

# **Despre cum se pierd banii publici: Sinteza rapoartelor Curții de Conturi, Semestrul II 2016**

Autor: Tatiana Savva

Iunie, 2017

### ***Notă de limitare a responsabilității***

*Acest document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public”, implementat cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova / Programul Buna Guvernare. Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului..*

### ***Despre publicația „Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor Curții de Conturi”***

*„Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor Curții de Conturi” este o publicație bi-anuală elaborată de către EXPERT-GRUP din 2011, scopul căreia este de a dezvălui principalele constatări ale Curții de Conturi în rapoartele de audit ale acesteia.*

## Sumar:

<b>Sumar:</b> .....	<b>3</b>
<b>Lista de figuri</b> .....	<b>3</b>
<b>Lista de tabele</b> .....	<b>4</b>
<b>Lista abrevierilor</b> .....	<b>4</b>
<b>Introducere</b> .....	<b>5</b>
<b>Sumar executiv:</b> .....	<b>5</b>
<b>Performanța implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011 -2016</b> .....	<b>7</b>
Prezentarea generală a reformei .....	7
Evaluarea rezultatelor de reformă .....	9
<b>Raportul auditului de performanță a sistemelor de salarizare în sectorul public</b> .....	<b>19</b>
<b>Raportului auditului de performanță privind sistemul parteneriatului public-privat</b> .....	<b>21</b>
<b>Concluzii și recomandări generale</b> .....	<b>25</b>
<b>Despre Expert-Grup</b> .....	<b>26</b>
CINE SUNTEM .....	26
PARTENERI ȘI DONATORI .....	26

## Lista de figuri

Figura 1. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Respectarea legii și regulamentelor” .....	10
Figura 2. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Transparență” .....	11
Figura 4. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Reacția promptă la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace” .....	12
Figura 5. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Orientarea spre consens” .....	13
Figura 6. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Echitate și incluziune” .....	13
Figura 7. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Eficiență și eficacitate” .....	14
Figura 8. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Responsabilizare” .....	16
Figura 9. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Participare” .....	17

# Lista de tabele

Tabelul 1. Nivelul de implementare a SRSJ 2011 – 2016 ..... 8

## Lista abrevierilor

Abrevierea	Termenul abreviat
CEDO	Curtea Europeană pentru Drepturile Omului
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
CML	Centrul de Medicină Legală
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNEJ	Centrul Național de Expertize Judiciare
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DIP	Departamentul Instituțiilor Penitenciare
IGP	Inspectoratul General al Poliției
INJ	Institutul Național al Justiției
IP	Inspectoratul de Poliție
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MF	Ministerul Finanțelor
MJ	Ministerul Justiției
MS	Ministerul Sănătății
OAP	Oficiul Avocatului Poporului (Ombudsmanul)
PG	Procuratura Generală
RM	Republica Moldova
SRSJ	Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016
Plan de acțiuni	Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016
PBG	Principiu de Bună Guvernare

## Introducere

A doua jumătate de an 2016 a activității Curții de Conturi (CC), a fost remarcabilă prin subiectele de interes major studiate. În ele au fost analizate impactul unor reforme majore ale sectorului public (educație, justiție) și au fost abordate subiecte sensibile ce țin de salarizarea în sectorul public, costul facilităților fiscale acordate de către guvern și performanța sistemului parteneriatului public privat. În acest studiu am ales să analizăm principalele constatări ale CC pentru trei rapoarte publicate.

La un an de la finalizarea implementării reformei în sectorul justiției, instituția de audit a venit cu o evaluare a performanței acestui exercițiu de reformă. Subiectul a fost ales pentru auditare dată fiind amploarea acestuia, ale resurselor financiare utilizate și a importanței pentru dezvoltarea statului de drept. Evaluarea s-a axat pe analiza gradului de implementare al acțiunilor descrise în planul de acțiuni al reformei, pe transparența și eficiența utilizării banilor publici și în unele cazuri, pe calitatea acțiunilor întreprinse.

Un alt raport important, publicat în ultimele șase luni a fost auditul performanței sistemului de parteneriat public privat. Raportul s-a axat pe cât de bine cadrul de reglementare actual dar și cel instituțional sunt capabile să asigure încheierea și executarea cu succes a contractelor de parteneriat public privat.

Un sector public puternic este vital pentru realizarea priorităților strategice și economice ale guvernului. Odată stabilite aceste priorități, pentru realizarea acestora este nevoie de resurse umane capabile, bine plătite și un management bun al sectorului. Despre cât de mult influențează sistemul actual de salarizare performanța sistemului public, este descris în raportul CC, cu același titlu.

Principala concluzie a acestui studiu, care coincide cu opinia CC, este că reformele demarate nu au contribuit decât parțial la schimbarea situației generale. Acest lucru a avut loc în mare măsură, din cauza unei planificări deficitare ale acțiunilor de reformă, și o planificare financiară care nu a fost bazată pe prioritizarea obiectivelor de reformă. O altă concluzie importantă se referă la capacitatea limitată ale autorităților de a coordona proiecte de așa anvergură.

## Sumar executiv:

*Sectorul justiției rămâne și în continuare lipsit de transparență, sistemul de salarizare, neperformant, iar parteneriatul public-privat un instrument de deturnare a interesului public*

Analiza performanței înregistrate de sectorul public pe 3 subiecte de interes major: implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011 – 2016, salarizarea în sectorul bugetar și în domeniul de parteneriat public privat, scoate în evidență ineficiența în utilizarea banilor, inechitate și lipsă de transparență. Sectorul justiției rămâne în continuare cu nivel de încredere al populației inadmisibil de jos, sistemul de salarizare nu asigură instituțiile bugetare cu personal calificat, iar parteneriatele publice private nu demonstrează plus valoarea pentru care au fost create.

În ceea ce privește reforma justiției din cele 489 acțiuni de reformă planificate pentru perioada auditată, aproape 80% au fost raportate ca fiind executate, jumătate dintre acestea fiind executate în termen, iar restul cu întârziere de la 3 luni până la 3 ani. Mai puțin de 5% din totalul acțiunilor nu au fost realizate, iar restul realizate parțial. Însă dacă luăm în considerație importanța acțiunilor neimplementate, atunci nivelul de implementare a reformei este doar de circa 27%.

Principalele rezultate ale reformei au fost îmbunătățirea cadrului legal, demararea optimizării instituțiilor judecătorești și a numărului judecătorilor, condiții mai dure de angajarea judecătorilor, acțiuni pentru întărirea integrității actorilor din justiție, lipsirea de imunitate a acestora, crearea sistemelor informaționale on-line de distribuire aleatorie a dosarelor de judecată și agenda on-line a dosarelor examinate, crearea Comisiei de Integritate, introducerea asistenței juridice garantate de stat etc.

Principalele restanțe la reformarea Procuraturii Parlamentul întârzie votarea mai multor legi importante: legea privind medierea, legea cu privire la notariat, legea probațiunii, administratorului autorizat etc. Pe lângă aceasta, nu au fost încă reformate Institutul Național al Justiției, Curtea Constituțională, avocatura, sistemul executorilor judecătorești, expertiza judiciară, instituția avocatului poporului. Nu a fost demilitarizat sistemul penitenciar și al procuraturii, iar Comisia Națională de Integritate și instrumentele de prevenire a corupției nu sunt suficient de bine consolidate. Urmează să fie lansat sistemul e-dosar, iar penitenciarul nr.13 din Chișinău să fie înlocuit cu un penitenciar nou, construit cu sprijinul Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei.

Lecțiile care pot fi învățate în urma acestei reforme, țin în special de necesitatea de o mai bună fundamentarea a reformei și evaluarea corectă a necesităților sistemului. O altă lecție este și necesitatea coordonării eforturilor și alegerea corectă a modului de gestiune a reformei, care sunt direct legate de utilizarea eficientă a banilor. Transparența și comunicarea mai bună a rezultatelor, dar și a problemelor, ar fi dus pe de o parte la o mai bună înțelegere a subiectului.

Sistemul actual de salarizare al bugetarilor din țară este unul greu de administrat, neperformant și care generează serioase inechități sociale și economice. Acesta nu asigură cerințele de bază ale angajatorilor dar și angajaților din cauza cadrului legal complex, capacității limitate a cadrului instituțional de a gestiona sistemul și de a pune sarcini și priorități pentru acesta. În acest context, reforma sistemului de salarizare trebuie să vină cu modificarea integrală a acestuia, definirea clară a principalului actor care poate lua deciziile financiare sistemice și adaptarea salariilor la realitățile pieței de muncă, atât în termen de cerințe și performanțe cât și salarizare cu apropierea maximă de salariile sectorului real al economiei.

Aceeași situație se atestă și în sistemul parteneriatului public-privat unde nu se respectă bunele practici. Acesta este afectat de acțiunile conducerii instituțiilor care implementează parteneriate publice private care nu respectă cadrul legal, nerespectarea cadrului legal, , transparență scăzută a sistemului, insuficiența activităților de monitorizare de către partenerii publici a realizării etapelor aferente contractelor inițiate; nedesemnarea persoanelor responsabile de realizarea contractelor; lipsa reglementărilor specifice pentru evidența și raportarea executării clauzelor contractuale de către partenerii publici și cei privați etc. Reformarea acestuia este imperativă, în caz contrar există riscul pierderilor bunurilor publice și suportarea unor datorii contingente ulterioare.

# Performanța implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016

## Prezentarea generală a reformei

Realizând importanța majoră pe care o are o justiție echitabilă, transparentă și corectă pentru dezvoltarea socio-economică a țării, în anul 2009, Parlamentul a adoptat Hotărârea Parlamentului nr. 53 din 30 octombrie 2009, document care a pus temelia reformei justiției. Guvernul a inclus acest obiectiv în Programul de activitate a Guvernului „Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014, prin care s-a decis demararea acestei reforme. Astfel, la 3 iunie 2011 prin ordinul Ministrului Justiției a fost creat un grup de lucru pentru elaborarea Strategiei de reformă a sectorului justiției (SRSJ), aceasta fiind finalizată în luna septembrie a aceluiași an, urmând să fie implementată începând cu trimestrul IV al anului 2011. Acest exercițiu de reformă ar fi trebuit să dureze cinci ani (2011 – 2015) și să coste 2 miliarde de lei, fiind implementată de peste 41 de instituții care fac parte din sistem, în frunte cu Ministerul Justiției. Reforma s-a bazat pe îndeplinirea a 489 acțiuni care au fost grupate în 7 Piloni:

- Pilonul I. Sistemul judecătoresc
- Pilonul II. Justiția penală
- Pilonul III. Accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești
- Pilonul IV. Integritatea actorilor sectorului justiției
- Pilonul V. Rolul justiției în dezvoltarea economică
- Pilonul VI. Respectarea drepturilor omului în sectorul justiției
- Pilonul VII. Sectorul justiției bine coordonat, administrat și responsabil

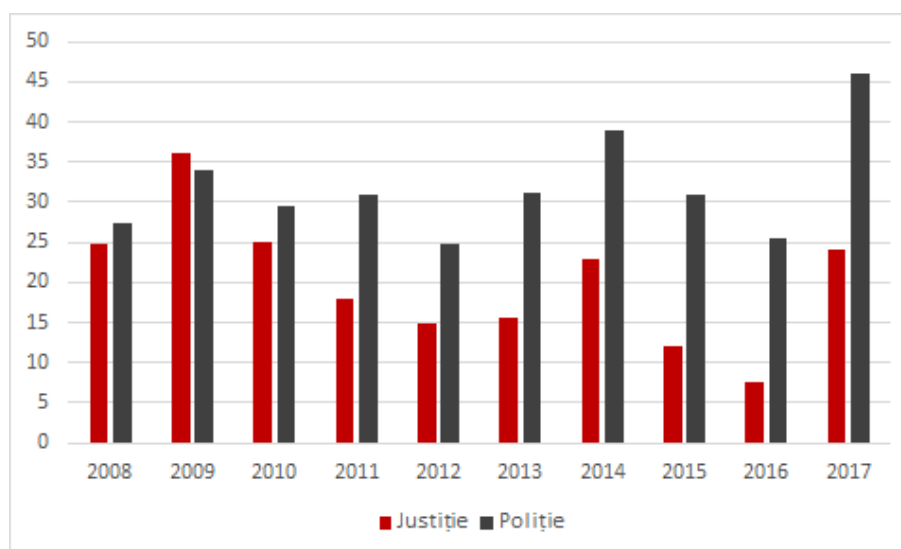
La etapa demarării reformei care a durat 5 ani<sup>1</sup>, sectorul se confrunta cu o serie de probleme<sup>2</sup> cum ar fi: (i) lipsa independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc; (ii) deficiențe ale procesului de investigație prejudiciară în vederea garantării respectării drepturilor omului, asigurării securității fiecărei persoane și diminuării nivelului criminalității; (iii) necorespunderea cadrului instituțional și ale proceselor care asigură accesul efectiv la justiție: asistența juridică efectivă, examinarea cauzelor și executarea hotărârilor judecătorești în termen rezonabil, (iv) manifestări de corupție în sectorul justiției; (v) negarantarea de justiție a unui climat favorabil dezvoltării durabile a economiei; (vi) respectarea formală a drepturilor omului în practicile și politicile juridice; (vii) lipsa delimitării atribuțiilor și responsabilităților actorilor principali din sectorul justiției. Toate aceste probleme au dus la o încredere extrem de scăzută a cetățenilor<sup>3</sup> în capacitatea sistemului de a le apăra drepturile. Doar 18% din cetățeni aveau încredere în justiția autohtonă.

<sup>1</sup>[http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorului\\_justitiei/7intrebari/Pliant\\_Reforma\\_a\\_sectorului\\_justitiei\\_ro\\_pages.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorului_justitiei/7intrebari/Pliant_Reforma_a_sectorului_justitiei_ro_pages.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.justice.gov.md/category.php?l=ro&idc=155>

<sup>3</sup> [http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Prezentare\\_2011-1\\_ed.pdf](http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Prezentare_2011-1_ed.pdf)

**Figura 1. Evoluția gradului de încredere în justiție și poliție, 2008-2017, %**



Sursa: Barometrul Opiniei Publice (2011 – 2017).

Cu suportul acordat de către Uniunea Europeană, a fost demarată reforma justiției pentru a rezolva problemele menționate mai sus și care a avut drept scop final îmbunătățirea încrederii în justiție. Aceasta din urmă, conform ultimelor rezultate ale Barometrului Opiniei Publice<sup>4</sup>, publicat în aprilie 2017, arată că doar 24% din cetățenii țării au încredere în justiție și instituțiile sale, față de 18% în 2011. Această creștere redusă a încrederii vorbește despre insuccesele reformei. Mai mult decât atât, cum se observă din Figura 1 în anul 2017 a fost înregistrată o astfel de creștere, în timp ce în anii precedenți ea variat destul de mult. De asemenea, nivelul încrederii în anul 2017 așa și nu a atins nivelul înregistrat în anul demarării reformei 2009. La etapa de elaborare a SRSJ, costul total al acțiunilor pentru implementarea reformei a fost estimat la circa **2,0 Mld. MDL** (echivalentul a 124,0 Mil. EUR), valoarea de referință fiind aprobată în Planul de acțiuni, cu supraevaluarea eforturilor financiare pentru unele acțiuni. Astfel, valoarea finală a banilor acordați reformei a fost re-estimată la 1 Mld. MDL în 2014, dintre care la data de 1 ianuarie 2016 fuseseră executați 526.7 mil lei. În același timp,<sup>5</sup> o serie de cheltuieli considerate și incluse în planul de acțiuni (crearea și întreținerea sistemelor informaționale, securizarea instanțelor, majorarea statelor de personal auxiliar, etc.), nu au fost luate în calcul, fapt care presupune că în termeni de costuri, se va depăși această sumă.

Din cele 489 acțiuni de reformă planificate pentru perioada auditată (**Error! Reference source not found.**), aproape 80% au fost raportate ca fiind executate, jumătate dintre acestea fiind executate în termen, iar restul cu întârziere de la 3 luni până la 3 ani. Mai puțin de 5% din totalul acțiunilor nu au fost realizate, iar restul realizate parțial.

**Tabelul 1. Nivelul de implementare a SRSJ 2011 – 2016**

Piloni	Realizat în termen	Realizat cu depășirea termenului	Parțial realizat	Nerealizat	Desuete	Total acțiuni	Resurse planificate, mil lei	Executat
Pilonul I	55	41	15	6	5	122	680.1	369.7
Pilonul II	30	24	22	8		84	65.0	29
Pilonul III	20	21	10	3	1	55	11.6	3
Pilonul IV	28	22	2	1	3	56	115.4	11
Pilonul V	14	9	4		1	28	9.3	7
Pilonul VI	62	26	8	3	1	100	88.4	84

<sup>4</sup> <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=820>

<sup>5</sup> Calculele au fost efectuate până la crearea sistemului bugetar unificat al instanțelor judecătorești.



<b>Pilonul VII</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>		<b>44</b>	<b>15.6</b>	<b>24</b>
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>149</b>	<b>64</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>489</b>	<b>985.4</b>	<b>527.7</b>

*Sursa: Rapoartele anuale și intermediare ale Grupurilor de lucru pentru coordonarea și monitorizarea implementării SRSJ pentru anii 2012-2016 (6 luni)*

Principalele rezultate ale reformei au fost îmbunătățirea cadrului legal, demararea optimizării instituțiilor judecătorești și a numărului judecătorilor, condiții mai dure de angajare a judecătorilor, acțiuni pentru întărirea integrității actorilor din justiție, lipsirea de imunitate a acestora, crearea sistemelor informaționale on-line de distribuție aleatorie a dosarelor de judecată și agenda on-line a dosarelor examinate, crearea Comisiei de Integritate, introducerea asistenței juridice garantate de stat, etc.<sup>6</sup>

Principalele restanțe au fost nerealizarea reformei procuraturii, iar Parlamentul întârzie cu votarea a mai multor legi importante: legea privind medierea, legea cu privire la notariat, legea probațiunii, administratorului autorizat etc. Pe lângă aceasta, nu au fost încă reformate Institutul Național al Justiției, Curtea Constituțională, avocatura, sistemul executorilor judecătorești, expertiza judiciară, instituția avocatului poporului. Nu a fost demilitarizat sistemul penitenciar și al procuraturii, iar Comisia Națională de Integritate și instrumentele de prevenire a corupției nu sunt suficient de bine consolidate. Urmează să fie lansat sistemul e-dosar, iar penitenciarul nr.13 din Chișinău să fie înlocuit cu un penitenciar nou, construit cu sprijinul Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei.

Mai puțin de 15% din acțiunile de reformă nu au putut fi realizate decât în cadrul de finanțare al UE (în special acțiunile ce presupuneau demararea optimizării rețelei instituțiilor judecătorești, investiții capitale, etc.). În același timp, resursele financiare pentru realizarea a circa 17% din acțiunile realizate (circa 157 mil lei, sau 30% din totalul resurselor cheltuite) au fost cheltuite în mod inefficient. Acest lucru a fost posibil din cauza erorilor de planificare a reformei și fundamentarea deficitară a acesteia.

Reforma nu a fost una bine fundamentată, iar modul de alocare al banilor pe acțiuni a dus la pierderea banilor, sau la probleme ulterioare de finanțare ale acestora. Drept exemplu poate servi alocarea banilor pe acțiuni în cadrul Pilonului I (Sistemul Judecătoresc), care presupunea optimizarea rețelei instituțiilor judecătorești, reamplasarea acestora, asigurarea securității și crearea sistemelor informaționale relevante, schimbarea modului de finanțare ale instanțelor/salarizarea judecătorilor, etc. Astfel, efortul financiar de peste 143 mil lei, sau 44% din totalul resurselor financiare acordate realizării acțiunilor din Pilonul I, nu a fost utilizat în mod eficient. În cazul respectiv, chiar dacă a avut loc renovarea sediilor instituțiilor, acestea nu sunt adaptate cerințelor cărora vor trebui să facă față, urmând ca să fie identificate resurse suplimentare pentru adaptarea lor la cerințele noi.

O altă problemă au fost erorile de planificare la inițierea acestei reforme. Aceasta a dus la un efort neuniform și neordonat legat de optimizarea rețelei instituțiilor judecătorești, care au presupus renovarea instituțiilor judecătorești, anterior stabilirii modului în care acestea urmau să fie optimizate.

## Evaluarea rezultatelor de reformă

Reforma justiției urma (sau urmează) să ducă la îmbunătățirea indicatorilor de bună guvernare. În raportul dat, rezultatele acestei reforme vor fi evaluate prin următorii indicatori de bună guvernare: respectarea legilor și regulamentelor, transparența, reacția promptă la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace, justiția să fie orientată către obținerea consensului, să permită participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor, eficiență și efectivitate, responsabilizare și participare.

În cele ce urmează, vom descrie principalele probleme care afectează realizarea indicatorilor descriși mai sus, și în ce măsură, acțiunile realizate au contribuit la îmbunătățirea lor, pe parcursul ultimilor ani. Analiza nivelului de implementare ale acțiunilor de reformă conform indicatorilor de mai sus, în acest raport se bazează strict pe acțiunile

<sup>6</sup>[http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorului\\_justitiei/7intrebari/Pliant\\_Reforma\\_a\\_sectorului\\_justitiei\\_ro\\_pages.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorului_justitiei/7intrebari/Pliant_Reforma_a_sectorului_justitiei_ro_pages.pdf)

care ar fi trebuit realizate în perioada 2011- 2016, și pentru care au fost acordată finanțarea conform necesităților financiare estimate în Planul de acțiuni a SRSJ.

**Respectarea legii și regulamentelor (1-ul indicator de bună guvernare).** Buna guvernare cere ca cadrul legislativ să fie pus în aplicare de către un cadru instituțional imparțial care să asigure protejarea drepturilor tuturor actorilor. Principalele provocări la această etapă a constat în adoptarea unor legi și regulamente care să îmbunătățească funcționarea sistemului.

**Figura 2. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Respectarea legii și regulamentelor”**



Sursa: Evaluarea Curții de Conturi

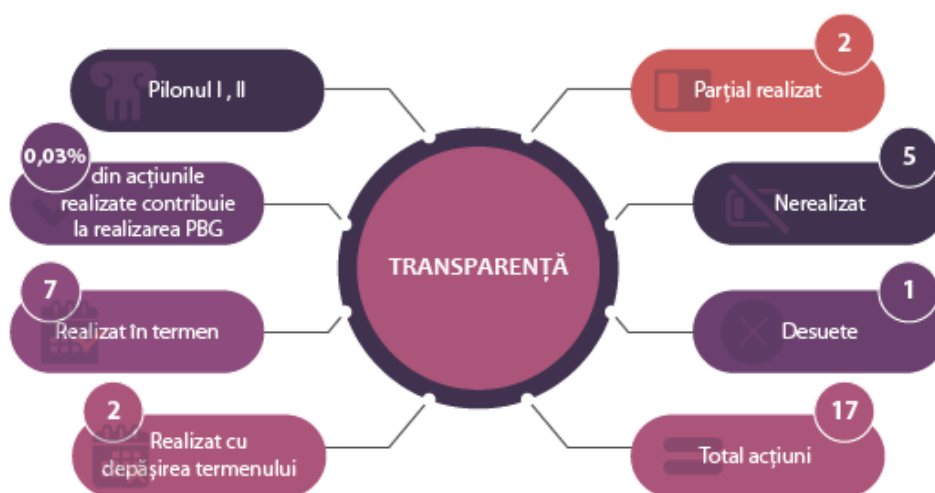
Astfel 40 din 89 de acțiuni de reformă analizate, aveau drept scop îmbunătățirea acestui indicator. Dintre acestea, au fost **realizate 9** (acțiuni ce vizau adoptarea administrarea sistemului judecătoresc, în special cariera judecătorilor, acțiuni de repartizare aleatorie a dosarelor) , **parțial realizate – 10** (acțiuni ce vizau în special asigurarea drepturilor omului, protecția victimelor, protecția copilului, administrarea sistemului judecătoresc, dar și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și asigurarea imparțialității și responsabilizarea acestuia) și **12 - realizate cu întârziere** de la 3 luni la peste trei ani (în special legile și regulamentele ce țin de responsabilizarea factorilor de decizie din sistemul juridic național – responsabilizarea materială și penală a judecătorilor, colaboratorilor procuraturii, asigurarea cadrului de anticorupție, etc.). Din cele **9 acțiuni nerealizate**, majoritatea se referă la crearea unui mecanism durabil de finanțare a sistemului judecătoresc; expertiza judiciară; modificarea mecanismului medierii garantate de stat; dezvoltarea instituției confiscării bunurilor dobândite, inclusiv în cazul persoanelor găsite vinovate de săvârșirea actelor de corupție și nu în ultimul rând, elaborarea proiectului de modificare a Constituției în ce privește componența și criteriile de selectare a judecătorilor Curții Constituționale.

În acest context, putem spune că acțiunile implementate nu au contribuit decât în mică măsură (23%) la îmbunătățirea indicatorului „Respectarea legii și regulamentelor”(Error! Reference source not found.). Lipsa de coordonare instituțională, dar și gradul înalt de pasivitate a Parlamentului la adoptarea proiectelor de norme legislative elaborate, a cauzat ca cel puțin 40% din acțiuni să nu fie implementate sau să nu corespundă scopului inițial.

**Transparența (al 2-lea indicator de bună guvernare).** O altă constatare a CC este lipsa de transparență în stabilirea priorităților, fapt care duce la falimentarea ideii de reformă. Astfel, principalele provocări care rămân nerezolvate la capitolul transparență bugetară se referă la calcularea bugetelor instituțiilor judecătorești, salarizarea judecătorilor și investițiile capitale. CSM nu are nici până în prezent o strategie de investiții capitale, deși peste 40% din bugetul

acordat reformei a fost cheltuit pentru realizarea proiectelor capitale. La fel, se atestă lipsa de transparență a procedurilor de selectare a judecătorilor, procurorilor, a criteriilor de devenire a expert judiciar, precum și lipsa transparenței decizionale a CSM. Astfel din cele 17 acțiuni care ar fi dus la îmbunătățirea indicatorului de transparență, 5 nu au fost realizate, iar 2 au fost parțial realizate (Figura 3).

**Figura 3. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Transparență”.**



Sursa: Evaluarea Curții de Conturi

CC atestă că acțiunile parțial realizate nu au generat decât rezultate fragmentare, care nu vor duce la schimbări în viitor. Una din cauza rezultatelor modeste la acest capitol a fost lipsa unui concept general de transparentizare a sistemului, acțiunile de reformă analizate neavând decât un caracter formal.

**Reacția promptă la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace (al 3-lea indicator de bună guvernare).** Buna guvernare cere ca instituțiile și procesele sale să servească interesele părților interesate în timp util. Acest lucru presupune distribuția uniformă a volumului de muncă a judecătorilor, optimizarea rețelei instituțiilor și a numărului de judecători, reformarea Procuraturii, implementarea sistemelor informaționale unice, trasabilitatea actelor și documentelor produse în timp real, diminuarea timpului aflării unui dosar în sistem, etc.

Pentru a îmbunătăți acest indicator 13 activități auditate de CC la acest subiect ar fi dus la îmbunătățirea situației. Dintre acestea, au fost realizate 1, parțial realizate 1, realizate cu întârziere 10, și 1 nu au fost realizate (Figura 4). Asta ar însemna, că de fapt, volumul de muncă al judecătorilor de instrucție rămâne extrem de înalt, managementul instanțelor de judecată este unul precar<sup>7</sup>, iar nerealizarea reformei Procuraturii a dus la subminarea acțiunilor care au fost realizate și fragmentează progresul dorit pentru acest subiect.

La fel există îngrijorări că acțiunile raportate ca îndeplinite nu au dus la schimbări sistemice. Un exemplu în acest sens este și faptul că deși a fost aprobat Regulamentul privind modul de repartizare aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, care asigură transparența, obiectivitatea și imparțialitatea acestui proces, a fost implementat sistemul informațional care asigură acest proces (PIGD), acesta la moment nu este unul funcțional. Există probleme ce țin de credibilitatea informațiilor în sistem, securitatea informației incluse în PIGD și îngrijorări referitor la reziliența sistemului.

<sup>7</sup> [http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/08/CRJM\\_-Raport-CSM-2016-WEB.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/08/CRJM_-Raport-CSM-2016-WEB.pdf)

**Figura 4. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Reacția promptă la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace”**



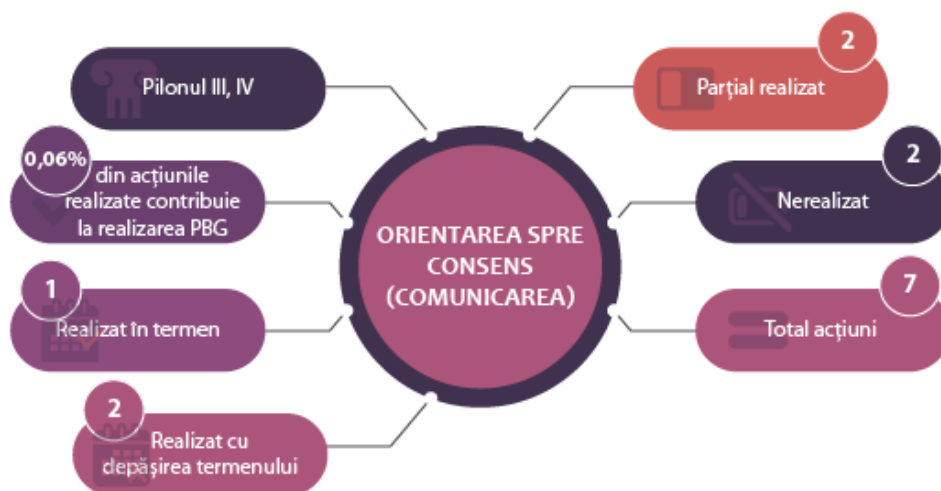
Sursa: Evaluarea Curții de Conturi

Principiala cauză a succesului incert la această componentă o constituie planificarea proastă a acțiunilor de reformă, rezistența sistemului, lipsa prioritizării activităților demarate, capacitatea redusă a personalului de a gestiona și întreține sistemele informaționale. Nu în ultimul rând, planificarea bugetară deficitară pune în pericol durabilitatea acestui sistem informațional.

**Orientarea spre consens (comunicarea, al 4-lea indicator de bună guvernare).** Odată demarată o reformă, ea prin implementarea ei trebuie să îmbunătățească cadrul în care fiecare componentă a sistemului comunică cu beneficiarul (cetățeanul) și asigură o comunicare eficientă pe parcursul implementării reformei. Aceasta ar însemna pe de o parte, asigurarea unei platforme de comunicare pentru toți actorii implicați în procesul de reformă (peste 20 de instituții, societatea civilă, media, etc.), comunicarea informației veridice și în timp util, și crearea platformelor de comunicare continuă la nivel național pentru a asigura pe de o parte informarea tuturor actorilor, iar pe de altă parte feedback-ul din partea acestora.

CC a atras atenția asupra două aspecte importante care au dus la minimizarea rezultatelor de reforma: comunicarea proastă în grupurile de lucru și lipsa unei platforme de comunicare naționale sectoriale. Din cauza fluctuației mari a personalului, planificării defectuoase și a managementului prost a reformei, nu a fost asigurată componenta de comunicare în grupurile de lucru, prin întârzierea instituirii acestora, de la un an la doi ani, și activitatea formală ale acestor ulterior. Astfel, s-au atestat nereguli și disfuncții la nivelul grupurilor de lucru (organizarea formală a ședințelor, prezența slabă, nu a fost asigurată reprezentativitatea actorilor implicați, lipsa transparenței activității în grup - nepublicarea proceselor verbale, sau a unui concept de comunicare și organizare a consultărilor). Acest lucru a dus la faptul ca au fost publicate și raportate acțiuni, care în realitate nu au fost decât parțial executate (mai mult de 21% din acțiunile analizate), sau neexecutate (circa 6,7 % din totalul acțiunilor analizate),

**Figura 5. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Orientarea spre consens”**

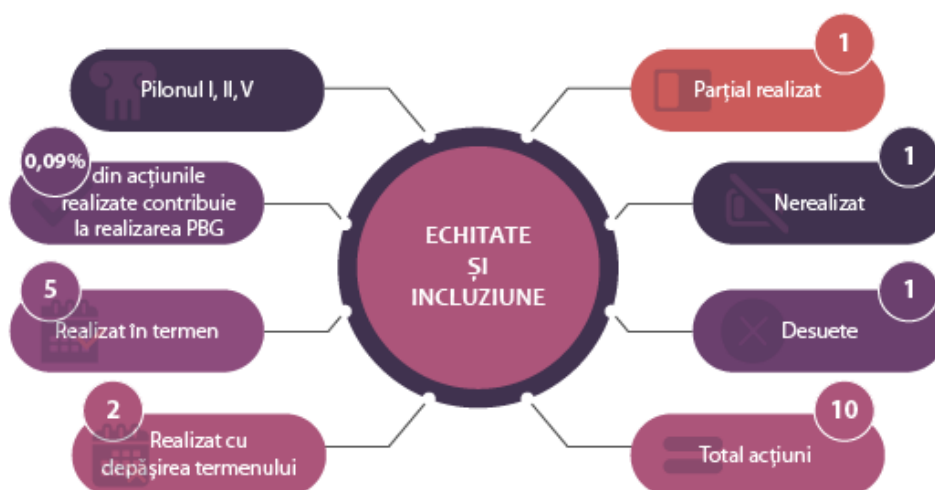


Sursa: Evaluarea Curții de Conturi.

Pe de altă parte, acțiunile de reformă nu au avut componenta de comunicare inclusă, ceea ce va pune în viitor probleme ce țin de modul în care instituțiile sistemului vor comunica rezultatele și vor cere feed-back la subiectul serviciilor prestate beneficiarilor.

**Echitate și incluziune (indicatorul 5 de bună guvernare).** Alegerea mecanismelor nepotrivite pentru gestiunea acțiunilor de reformă, comunicarea defectuoasă a dus la subminarea eforturilor de incluziune și reprezentativitate a actorilor la toate etapele de desfășurare a reformei.

**Figura 6. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Echitate și incluziune”**



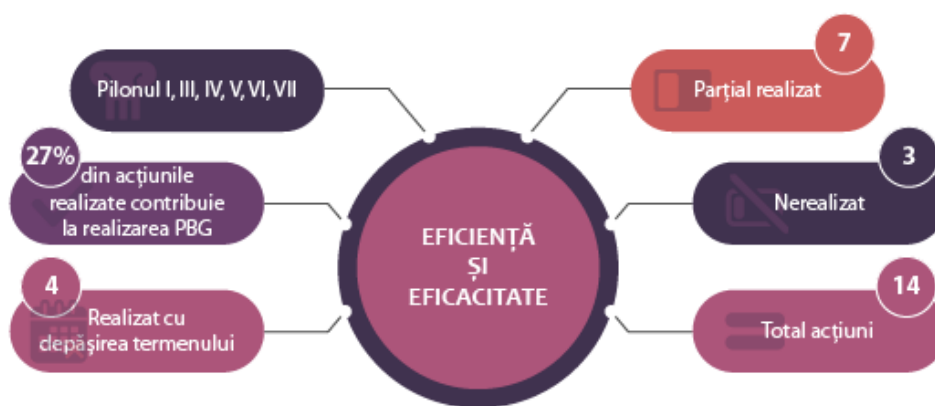
Sursa: Evaluarea Curții de Conturi.

Mai mult, deși la acest capitol au fost raportate 7 acțiuni drept îndeplinite (în special, în ceea ce privește respectarea drepturilor omului), faptul că după 5 ani de reformă (2011 – 2016), încrederea populației a crescut cu doar 5% în justiție, ne face să credem, că acestea au avut caracter fragmentar (Figura 6). Mai mult, promovarea judecătorilor cu

grave probleme de integritate, în cele mai înalte poziții de sistem, ne face să credem că acest indicator nu a fost unul prioritar în cadrul acestei reforme

**Eficiență și eficacitate (al 6-lea indicator de bună guvernare).** Instituțiile responsabile de implementarea SRSJ urmau să asigure utilizarea eficientă a bunurilor procurate, pentru a contribui la atingerea indicatorilor de rezultat și, implicit, la realizarea obiectivelor prestabilite. În pofida acestuia fapt, auditul a identificat o serie de probleme în special lipsa unei planificări riguroase și prioritizări a acțiunilor, care subminează utilizarea eficientă și eficace a bunurilor achiziționate. **Neasigurarea unui management eficient în gestionarea banului public, redirectionarea și utilizarea ineficientă a resurselor financiare și bunurilor achiziționate în valoare totală de 135,9 Mil.MDL, ce constituie 41,5% din suma totală a mijloacelor financiare auditate (327,6 Mil.MDL), au generat impedimente majore pentru succesul final al reformei în domeniul justiției.**

**Figura 7. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Eficiență și eficacitate”**



*Sursa: Evaluarea Curții de Conturi.*

Exemple de utilizare ineficientă ale resurselor financiare acordate pentru realizarea reformei sunt prezentate mai jos:

- **Centrul de Medicină Legală** a achiziționat un echipament pentru realizarea expertizei genetice în valoare totală de **9,8 Mil.MDL**, având scopul de consolidare a capacităților de expertiză medico-legală ale laboratoarelor. De facto, echipamentul nu este funcțional  **timp de 3 ani**, fiind depozitat, deoarece în prealabil factorii de decizie nu au verificat existența unor spații amenajate corespunzător pentru amplasarea laboratorului de expertiză genetică care să corespundă standardelor și cerințelor de funcționare. Mai mult, la desfășurarea licitației publice nu au fost asigurate economicitatea și concurența în cadrul achizițiilor, echipamentul fiind procurat la un preț dezavantajos de 9,8 Mil.MDL, față de prețurile oferite de ceilalți 2 ofertanți: 3,6 Mil.MDL și, respectiv, 4,1 Mil.MDL. Se atestă că pe acest caz Centrul Național Anticorupție a inițiat urmărire penală.
- **Departamentul Instituțiilor Penitenciare** a achiziționat echipament de deservire auto în valoare de **135,8 mii MDL**, destinat creării unui atelier de deservire auto pentru deținuți, care a fost stocat în depozitul Penitenciarului nr.10 timp de 2 ani, nefiind dat în exploatare.

- **Oficiul Avocatului Poporului** a procurat echipament și mobilier în valoare de **0,8 Mil.MDL** pentru amenajarea sălii de conferințe în lipsa edificiului propriu și a spațiului disponibil. Drept rezultat, echipamentul și mobilierul achiziționate nu sunt utilizate timp de 2 ani, fiind stocate în depozitul instituției.
- **Amenajarea spațiilor destinate audierii minorilor.** Pentru realizarea acestei acțiuni, autoritățile au dispus amenajarea a **41** de spații destinate asistenței și audierii copiilor, în valoare totală de **2,9 Mil.MDL**, în incinta inspectoratelor de poliție, procuraturilor și instanțelor judecătorești. În urma auditului, s-a identificat că în cadrul a 4 inspectorate de poliție, deși au fost amenajate spații pentru audierea minorilor, acestea nu sunt folosite conform destinației
  - În Inspectoratul de Poliție (IP) Ceadâr-Lunga spațiul amenajat pentru audierea copiilor se utilizează în scopul recunoașterii infractorilor de către victime/martori, iar audierea minorilor se efectuează în cadrul Procuraturii Ceadâr-Lunga.
  - În spațiile destinate audierii copiilor din IP sect. Botanica și IP Criuleni sunt amplasați angajații acestora, iar bunurile/echipamentele procurate nu se utilizează conform destinației, pe când audierea copiilor în cazul IP Criuleni se efectuează în cadrul Procuraturii Orhei.
  - Spațiul de audiere a minorilor din cadrul IP Edineț este amenajat în sediul alăturat clădirii și nu este funcțional, precum și persistă riscul de înstrăinare a clădirii de către Serviciul Pază de Stat.
- La fel, auditul a constatat că optimizarea rețelei instanțelor judecătorești nu s-a soldat cu impactul scontat, aceasta urmează a fi finalizată integral în anul 2027, ceea ce depășește cu mult termenele indicate în sarcinile inițial trasate. Acest lucru inevitabil va genera statului cheltuieli suplimentare ce vizează întreținerea celor 27 de sedii, valoarea estimată constituind anual aproape **24,0-25,0 Mil.MDL** (inclusiv salarizarea), care în decurs de 10 ani se va cifra aproximativ la **250,0 Mil.MDL**. În plus, în circumstanțele create, nu este clară care a fost sensul investițiilor capitale efectuate în instanțele judecătorești reorganizate în sumă totală de **79,9 Mil.MDL până acum**, concomitent fiind solicitate suplimentar cheltuieli semnificative în cuantum de **1,5 Mld. MDL** în aceleași scopuri.

#### **Responsabilizare (al 7-lea indicator de bună guvernare)**

Circa 20% din acțiunile de reformă au fost orientate spre sporirea gradului de responsabilizare a sistemului. Circa 1/3 dintre acestea nu au fost implementate, iar restul au un caracter fragmentar și formal. Un exemplu în acest sens îl constituie și modul de promovare a judecătorilor, de alegerea și de promovarea acestora în CSM, etc., atunci când judecători cu grave probleme de integritate au fost promovați în cele mai înalte structuri ale sistemului (**Figura 8**).

**Figura 8. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Responsabilizare”**



*Sursa: Evaluarea Curții de Conturi.*

Același lucru este aplicabil și la alegerea Procurorilor. Deși cadrul legal a fost adaptat, fiecare dintre acestea conțin porțiuni legale care permit evitarea pedepsei, sau în alte cazuri, acestea sunt ignorate complet. Efectiv, după implementarea a Legii nr. 178, din iulie 2014, privind responsabilizarea judecătorilor, care descrie modul de disciplinare a judecătorilor, rata de intentare a procedurilor disciplinare în anul 2015 a scăzut cu aproape 27% față de anul 2014, deși cercul subiecților care depun sesizări s-a extins. Mai mult, rata de sancționare a judecătorilor a scăzut de patru ori. La fel, proiectul actual care presupune limitarea imunității judecătorilor, lărgeste cadrul acesteia mai tare decât în redacția precedentă.<sup>9</sup>

#### **Participare (al 8-lea indicator de bună guvernare)**

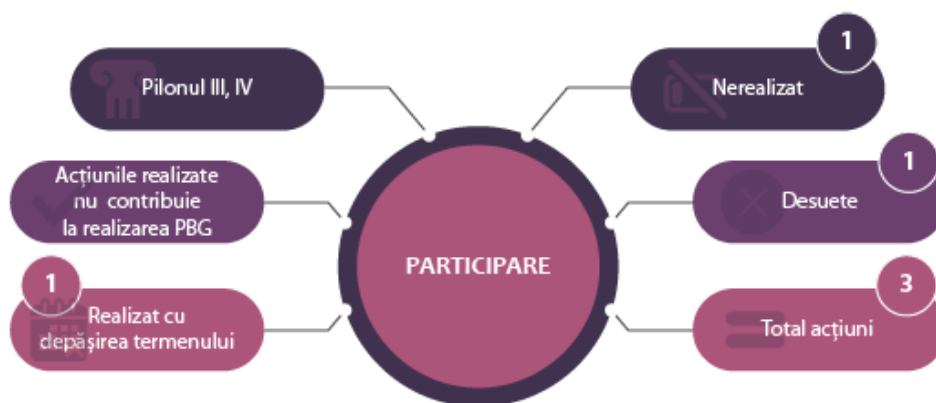
Deși constatările CC nu s-a axat expres pe cât de bine Strategia asigură principiile de participare, o serie din constatările generale, dar și din numărul extrem de limitat al acțiunilor destinate realizării acestui indicator denotă că la elaborarea acestui important document participarea nu a fost o prioritate (Figura 9). Acest lucru se manifestă prin incapacitatea de coordonare a eforturilor în grupele de lucru, nepublicarea inițiativelor și ale proiectelor de acte/regulamente/ordine de zi, participarea formală a grupurilor reprezentative în elaborarea și consultarea proiectelor de lege, stabilirea priorităților de reformă, etc.

<sup>8</sup> <http://www.infoeuropa.md/files/reforma-justitiei-in-republica-moldova-progrese-si-impedimente.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.infoeuropa.md/files/reforma-justitiei-in-republica-moldova-progrese-si-impedimente.pdf>



**Figura 9. Clasificarea nivelului de implementare a acțiunilor SRSJ pentru îmbunătățirea indicatorului „Participare”**



*Sursa: Evaluarea autorului.*

Lipsa unei platforme sau a unui „hot-desk”, care ar fi descris oportunitățile de implicare și care ar fi comunicat în mod eficient celor peste 20 de instituții de stat, dar și actorilor non guvernamentali despre progresele efectuate și supus consultării proiectele elaborate, denotă că forma nereușită de management a acestui proiect a fost unul din principalii factori a succesului moderat al pentru reformă.

#### **Concluzii:**

**Acest exercițiu de reformă a fost unul extrem de important pentru țara noastră.** Abordarea sistemică a problemelor a dus la identificarea direcțiilor de reformă, care dacă ar fi fost realizate, ar fi îmbunătățit semnificativ încrederea în justiția națională. Problemele de planificare, coordonare a resurselor financiare și umane, identificarea tardivă sau fragmentară a priorităților, dar și stoparea ajutorului macrofinanciar în 2015 – 2016 au dus la rezultatele modeste ale acestei reforme. În linii generale, doar aproape jumătate din acțiunile realizate contribuie la buna guvernare a sistemului, restul fiind complementare și care nu contribuie la schimbare. În același timp, CC atrage atenția că mai puțin de 25% din acțiunile realizate ar fi avut nevoie de mobilizarea resurselor externe, restul ținând nemijlocit de activitatea cotidiană ale instituțiilor implicate.

Cele mai mari probleme continuă să fie lipsa de transparență a sistemului, capacitatea de comunicare și participare scăzută a tuturor actorilor, dar și capacitatea sistemului de a sigura echitatea beneficiarilor și responsabilizarea factorilor de decizie. Aceste componente înregistrează unul din cele mai mare grade de nerealizare a acțiunilor din cauza planificării deficitare, fluctuației de personal, capacității joase de coordonare a reformei și rezistența la schimbare a sistemului per ansamblu. O altă problemă rămâne eficiența utilizării banilor publici. Conform CC, circa 25% din totalul resurselor financiare nu au fost utilizate în mod eficient și nu au contribuit decât în mod mediocru la îmbunătățirea situației.

Principalele restanțe, care urează să fie realizate după debursarea ultimei tranșe a grantului Uniunii Europene, trebuie să contribuie la realizarea sau finalizarea a peste 20% din acțiuni restante (?), printre cele mai importante fiind: reforma procuraturii, votarea în parlament a legii privind medierea, legea cu privire la notariat, legea probațiunii, administratorului autorizat, etc. Pe lângă aceasta, nu au fost încă reformate Institutul Național al Justiției, Curtea Constituțională, avocatura, sistemul executorilor judecătorești, expertiza judiciară, instituția avocatului poporului. Nu a fost demilitarizat sistemul penitenciar și al procuraturii, iar Comisia Națională de Integritate și instrumentele de prevenire a corupției nu sunt suficient de bine consolidate. Urmează să fie lansat sistemul e-dosar, iar penitenciarul

nr.13 din Chișinău să fie înlocuit cu un penitenciar nou, construit cu sprijinul Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei.

Una din acțiunile care nu a fost finalizată, este finalizarea optimizării rețelei judecătorești. Pentru această acțiune au fost subestimate eforturile necesare, care pot depăși în următorii 10 ani 2 Mld. MDL. La fel, nu au fost considerate cheltuielile pentru întreținerea sistemelor informaționale, sau adaptarea celor existente la cerințele sistemului. Aceste restanțe pun probleme de durabilitate a reformei, care vor trebui adresate de urgență de către guvern

**În ultimii 5 ani, încrederea în justiție a crescut cu 5%.** Acest indicator sintetic, a fost ales pentru a arăta rezultatul reformei la nivel general. Încrederea scăzută este rezultat al fraudei bancare, problemelor de integritate a judecătorilor, promovarea judecătorilor cu grave probleme de integritate de către CSM, cu fentarea cadrului legal. În același timp, acest nivel de încredere inadmisibil de jos, denotă rezultatele modeste ale reformei.

Lecțiile care pot fi învățate în urma acestei reforme țin în special de fundamentarea bună și evaluarea corectă a necesităților sistemului. O altă lecție este și necesitatea coordonării eforturilor și alegerea corectă a modului de gestiune a proiectului, care sunt direct legate de utilizarea eficientă a banilor din sistem. Transparența și comunicarea mai bună a rezultatelor, dar și a problemelor, ar fi dus pe de o parte la o mai bună înțelegere a subiectului, iar pe de altă pe crearea presiunii publice asupra factorilor de decizie care nu au permis desfășurarea cu succes a reformei.

# Raportul auditului de performanță a sistemelor de salarizare în sectorul public

Una din cele mai importante probleme, dar și cele mai speculate subiecte politice naționale, o constituie salarizarea în sistemul bugetar. Deși, circa 18% din totalul cheltuielilor Bugetul Public Național (BPN) le constituie cheltuielile pentru retribuirea muncii, opinia universală este că salariile în sistemul public sunt mici. Este notabilă lipsa unor analize sistematice ale autorităților relevante care ar descrie situația reală, sau efectul schimbărilor fragmentare care au avut loc în ultimii zece ani.

În a doua jumătate a anului 2016 CC a publicat un raport despre performanța sistemului de salarizare. În acest raport, pentru prima dată fost prezentată o analiză menită să răspundă la câteva întrebări de bază: este acesta unul care asigură angajaților un trai decent, este acesta performant, cât de atractiv este acesta pentru tinerii specialiști? Scopul CC a fost să atragă atenția asupra problemelor cu care acesta se confruntă, nu a fost să formuleze recomandări despre cum sistemul de salarizare ar putea fi reformat, acesta fiind prerogativa guvernului. Răspunsul la acestea și la alte întrebări, au dus la formularea recomandărilor reformării sistemului, lucru care a avut loc prin instituirea Grupului de lucru pentru reforma sistemului de salarizare pe lângă Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei (MMPSF). Principalele constatări și răspunsuri la întrebările sunt prezentate mai jos.

**Dispun autoritățile de resort de obiective/politici publice și priorități în materie de remunerare a muncii?** Una din principalele constatări ale raportului de audit a fost **lipsa conceptului de salarizare în sistemul bugetar care ar descrie raporturile de muncă dintre angajat și angajator**, obiectivele pe care acesta trebuie să le atingă (asigurarea nivelului de trai al angajatului, remunerarea pentru munca depusă, performanța sistemului public). În același timp, cadrul juridic de reglementare a remunerării muncii în autoritățile/entitățile publice nu are la bază criterii clare și unice, iar abordarea fragmentară generează discrepanțe ale nivelurilor de salarizare per domenii/instituții.

**Lipsa unui cadru instituțional potrivit** - difuzarea responsabilităților între mai mulți actori, implicarea slabă a Ministerului Finanțelor în acest subiect și delegarea responsabilităților MMPSF, au dus la faptul că pe parcursul anilor să fie posibilă luarea deciziilor unilaterale de majorare a nivelului de remunerare pentru unele domenii. Astfel au fost create disproporții evidente și inechitabile pentru diferite componente ale sistemului de salarizare, sau chiar în interiorul acestora, per ansamblu făcând ca **sistemul de salarizare actual să fie unul fragmentat și foarte complex**<sup>10</sup>. **Complexitatea se manifestă îndeosebi prin** aplicarea gradațiilor remunerațiilor pentru fiecare categorie de angajați în sectorul bugetar, în baza a trei modalități distincte de salarizare. Structura salariului total (partea fixă și partea variabilă) diferă de la o categorie de angajați la alta, prin varietatea de sporuri și adaosuri la salariu. Multitudinea de sporuri și adaosuri la salariu de bază (mai multe sporuri și alte plăți salariale sunt stabilite pentru funcționarii publici cu statut special și cadrele didactice) favorizează unele categorii de angajați, la fel ca și modificarea cadrului normativ în domeniul salarizării (majorări prin diferite forme), pentru anumite categorii de angajați.

**Întrunesc sistemele de salarizare în sectorul public repere pentru asigurarea unui nivel satisfăcător de trai al angajaților?**

Acest subiect a fost analizat de către CC din perspectiva capacității sistemului de a asigura un trai decent al angajaților și de a remunera munca efectiv efectuată. Astfel, principalele provocări la acest capitol o reprezintă inechitatea acestuia și neasigurarea unui trai decent pentru angajații din sectorul bugetar.

<sup>10</sup> <http://www.timpul.md/articol/cum-sunt-calulate-noile-salarii-ale-pedagogilor-6151.html>

**Sistemul de salarizare nu asigură un trai decent pentru angajați.** În 2016, diferența dintre salariul total minim în sectorul public față de minimul de existență constituie de 33% (1200 MDL versus 1800 MDL). Mai mult, există un decalaj mare dintre nivelul de salarizare minim al angajaților din sectorul bugetar și salariile minime garantate angajaților din sectorul real al economiei naționale. În 2016, această diferență a constituit 37%, atunci când pentru posturile tehnice (necalificate) erau stabilite salarii mai mari decât funcțiile publice de specialist tânăr din administrația publică locală.

Trebuie să menționăm, că analiza nu descrie care sunt beneficiile non financiare pe care sistemul public le oferă (concedii plătite de 35 de zile, care odată cu experiența de muncă poate atinge 41 zile, față de cele 28 garantate pentru salarizații sectorului real; studii gratuite și formarea continuă plătită de angajator, etc.).

**Sistemul de salarizare este inechitabil și discriminatoriu.** Modalitățile distincte de stabilire a salariului de bază și multitudinea de sporuri pentru unele categorii de angajați la fel contribuie la sporirea sentimentului de inechitate socială. Regăsim inechitate internă în cadrul aceleași categorii de angajați - funcționari publici cu statut general. De exemplu, funcționarii publici din Serviciul Fiscal de Stat, Inspekția Financiară și Serviciul Vamal, indiferent dacă activează în subdiviziuni funcționale sau de suport (finanțe, resurse umane, juridică), beneficiază de un spor pentru eficiență în activitate în limita a 0.8 – 1.5 salarii medii pe economie (1 salariu = 5084 MDL în 2016). Funcționarii publici din subdiviziunile funcționale cu generare de venit la BPN din Serviciul Vamal beneficiază suplimentar de un spor de 10% din sumele încasărilor respective. Astfel, funcționarii publici în cauză sunt remunerați pentru același aspect (performanță/eficiență/intensitate) de câteva ori, prin diferite plăți salariale. La fel, există diferență mare dintre salariile pentru posturile cu nivel de complexitate și importanță socială similară. Spre exemplu, salariul total al unui procuror începător este de 12500 MDL, pe când salariul total al unui profesor din învățământul preuniversitar cu o vechime maximă de muncă și grad didactic de categorie superioară salariul total abia depășește 6500 MDL.

**Sistemul de salarizare este neatractiv, în special, pentru tinerii specialiști.** La calcularea salariului în sistemul public o importanță mare o are vechimea în muncă (de la 10 la 50% din salariul de bază, în funcție de ani și categoria de personal). Respectiv sistemul de salarizare nu este atractiv pentru tinerii specialiști, excepție fiind funcționarii publici cu statut general. Suplimentar, sistemul de dezvoltare în carieră nu este suficient de dinamic, pentru a influența pozitiv menținerea personalului, în special, a tinerilor specialiști.

#### **Corespund sistemele de salarizare unor criterii economic fundamentate?**

Un sistem de salarizare sustenabil economic trebuie să stimuleze performanța și să fie transparent și ușor de administrat. Din păcate, acesta nu este cazul în condițiile actuale.

**Sistemul de salarizare nu este transparent și nu încurajează performanța.** Sistemul de salarizare nu distinge angajații performanți de acei neperformanți. Doar în cazul funcționarilor publici cu statut general se aplică un sistem de salarizare corelat cu performanța. Mai mult, acesta este unul cu un grad redus de transparență. Implicațiile salariale nu sunt ușor vizibile și sunt înțelese cu dificultate în cadrul sistemului de salarizare. Această caracteristică a sistemului actual de salarizare poate favoriza corupția. Multitudinea de sporuri comune și sporuri specifice pot avea caracter temporar și permanent. În același timp, multe sporuri sunt achitate pentru exercitarea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu, conform fișei postului (ex. spor pentru eficiență în combaterea corupției, spor pentru secret, spor pentru verificarea caietelor sau spor pentru escortarea deținuților). De asemenea, regăsim sporuri cu titluri confuze, precum spor pentru "condiții specifice", "condiții nefavorabile", "condiții deosebite", iar pentru achitarea sporului "eficiență înaltă în activitate, intensitatea muncii și realizarea sarcinilor de importanță majoră" - lipsește definiția și criteriile de evaluare. Creșteri sistematice ale salariului de funcție (pe orizontală) sunt prevăzute doar pentru funcționarii publici cu statut general (avansarea în trepte de salarizare), în baza performanței individuale (direct) și vechimii în muncă (indirect).

**Sistemul de salarizare este dificil de implementat și administrat.** Dificultatea în implementare se datorează complexității sistemului, multitudinilor de sporuri și plăți salariale. Multe dintre sporurile specifice au o pondere foarte mică în partea variabilă a salariului total (partea variabilă este foarte fragmentată).

#### Concluzii:

Sistemul actual de salarizare al bugetarilor este unul complex, greu de administrat, neperformant și care generează serioase inechități sociale și economice. Acesta nu asigură cerințele de bază ale angajatorilor dar și angajaților din cauza cadrului legal neclar, capacității limitate a cadrului instituțional de a gestiona sistemul și de a pune sarcini și priorități pentru buna funcționare a sistemului. În acest context, reforma sistemului de salarizare trebuie să vină cu o serie de schimbări ale reglementărilor, definirea clară a principalului actor care poate lua deciziile financiare sistemice (trecerea sistemului din gestiunea MMPSF în gestiunea Ministerului Finanțelor) și adaptarea salariilor la realitățile pieței de muncă, atât în termen de cerințe și performanțe cât și salarizare cu apropierea maximă de salariile sectorului real al economiei.

## Raportului auditului de performanță privind sistemul parteneriatului public-privat

Implementarea parteneriatelor publice private (PPP) în Republica Moldova are loc cu dificultate, cu grave abateri de la cadrul de reglementare și bunele practici, un exemplu elocvent fiind concesionarea Aeroportului. La fel, cadrul instituțional nu este unul care ar asigura o bună gestiune a sistemului de PPP. Aceste afirmații au fost confirmate în raportul CC, care s-a axat pe analiza performanței sistemului actual.

Astfel, au fost analizate 69 de contracte de PPP, din care 7 au fost încheiate de autoritățile publice centrale, iar 62 – de autoritățile publice locale, în domeniul de salubritate (40 de contracte), sănătate (13 contracte) și de infrastructură (6 contracte). Termenul de realizare în cazul a 49 de contracte a fost stabilit pe o perioadă de 49 de ani, iar pentru 20 de contracte acesta variază de la 12 la 25 de ani. Valoarea patrimoniului transmis în gestiune de către autoritățile publice partenerului privat a fost de 2.5 Mld. MDL, soldate cu investiții de către partenerii privați în cadrul contractelor auditate de circa 1,1 Mld.MDL.

În analiza sa CC s-a axat pe cât de perforant este cadrul de PPP în Republica Moldova, iar constatările pot fi grupate în funcție de principiile de bună guvernare ale PPP elaborate de Organizația pentru Comerț și Dezvoltare Economică (OCDE).<sup>11</sup> Astfel, conform acestora, sistemul de PPP poate fi unul performant numai dacă: i) există un cadru de reglementare clar, previzibil susținut de către un cadru instituțional competent și bine finanțat; ii) selecția parteneriatelor PPP au loc în baza principiilor de cost - eficiență și maximizarea intereselor publice; iii) transparența procesului bugetar pentru minimizarea riscurilor fiscale și asigurarea integrității procesului de achiziție.

#### Există un cadru de reglementare clar și previzibil?

**Principala constatare a CC la acest subiect - autoritățile competente nu respectă cadrul legal. Astfel, 46 de contracte de PPP din cele 64 analizate, au putut fi inițiate și executate de către autoritățile publice locale și centrale, cu încălcarea normelor legale.** Dintre acestea, 16 contracte de PPP au putut fi inițiate în mod arbitrar de către autorități fără consultarea autorităților de specialitate (Ministere de resort, sau guvern). Acest lucru a făcut ca 3 dintre proiectele inițiate să nu fie sustenabile financiar din cauza nealinierei acestora la cadrul bugetar existent. La fel, 30 de contracte au putut fi demarate în lipsa studiilor de fezabilitate (majoritatea lor) și fără argumentarea de cost - eficiență ale acestora, mai ales în cazul transmiterii în gestiune a patrimoniului pentru perioade lungi de timp (până la 49 de ani).

<sup>11</sup> <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

La rândul său, cadrul legal secundar, este unul care nu corespunde bunelor practici. Astfel, cadrul de reglementare al PPP are loc printr-un act legislativ<sup>12</sup>, iar realizarea unor forme contractuale de PPP sunt stabilite prin norme legale specifice (cadrul de reglementare secundar).<sup>13</sup> Cadrul de reglementare secundar, în cele mai multe cazuri este unul care depășește prevederile legale primare, fapt creează situații incerte privind realizarea contractelor de PPP, iar autoritățile abuzează de aceste lacune. Astfel, la inițierea PPP în diferite domenii (sănătate și salubritate), cu implicarea mai multor actori - autoritățile publice centrale de specialitate și cele locale își elaborează propriile reglementări specifice care nu prevăd un control al executării contractelor, nu descriu modul de distribuire al riscurilor, nu respectă criteriile de selecție a partenerului privat. Toți factorii enumerați mai sus nu asigură buna guvernare a PPP în domeniile respective și atingerea interesului public.

### **Există un cadru instituțional competent și bine finanțat?**

*Cadrul instituțional nu asigură performanța sistemului.* O serie de condiții trebuie îndeplinite la nivel instituțional pentru a asigura performanța acestuia: existența rolurilor clare instituționale, asigurarea unui proces de procurări sustenabile, durabilitate financiar – bugetară, auditarea PPP și un proces de monitorizare eficient. Legea cu privire la parteneriatul public privat,<sup>14</sup> stipulează foarte clar rolurile fiecărei instituții responsabile implicate în PPP. Astfel, de gestiunea PPP este responsabil Ministerul Economiei, de definirea priorităților de PPP - Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat, dar responsabil final de integritatea proprietății publice este Ministerul Finanțelor. Agenția Proprietății Publice este instituția care coordonează inițierea PPP, avizează studiile de fezabilitate și monitorizează execuția contractelor, elaborează și pune în aplicare documentația standard pentru procedurile de selectare a partenerilor privați, diseminează cele mai bune practici și recomandări în domeniul realizării PPP.

Cu toate acestea, în ultimii cinci ani se atestă lipsa ownership-ului și mecanismelor de responsabilizare decizională la nivel instituțional. Ministerul Economiei are capacități reduse de a gestiona PPP, măcar și din considerentul că acesta nu poate realiza/defini cadrul de procurări la nivel de țară, nu el este instituția bugetară principală a țării, dar Ministerul Finanțelor. Mai mult, pe parcursul anilor, Ministerul Economiei nu a putut institui un mecanism clar de monitorizare a riscurilor, a contractelor de PPP, ale rezultatelor obținute, situație care diminuează responsabilitățile partenerilor publici și privați, majorând riscul apariției unor situații problematice și impacturi asupra rezultatelor scontate, precum și asupra durabilității contractelor. Mai mult, nu există evidențe despre activitatea de control asupra Agenției proprietății publice la acest capitol.

Instituția care se ocupă de identificarea barierelor și deficiențelor existente în cadrul derulării contractelor, de monitorizare și evaluare, este *Agenția Proprietății Publice*, dar și aceasta nu este eficientă, iar rapoartele de monitorizare (care nu sunt publice) nu au identificat probleme de sistem și posibilele soluții de eliminare a acestora. La fel, instituția nu duce o evidență riguroasă a parteneriatelor private inițiate și nu a putut coordona inițierea parteneriatelor publice private la nivel național. Astfel, au putut fi inițiate peste 13 contracte în lipsa avizelor agenției, fapt care denotă o capacitate instituțională redusă. Există probleme și la subiectul controlului executării contractelor. La nivel de monitorizare a executării contractelor, există probleme privind selectarea partenerului privat; neestimarea costurilor investițiilor; neevaluarea și justificarea termenelor de rambursare a investiției; nedistribuirea echilibrată a riscurilor; nestabilirea mecanismelor de contabilizare; monitorizarea administrării patrimoniului, precum și lipsa persoanelor responsabile de realizarea contractului și a proceselor privind evaluarea desfășurării etapelor contractelor încheiate. Aceste probleme au dus cel puțin la diminuarea mărimii redevenței prevăzute inițial în studiul de fezabilitate cu cca 50 % per total contracte, și respectiv diminuarea beneficiilor statului, precum și a calității serviciilor prestate. Cu toate acestea, Agenția în rapoartele sale nu menționează nimic despre problemele întâlnite.

<sup>12</sup> <http://lex.justice.md/md/328990/>

<sup>13</sup> De ex. [http://www.ms.gov.md/sites/default/files/proiecte\\_desfasurare/6702-dezvoltarea\\_parteneriatelor\\_public\\_private.pdf](http://www.ms.gov.md/sites/default/files/proiecte_desfasurare/6702-dezvoltarea_parteneriatelor_public_private.pdf)

<sup>14</sup> <http://lex.justice.md/md/328990/>

## **Selecția parteneriatelor PPP are loc în baza principiilor de cost - eficiență și maximizarea intereselor publice?**

Pentru buna funcționare a sistemului PPP, deciziile despre toate prioritățile strategice privind proiectele investiționale ar trebui să fie luate la nivel politic superior. Nu ar trebui să existe prejudecăți instituționale, procedurale sau contabile fie în favoarea sau împotriva PPP. Situația actuală, spune CC, denotă faptul că nu există suficient leadership și interes din partea instituțiilor relevante pentru a stabili prioritățile strategice de dezvoltare a PPP.

Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat nu a asigurat evaluarea politicilor statului pentru definirea cadrului general de PPP la nivel de țară și a priorităților în domeniu. Astfel, din cele 69 de contracte, 13 ar fi putut realizate prin alt tip de contract decât PPP, iar în lipsa priorităților de țară pentru mai mult de 30% dintre acestea nu este clar cum va avea loc realizarea maximă a interesului public.

O problemă aparte o constituie și gestiunea riscurilor. Bunele practici spun că de gestiunea riscurilor trebuie să se ocupe partenerul care va avea cel mai mult de suferit, în cazul în care acesta survine. De gestiunea riscurilor la nivel formal se ocupă Ministerul Economiei (MEC), pe când instituția care ar avea de pierdut cel mai mult este Ministerul Finanțelor, care este exclus din ecuație completamente. Astfel, deși există o matrice a riscurilor elaborate de MEC, aceasta nu este implementată de către autorități, iar ministerul continuă să accepte proiecte investiționale cu grave probleme la acest capitol. În condițiile actuale în care riscurile nu sunt bine definite, măsurate și nu există condiții contractuale ale transferului acestora dintre partenerul public și cel privat, CC atrage atenția la posibilitatea înaltă ca partenerul public să suporte pierderile.

Un proces de procurări PPP trebuie să fie unul cu implicarea tuturor actorilor și la toate etapele de implementare ale acestuia. Și dacă la etapa de pre – tender (pre-operațională) este acordată o atenție limitată, după cum au fost descrise situațiile de mai sus, atunci în faza operațională acțiunea are loc în exclusivitate între partenerul privat și instituția publică. Această neglijare a fazei operaționale a pus în pericol durabilitatea unor proiecte, mai ales în condițiile instabilității bugetare din ultimii 4 ani. Unul din cele mai grave cazuri a fost implementarea PPP în cadrul Spitalului Clinic Republican, unde din cauza austerității bugetare, partenerul public nu și-a onorat obligațiile financiare, iar pe de altă parte, a fost depășit cadrul contractual prin supradimensionarea serviciilor medicale. Un mecanism adecvat de plată ar asigura plata redevențelor, dar și contabilizarea investițiilor în mod adecvat. Mai mult, capacitatea redusă a partenerilor publici de gestiune financiar-contabilă a făcut ca să nu fie contabilizate investiții de peste 300 mii EURO în 2016. La fel, Ministerul Economie, Agenția proprietății Publice, dar și Ministerele de resort nu dețin informația în timp util despre toate proiectele de PPP inițializate, sau monitorizează contractele existente.

## **Este PPP existent transparent și aliniat procesului bugetar pentru minimizarea riscurilor fiscale și asigurarea integrității procesului de achiziție?**

În conformitate cu politica fiscală a guvernului, autoritatea bugetară centrală ar trebui să se asigure că proiectul este accesibil, iar pachetul global de investiții este durabil. PPP precum și împrumuturile guvernamentale pe termen lung sunt mai greu de integrat cu procesul bugetar anual decât cu contractele de investiții convenționale, unde cheltuieli variabile pot fi modificate de la an la an<sup>15</sup>. Această abordare privind sustenabilitatea și accesibilitatea proiectelor, trebuie implementată la nivelul guvernării de orice nivel, fără excepții.

Nerespectarea condițiilor de mai sus a dus la situația în care<sup>16</sup> din contractele de PPP inițiate de autoritățile publice locale și 3 dintre cele inițiate de Autoritățile Publice Centrale (prestarea serviciilor medicale), nu au fost analizate prin prisma accesibilității bugetare ale acestora. Astfel, acestea au fost demarate fără a fi analizate dacă veniturile viitoare permit cheltuirea banilor pe termen mediu, precum și posibilitatea apariției datoriei contingente și ale riscurilor bugetare. Astfel, în cazul instabilității bugetare și a stopării finanțării UE din ultimii 2 ani, aceste proiecte

<sup>15</sup> <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

au fost stopate, înregistrate penalități de „performanță” de 250 de mii EURO, sau nu a fost livrat serviciul public în termen util.

Asigurarea transparenței fiscale a PPP este un subiect mai puțin discutat în spațiul public și practic inexistent. Lipsesc informații actuale despre costurile și datoriile contingente ale PPP actuale. La această etapă nu este clar ce și când va plăti guvernul și detalii complete despre garanții și repartizarea riscurilor, care este fluxul de plăți în baza contractelor PPP, informații despre desfășurarea proiectelor. Aceste informații ar trebui dezvăluite în documentele de suport pentru Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, sau documentele de suport pentru Legea Bugetului.

#### **Concluzii:**

Sistemul de PPP actual este unul neperformant care nu respectă bunele practici. Afectat de acțiunile ineficiente ale managementului implicat în realizarea contractelor de PPP, cadru de reglementare secundar neclar, transparență scăzută a sistemului, parteneriatele publice private nu demonstrează plus valoarea pentru care au fost create. Reformarea acestuia este imperativă, în caz contrar există riscul pierderilor bunurilor publice și suportarea unor datorii contingente ulterioare.



## Concluzii și recomandări generale

CC a continuat experiența ultimilor trei ani în a evalua performanțele în sectorul public. Până recent, instituția se limita la evaluarea exercițiilor financiare și corectitudinea utilizării resurselor financiare (reforma în educație, reforma în sănătate).

Pe lângă constatările ce țin de gradul de realizare modest al acțiunilor din Planul de acțiuni al Strategiei de Reformă a Justiției, principalele concluzii se referă la capacitatea redusă a autorităților de a implementa proiecte de așa anvergură. Este nevoie de o planificare foarte bună a acțiunilor, identificare a priorităților și evaluare a costurilor, care, deși pot fi un exercițiu la fel de costisitor ca și reforma în sine, va duce la o un grad maxim de implementare a obiectivelor de reformă și la evitarea cheltuirii ineficiente a banilor publici. În lipsa acestora, circa ¼ din banii alocați, au fost cheltuiți în mod ineficient, acțiunile nu au fost coordonate și au avut un caracter fragmentar și nu au contribuit decât modest la buna guvernare a sistemului. În același timp, lipsa de coordonare a eforturilor a peste 20 de instituții, dar și inactivitatea Parlamentului, Consiliului Superior al Magistraturii, a dus și el la diminuarea efectelor reformei, iar în unele cazuri la întâzieri de până la 3 ani la îndeplinirea acțiunilor.

Dificultatea cu care se implementează actualmente parteneriatele publice private derivă din cadrul de reglementare care nu corespunde bunelor practici și a cadrului instituțional deficitar. Transmiterea gestiunii parteneriatului public privat Ministerului Finanțelor de la Ministerul Economiei, ar aduce îmbunătățiri semnificative gestiunii proprietății publice.

Problema performanței sistemului de salarizare actual este una politizată și speculată. Dezvoltarea acestuia avut loc fragmentar și fără a avea la bază un concept unic. Odată cu publicarea raportului, s-a atras atenția asupra complexității sistemului de salarizare, lipsa de transparență, inechitatea de salarizare în cadrul aceleași categorii de angajați, incapacitatea de a atrage tineri specialiști și diferența foarte mare față de salarizarea în sectorul real.

# Despre Expert-Grup

## CINE SUNTEM

Expert-Grup este un centru analitic (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și de politici publice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali din Republica Moldova, care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea țării. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Expert-Grup a fost fondat în 1998, începându-și activitatea de cercetare în 2006.

Misiunea organizației este de a promova interesul public și a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republica Moldova.

## ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice, precum și cercetările și consultanța în domeniul politicilor publice. Noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Moldovei. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări și consultanță profesionistă, obiectivă și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Climat investițional;
- Analize și previziuni macroeconomice;
- Stabilitate financiară;
- Sector bancar;
- Economie politică;
- Finanțe publice;
- Dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- Piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- Comerțul extern;
- Piețele financiare;
- Economia integrării europene;
- Analiza economică la nivel de sector;
- Dezvoltarea economică regională și locală;
- Energia și economia mediului.

## PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006–2016 Expert-Grup a implementat mai mult de 100 proiecte de consultanță, cercetare și advocacy în diferite domenii legate de dezvoltare economică și politici publice. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea instituții internaționale ca Banca Mondială, Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională, Organizația pentru Cooperare și

Dezvoltare Economică. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.