

ASPECTE LEGISLATIVE ÎN CONTEXTUL REFORMĂRII ȘI MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

LEGISLATIVE ASPECTS IN THE CONTEXT OF THE REFORM AND MODERNIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 351/354 (478)

Elena BACALU,
*președinte al Comisiei administrație publică,
Parlamentul Republicii Moldova*

SUMMARY

The overall dynamics of the public administration, viewed in the light of a profound analysis of the current situation in the area, is making continuous progress and demonstrates that both the Parliament and the Government of the Republic of Moldova plenary contribute to these important processes of modernizing the public administration in order to ensure its democratic and autonomous functioning, with the capacity and resources necessary for delivering public services according to the needs and requirements of citizens by synchronizing the actions of the public administration at all levels.

The accession of the Republic of Moldova to the European Union can only take place in a state which has decentralized, transparent and dynamic structures based on the rule of law and civil rights and freedoms.

Keywords: public administration, modernization of public administration, public administration reform, central public authorities, state secretary, persons with public dignity functions, modernization of public services, legislative framework, business environment, public service.

REZUMAT

Evoluția administrației publice în ansamblu, privită prin prisma unei analize profunde a situației actuale din domeniu, cunoaște o dezvoltare continuă și demonstrează cert că, atât Parlamentul cât și Guvernul Republicii Moldova își aduc plener contribuția la aceste importante procese de modernizare a administrației publice în scopul asigurării modului de funcționare democratic și autonom al acesteia, cu capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor cetățeanului prin sincronizarea acțiunilor pe întregul palier al administrației publice la toate nivelurile.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care funcționează structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile.

Cuvinte-cheie: administrație publică, modernizarea administrației publice, reforma administrației publice, autorități publice centrale, secretar de stat, persoane cu funcții de demnitate publică, modernizarea serviciilor publice, cadru legislativ, mediu de afaceri, serviciu public.

Evoluția administrației publice în ansamblu, privită prin prisma unei analize profunde a situației actuale din domeniu, cunoaște o dezvoltare continuă și demonstrează cert că, atât Parlamentul cât și Guvernul Republicii Moldova își aduc plener contribuția la aceste importante procese de modernizare a modului de funcționare a administrației publice.

Subliniem, că o politică de eficientizare a administrației publice care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor cetățeanului reprezintă un ansamblu de măsuri planificate și promovate atât de autoritățile administrației publice centrale cât și de cele locale, în parteneriat cu diverși actori publici, privați, societatea civilă în scopul modernizării administrației publice prin creșterea capacităților funcționale și instituționale ale acesteia.

În acest sens, se face remarcată reforma administrației publice care reprezintă una din prioritățile stabilite de către Guvernul Republicii Moldova prin **Programul de activitate al acestuia pe anii 2016-2018**, precum și **Acordul 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, ratificat prin **Legea nr. 112 din 2 iulie 2014**, prin care Guvernul și-a asumat angajamentul să continue construcția unei administrații publice în conformitate cu practicile democrațiilor europene.

Întru realizarea acestui obiectiv prin **Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016** a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, iar prin **Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016** a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei respective.

În conformitate cu prevederile Programului de activitate a Guvernului pentru 2016-2018, Parlamentul a adoptat **Legea nr. 275 din 16 decembrie 2016** pentru modificarea și completarea unor acte legislative prin care se asigură uniformitatea aplicării cadrului normativ de către autoritățile publice centrale de specialitate. De asemenea, a fost consolidat rolul instituției secretarului de stat în materia realizării legăturilor funcționale dintre ministru și corpul de funcționari publici.

Tot în acest context, de reformare a sistemului de administrație publică, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat **Strategia Națională de Descentralizare pentru anii 2012-2018** și **Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei** respective, prin **Legea nr. 68 din 05.04.2012**, modificată și completată prin **Legea nr. 168 din 15.07.2016**. Ulterior, în urma unei examinări minuțioase, Parlamentul a adoptat **Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017**, care reglementează modul de organizare și funcționare a Guvernului, domeniile de activitate, competența și structura, investiția, exercitarea și încetarea mandatului Guvernului, statutul membrilor Guvernului, actele și raporturile juridice ale acestuia cu alte autorități publice.

Întru realizarea, implementarea, precum și aplicarea noilor prevederi ale legii cu privire la Guvern, a fost adoptată de către Parlament **Legea nr. 153 din 14 iulie 2017** pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevede operarea modificărilor și completărilor a 21 de acte legislative, prevederile cărora intră în contradicție cu noile norme juridice, care reglementează organizarea și funcționarea Guvernului. (Prevederile Legii respective :

- *excluderea funcției de viceministru și, după caz, substituirea acesteia cu funcția de secretar general de stat;*

- *introducerea funcției de secretar general de stat în ministere, revizuirea funcției de se-*

cretar de stat din punctul de vedere al subordonării acestora secretarilor generali de stat;

- schimbarea statutului secretarului general al Guvernului și a secretarilor generali-adjuncți ai Guvernului din persoane cu funcții de demnitate publică în funcționari publici;

- schimbarea statutului șefilor și șefilor-adjuncți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat din persoane cu funcții de demnitate publică în funcționari publici;

- ajustarea procedurilor de constituire, reorganizare și lichidare a ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului;

- unificarea procedurii de numire în funcție și eliberare din funcție a directorului general al autorității administrative centrale prevăzută de art. 17, alin. (1) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate etc.).

De remarcat că raționalizarea structurii administrației publice centrale este prima etapă în procesul complex de responsabilizare a administrației publice și modernizare a serviciilor publice.

Obiectivul primordial la capitolul modernizării serviciilor publice constă în îmbunătățirea accesului la servicii, creșterea eficienței prestării lor, reducerea sarcinilor administrative și minimalizarea costurilor serviciilor, asigurând în final un nivel stabil de calitate a serviciilor prestate.

În vederea consolidării capacităților instituționale necesare implementării eficiente a inițiativelor de modernizare a serviciilor publice și a principiilor mecanismului de „ghișeu unic”, a fost instituită **Agencia Servicii Publice** (ASP) prin unificarea prestatorilor de servicii publice, atât la nivelul autorităților publice centrale cât și locale (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314/2017).

Prin urmare, Parlamentul a adoptat la data de 5 mai 2017 Legea nr. 80 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost amendat cadrul le-

gal întru evitarea eventualelor contradicții juridice, precum și asigurarea funcționării adecvate a Agenției nou-create.

La moment, Agenția Servicii Publice livrează un spectru larg de servicii publice cetățenilor și mediului de afaceri și reprezintă, de fapt, Oficiul unic conceput pentru a face serviciile publice mai accesibile și mai transparente, oferind o nouă abordare modernizată bazată pe instrumentele de guvernare electronică.

Este relevant de menționat că, întru realizarea obiectivelor reformei de descentralizare, a fost adoptată de către Parlament Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, care și-a propus drept scop optimizarea și consolidarea capacităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău. Totodată, sunt reglementate poziția și competențele Consiliului municipal, precum și ale Primarului general pentru a exclude contradicțiile cadrului normativ ce reglementează statutul și competențele autorităților administrației publice locale din municipiul Chișinău.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, în scopul armonizării cadrului legislativ, Parlamentul a adoptat Legea nr. 213/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevăd includerea funcțiilor de pretori și vicepretori la categoria funcțiilor de demnitate publică și, totodată, reglementarea dreptului primarului general al municipiului Chișinău de a-și forma propriul cabinet, angajații având statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. De asemenea, se reglementează inclusiv salarizarea pretorilor și vicepretorilor, care vor beneficia de salariu lunar stabilit titularului funcției de demnitate publică.

De asemenea, Parlamentul a adoptat Legea nr. 248/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii

Moldova prin care a fost atribuit statutul de municipiu orașelor Cahul, Ceadâr-Lunga, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Strășeni și Ungheni în vederea consolidării capacității administrative, îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice și dezvoltarea durabilă a orașelor și localităților din zona aferentă. Ulterior, Parlamentul a intervenit cu modificări operate la Legea privind finanțele publice locale prin adoptarea Legii nr. 172/27.07.2018 pentru modificarea unor acte legislative, care prevede pentru bugetele municipiilor-reședință de raion defalcările de la impozitul pe venit al persoanelor fizice să constituie 35% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

La compartimentul **consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor** au fost efectuate modificări și completări în Legea fondului rutier, nr. 720-XIII din 02.02.1996 și, respectiv, Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003. Modificările au avut drept scop implementarea conceptului de eficientizare a întreținerii drumurilor publice locale, prin asigurarea cu mijloace financiare a competențelor APL, stabilite prin lege.

Prin modificările realizate la Legea finanțelor publice locale s-a propus un mecanism nou de eficientizare a reparației și întreținerii drumurilor publice locale prin repartizarea a 50% din volumul total colectat al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova către APL de nivelul I, în funcție de numărul de locuitori în unitățile administrativ-teritoriale respective, iar APL de nivelul II - mijloace financiare din fondul rutier, pentru reparația și întreținerea drumurilor publice locale de interes raional, în funcție de lungimea acestora, exprimată în kilometri echivalenți.

Un alt aspect privind revizuirea regimului existent al veniturilor locale a fost rea-

lizat prin adoptarea de către Parlament a Legii nr. 281 din 16.12.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost acordat dreptul autorităților locale de a stabili de sine stătător mărirea scutirii de la plata impozitelor pe bunurile imobiliare pentru persoanele de vârstă pensionară, persoanele cu dizabilități etc.

Un pas important pentru **identificarea și introducerea unor noi surse de venit local prin impozite și taxe fixate în legislația națională** a fost adoptarea Legii nr. 138 din 17.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Legea prevede că, începând cu 1 ianuarie 2017, se acordă dreptul APL de a finanța evaluarea și reevaluarea bunurilor imobiliare în scopuri fiscale din sursele bugetului local și altor surse conform prevederilor cadrului legal, de rând cu cele ale bugetului de stat. Scopul acestei măsuri fiind consolidarea autonomiei financiare a autorităților publice locale, precum și maximalizarea eficienței de la alocarea resurselor bugetare.

Cu referire la identificarea posibilităților de a acorda autorităților APL de nivelul întâi și nivelul al doilea libertatea de a introduce impozite și taxe locale noi sau cote suplimentare la cele existente, menționăm că odată cu adoptarea de către Parlament a Legii nr. 281 din 16.12.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative, a fost majorată cota maximă de impozitare pentru bunurile imobiliare cu destinație locativă de la 0,3% la 0,4% (drept urmare, cota minimă de impozitare va constitui 0,05%, iar cea maximă - 0,4%), precum și cota impozitului pentru bunurile imobiliare cu altă destinație decât cea agricolă de la 0,1% la 0,3%. Modificările date sunt impuse și de faptul că bunurile imobiliare nu au fost reevaluate niciodată până în prezent din momentul în care au fost prima dată evaluate (în anii 2004 și 2007).

Este important de menționat adoptarea de către Parlament a Legii nr. 29 din

05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice care permite revizuirea relațiilor patrimoniale, gestionarea eficientă a patrimoniului, asigurarea efectuării într-un termen rezonabil a delimitării și eliminării incertitudinii regimului juridic al proprietății de stat și al proprietății unităților administrativ-teritoriale, prin atribuirea bunurilor la domeniul public sau privat al statului/unității administrativ-teritoriale și, respectiv, a Legii nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, în scopul abordării echitabile a activității întreprinderilor de stat și întreprinderilor municipale, necesității stabilirii condițiilor juridice, organizatorice și economice de înființare, funcționare și încetare a activității întreprinderilor de stat și municipale.

În consolidarea logicii expuse privind realizarea reformei din domeniul respectiv, remarc și adoptarea Legii nr. 151 din 14.07.2017 cu privire la sistemul de adrese, care prevede stabilirea și reglementarea modului de creare și administrare a sistemului de adrese pe teritoriul Republicii Moldova, precum și stabilirea de principii uniforme pentru sistemul de adrese, modul de procesare a informației despre adrese și delimitarea competențelor autorităților publice implicate în acest proces, în scopul asigurării și unificării structurii informației despre adrese, precum și furnizării informației referitoare la adrese.

Prin urmare, este asigurat cadrul legal unificat în domeniul dat și instituită baza organizațională și informațională întru evidența și identificarea centralizată și uniformă a unităților administrativ-teritoriale, localităților, străzilor și adreselor obiectelor din teritoriul Republicii Moldova, pentru utilizarea informației respective în sistemele informaționale de stat.

În acest sens, în vederea îmbunătățirii cadrului normativ conex și înlăturarea lacunelor existente în legislație, a fost adoptată de către Parlament Legea nr. 152 din

14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Și, nu în ultimul rând, țin să menționez că o componentă definitorie a sistemului național de protejare a patrimoniului cultural îl reprezintă, inclusiv, autoritățile publice locale. În context, pentru îmbunătățirea legislației în vigoare privind protejarea monumentelor de istorie și cultură, plasarea sigură a patrimoniului cultural în spațiul normelor de drept administrativ, dar și ajustarea cadrului juridic național la prevederile documentelor internaționale în domeniul vizat, Parlamentul a adoptat Legea nr. 292/2017 pentru completarea unor acte legislative prin care se stabilește expres competența și atribuțiile autorităților publice locale de a asigura protejarea patrimoniului cultural situat în teritoriul administrat.

Pe final, privitor la perspectivele reformei administrației publice locale menționez, că conform Dispoziției Primului-Ministru, a fost constituit Grupul de lucru responsabil de reforma administrativ-teritorială, care lucrează la elaborarea conceptului de reorganizare a sistemului administrativ-teritorial al Republicii Moldova, care ulterior va fi prezentat Parlamentului pentru examinare și adoptare.

Reieșind din cele expuse, constat că reforma administrației publice are o implementare certă și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice la toate nivelurile având deja confirmate aspectele ce țin de reorganizarea structurii Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar, delimitarea patrimoniului public etc. Suntem conștienți de faptul că pentru modernizarea și eficientizarea procesului de funcționare a administrației publice este necesară în mod indispensabil și consolidarea capacității administrației publice locale, iar elementul-cheie în această ecuație îl reprezintă descentralizarea administrativă și financiară care se află în plin proces de implementare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994/Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 / Publicat: 30.12.1999 în Tratatul Internațional nr. 14/Data intrării în vigoare: 01.02.1998.
3. Lege pentru ratificarea Acordului 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, nr. 112 din 02.07.2014/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014.
4. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2016-2018.
5. Hotărâre pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264/1033 din 12.08.2016.
6. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr. 68 din 05.04.2012/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148/465 din 13.07.2012/ Titlul Legii modificat prin Legea nr. 168 din 15.07.2016, în vigoare de la 09.09.2016.
7. Lege privind statutul municipiului Chișinău, nr. 136 din 17.06.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313/645 din 16.09.2016.
8. Lege cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252/art. 412 din 19.07.2017.
9. Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 248 din 03.11.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-18/22 din 13.01.2017.
10. Lege privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164/537 din 03.08.2012.

Prezentat: 2 noiembrie 2018.

E-mail: elenabacalu@yahoo.com