prin următoarele elemente inovative: renunțarea la fixarea rigidă a structurii Guvernului în lege, depolitizarea Guvernului prin divizarea funcțiilor politice de cele administrative, excluderea funcției de viceministru ca funcție politică, fortificarea competențelor Cancelariei de Stat ca centru al Guvernului, fortificarea principiilor de integritate. Reforma Guvernului a fost realizată în două etape: 1) schimbarea legii cu privire la Guvern și 2) demararea reorganizării instituțiilor și a optimizărilor de personal în baza noi legi.
 - Legea cu privire la Guvern renunță la fixarea numărului de ministere în actul legislativ și acordă prim-ministrului dreptul de a solicita Parlamentului atâtea ministere cât consideră el necesar pentru funcționarea cabinetului de miniștri. Prevederea legislativă privind flexibilitatea numărului de ministere a ridicat mai multe semne de întrebare privind stabilitatea actului de guvernare. Această prevedere poate afecta cadrul strategic de funcționare a Guvernului pe termen lung, precum și implementarea cadrului de politici strategice existente.
 - Reducerea numărului de ministere este unul dintre elementele principale în demararea și promovarea reformei Guvernului. Prin micșorarea numărului de ministere, dar și a agențiilor, se dorește eficientizarea structurii executivului și economisirea banilor publici.
- Rezultatul acestor intenții va depinde de reușita comasării ministerelor și optimizării numărului de personal din structura Guvernului. Evidențiem faptul că nu au fost dezbătute public și nici explicate clar criteriile de comasare ale ministerelor fuzionate într-un singur minister. Funcționalitatea ministerelor comasate va depinde foarte mult de capacitatea profesională și managerială a persoanei aflate în fruntea instituției.
- Reforma Guvernului își propune depolitizarea cabinetului de miniștri. Ministerele nu vor mai avea viceministri, care sunt înlocuiți cu secretarii de stat. Unica funcție politică în minister va fi cea de ministru, iar restul membrilor vor fi funcționari publici. Ministerele trec printr-un proces de reorganizare internă și optimizare a structurilor sale, în baza unui cadru normativ nou care are o structură-tip pentru toate ministerele din Guvern. Conducerea ministerului este exercitată de către ministru, un secretar general de stat și secretari de stat. Depolitizarea Guvernului va depinde foarte mult de modul în care comisiile special organizate pentru alegerea persoanelor în funcțiile superioare din ministere vor selecta candidații – se vor conduce de principiul meritocrației sau vor fi tentate să aleagă în funcție de loialitatea politică față de partid. Un alt aspect cardinal al depolitizării Guvernului va fi natura relației lui cu partidul de guvernământ – instituțională sau politică.
 - Noua lege a Guvernului fortifică pozițiile prim-ministrului în cadrul puterii executive. În structura instituțională a executivului nu se mai regăsește prezidiul Guvernului. Este creat Corpul de control, care este în subordinea directă a prim-ministrului. Sunt sporite atribuțiile Cancelariei de Stat în noua organizare a Guvernului.
 - Reforma Guvernului își propunea optimizarea efectivului-limită a personalului din ministere, iar banii economisiți să fie reinvestiți în creșterea salarială a funcționarilor din administrația de stat. După reformă se dorește să se ajungă la salarii atractive pentru funcționarii publici din administrația de stat. Reușita economică a reformei Guvernului va

fi în concordanță cu reușita implementării reformei la general.

- Optimizările de personal suportă anumite riscuri. În cazul concedierilor rapide se pot produce mai multe erori. Nu există certitudinea că vor fi selectați cei mai indicați pentru a rămâne în funcții. Angajații transferați în alte funcții vor avea nevoie de timp pentru a face față cerințelor din noile fișe de post. În așa mod poate fi afectat climatul moral și profesional în aparatul ministerial, fapt care ar putea crea consecințe negative de ineficiență și blocaje instituționale în actul guvernării.
- Reforma Guvernului este în plină desfășurare, iar deocamdată, este prematur să estimăm reușitele sau nereușitele ei. Societatea este insuficient informată despre etapele și desfășurarea reformei, despre procesele din interior, cele decizionale, care conduc la anumite hotărâri în realizarea reformei Guvernului. Publicului nu i-au fost prezentate studii de impact ale reformei.
- Este recomandată o mai mare transparență și informare cu privire la procesul de realizarea a reformei Guvernului, similar reformei APC din anii 2006-2008. Pentru creșterea gradului de transparență și informare, un prim pas ar fi ca CIR să-și creeze pagină electronică dedicată reformei Guvernului. Pagina web ar trebui să conțină toată informația despre modul în care decurge reforma Guvernului, inclusiv studiile de impact, evaluările interne, rapoartele de monitorizare de etapă a desfășurării reformei, dar și să fie posibile intervențiile și comentariile din partea publicului în mod on-line. De asemenea, CIR ar putea disemina informația despre mersul reformei pe diferite căi media: rețele de socializare, TV, bloguri etc.
- La finele anului 2017 se finalizează perioada de tranziție a reformei guvernului. Se așteaptă o primă evaluare a ministerelor reformate în baza indicatorilor de performanță. Pentru o mai mare claritate și credibilitate în societate, este necesar ca opinia publică să fie informată despre acești indicatori și despre modul în care ei a fost utilizați în evaluarea personalului ministerelor. Evaluarea reformei Guvernului trebuie să fie efectuată cât mai transparent posibil, iar rezultatele evaluării, inclusiv progresul, restanțele, problemele, precum și modul de soluționare a lor să fie făcute publice.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății. Cu Republica Moldova, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) și-a început colaborarea în anul 1994 prin intermediul Biroului Regional de la Kiev, iar din octombrie 2002, la Chișinău activează un birou permanent al Fundației.

ADRESA DE CONTACT:

Oficiu Republica Moldova,
Chișinău, bd. Bănulescu Bodoni 14/1, et.2, 2012,
Republica Moldova
Telefon: (373-22) 88 58 30
Fax: (373-22) 85 58 31
E-Mail: fes@fes-moldova.org
www.fes-moldova.org

IDIS „Viitorul”

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiative publice, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică și socială, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Victor Ursu - ursu.victoor@gmail.com,

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 21 09 32
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, nici Consiliul Administrativ al IDIS „Viitorul”, și nici Fundația Friedrich Ebert (FES) nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul” și Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)