



7.06.2017

RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 8.06.2017.

Domnului Pavel FILIP,
Prim-ministru al Republicii Moldova

Copie:

Iurie Ciocan, Director al Centrului de Implementare a Reformelor, iurie.ciocan@gov.md;
Snejana Țurcanu, șef Direcția reforma administrației publice, snejana.turcanu@gov.md

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia CNP, elaborată în baza consultărilor cu coordonatorii grupurilor de lucru ale CNP și cu membrii CNP, în privința proiectului de lege cu privire la Guvern¹ care urmează a fi examinată în cadrul [ședinței de Guvern din 08.06.2017](#).

Opinia generală

Proiectul de lege conține o serie de îmbunătățiri în comparație cu [legea actuală](#) cu privire la Guvern. Acestea se referă în special la capitolul III (Investitura, exercitarea, încetarea mandatului Guvernului), capitolul VI (actele Guvernului), capitolul VII (Raporturile Guvernului cu alte autorități publice) – acestea nu sunt comentate în aceasta opinie fiind prezumate mai calitative.

Totodată, proiectul de lege conține o serie de deficiențe și carențe la capitolul II (Competența Guvernului), capitolul IV (statutul membrilor Guvernului), capitolul V (Organizarea activității Guvernului) la care aduce observațiile și propunerile concrete în textul Opiniei.

În esență, considerăm că proiectul de lege necesită a fi îmbunătățit substanțial pentru că în varianta actuală conține abordări de implementare inadecvată a principiului de transparență în activitatea Guvernului, principiului de eficiență în organizarea activității Guvernului, principiului de responsabilitate ministerială și în fața cetățenilor. Proiectul de lege încă mai este ancorat în paradigma birocratică administrativă și nu se încadrează în paradigma organului executiv modern, adaptabil, inteligent și axat pe rezultate. Proiectul de lege nu reflectă abordarea de gen².

Legea actuală cu privire la Guvern fiind adoptată în anul 1990 (Constituția țării noastre a fost adoptată în anul 1994), aruncă amprenta accentuată asupra viziunii reflectate în proiectul de lege propus spre examinare.

Opinia CNP este elaborată având la baza o serie de surse de referință promoae de OECD, Banca Mondială, Banca interamericană de dezvoltare și practica de funcționare a Guvernelor: Franței, Regatului Unit, Japoniei, Olandei, Statelor Unite la care se face referința în textul opiniei.³

¹ <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4188>

² <http://egalitadedegen.md/scrisoni-si-apeluri/>

³ OECD, Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government, 2014,
S.James, M.Ben-Gera, A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries, 2004
S.James, M.Ben-Gera, The Structure and Functions of the Ministry of the President or Equivalent in RIMPE Member Countries, 2005,
SIGMA, Coordination at the Centre of Government The Functions and Organization of the Government Office, 2004
Dutch Government Organization <https://www.government.nl/government/contents/how-the-council-of-ministers-works>
French Government organization <http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>

Comentariile și observațiile specifice

Proiectul de lege cu privire la Guvern conține câteva capitole: 1) Competența Guvernului, 2) Investitura, exercitarea, încetarea mandatului Guvernului, 3) Statutul membrilor Guvernului, 4) Organizarea activității Guvernului, 5) Actele Guvernului, 6) Raporturile Guvernului cu alte autorități publice. Structura conținutului proiectului de lege este de principiu similară, cu excepția capitolului Structura administrației publice centrale care este exclusă din proiectul de lege.

Capitolul II. Competența Guvernului

Modificarea prevederilor privind rolul Guvernului (art. 2), similare legii actuale (art.1), repetarea prevederilor legii Constituționale (art. 96), de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, se conduce de programul său de activitate. Propunerea: proiectul de lege va specifica criteriile și modalitățile de intervenție a Guvernului în crearea și promovarea condițiilor de economie de piață și în consolidarea instituțiilor democratice – principiile de bază pentru aderarea la UE – promovarea economiei de piață funcțională / concurențială și stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și protecția mediului, habitatului⁴. Printre criteriile de intervenție se vor enumera: crearea condițiilor de funcționare a economiei de piață funcționale sau implicarea pentru a corecta situațiile în care funcționalitatea piețelor falimentează, crearea și dezvoltarea funcționalității instituțiilor democratice.

Modificarea prevederilor privind principiile de activitate a Guvernului (art. 3), comparabil cu legea actuală (art. 2), conținând un set de principii universal aplicabile fără a explica semnificația acestora, fapt care face principiile date mai mult declarative decât direct aplicabile în situațiile în care există ambiguitatea normelor legii. Propunerea: se vor formula principiile călăuzitoare în activitatea Guvernului cu explicarea și semnificația clară a acestora, inclusiv consecințele pentru nerespectarea lor, cum ar fi: 1. responsabilitatea politică pentru performanță, 2. responsabilitatea ministerială, 3. neimplicarea executivului în activitatea legislativului și judiciarului, autonomiei autorităților publice locale, 4. independența funcțională a instituțiilor publice, 5. eficiența și eficacitatea activității, 6. elaborarea și evaluarea politicilor bazate pe evidențe, 7. transparența, implicării părților interesate și accesului la informație.

Excluderea art. 4, similar legii actuale (art. 3) pentru că sunt prevederile declarative, neexecutorii conținând un set limitat și indicativ de domenii de politici.

Modificarea articolelor 5, 6 și 7 care conțin prevederi privind funcțiile, atribuțiile și împuternicirile Guvernului, acestea parțial se suprapun și se încadrează incomparabil în diferite categorii. Propunerea: includerea funcțiilor cheie ale Guvernului (1. planificarea strategică, priorităților și coordonarea strategică a instituțiilor publice, 2. elaborarea și coordonarea politicilor⁵, inclusiv rezolvarea incoerențelor politicilor orizontale sau sectoriale, 3. funcțiile regulatorii privind realizarea normelor legislative parlamentare, 4. organizarea și reglementarea activității instituțiilor subordonate, 5. monitorizarea și evaluarea performanței instituționale și rezultatelor politicilor adoptate, 6. promovarea comunicării și consultării cu societatea), excluderea atribuțiilor și împuternicirilor Guvernului ca fiind prevederi repetitive.

La articolul 5 este necesară introducerea atribuției cu privire la asigurarea integrării principiului egalității de șanse între femei și bărbați în actele normative și documentele de politici; la articolul 6 – introducerea domeniului de activitate - asigurarea șanselor egale pentru femei și bărbați; La articolul 11 alineatul 3 se completează cu alineatul (31) cu următorul cuprins: ”lista candidaților la funcția de miniștri respectă o cotă minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe”.⁶

Japan Government Organization http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/cabinet_law_e.html

R.Klitgaard, P.Light, High-performance Government, RAND, 2005,

Australian Government Cabinet Handbook, 9th edition, 2016

⁴Procesul de aderare la UE - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM:114536>

⁵ În textul proiectului de lege se utilizează incorect noțiunea de *document de politici* în sensul *politicii publice*. Una din funcțiile Guvernului este adoptarea politicilor care se compune dintr-un mix de instrumente de politici (regulator, trezorial/financiar, instituțional, informațional, etc) dar nu adoptarea documentelor (de politici).

⁶ Declarația publică Platformei pentru Egalitatea de Gen <http://egalitadedegen.md/scrisori-si-apeluri/>

Modificarea articolului 8 privind competențele Guvernului al cărui mandat este încetat (elaborarea art. 103 al Constituției) prin specificarea doar a funcțiilor de: 4. organizarea activității instituțiilor subordonate, 5. monitorizarea și evaluarea performanței instituționale, 6. promovarea comunicării.

Capitolul IV. Statutul membrilor Guvernului

Excluderea conținutului art. 21 cu referire la atribuțiile membrilor Guvernului pentru că se suprapun cu art. 22, 24 și 26. Propunere: art.21 va fi substituit cu conținutul privind implementarea principiului de responsabilitate ministerială care include: i) deplină responsabilitate pentru domeniul de politici delegat, ii) asumarea responsabilității depline pentru lipsa performanței de politici și instituțională prin declararea demisiei, iii) promovarea integrității și prevenirii fenomenului corupțional în domeniu asumat, iar în cazul contrar declararea demisiei, iv) autonomia și împuternicirea domeniului pentru promovarea programului de guvernare în acest domeniu cu condiția corelării cu politicile verticale și coordonării cu alte politici orizontale.

Excluderea art. 24, 25 cu referire la prim-viceprim-ministru, vice-prim-ministru pentru că acestea creează și impun ierarhia birocratică și administrativă a activității de responsabilitate ministerială și politică.

Capitolul V. Organizarea activității Guvernului

Modificarea art.29 cu privire la caracterul public al ședințelor astfel încât alin. 2 va prevede publicarea pe pagina web a Guvernului cu cel puțin 72 de ore în timpul zilelor lucrătoare a chestiunilor (hotărârilor) de pe ordinea de zi a Guvernului cu caracter de: i) regulator cu impact asupra societății, ii) implicații financiare, iii) organizării și conducerii instituțiilor subordonate și - cu cel puțin 48 de ore din timpul zilelelor de lucru a întregii ordini de zi.

Modificarea art.29 cu referire la caracterul închis al ședinței sau unei părți ai acestea, astfel încât, decizia respectivă să fie luată de majoritatea membrilor Guvernului cu explicarea motivației respective.

Capitolul V. Organizarea activității Guvernului.

Secțiunea 2 Organele permanente de lucru ale Guvernului

Conceptul acestei secțiuni trebuie regândit având la bază următoarele propuneri:

- 1) Instituirea a 3 structuri organizatorice: Cabinetul (de Miniștri) – compus din miniștrii ca organul suprem politic, Consiliul (de Miniștri) – compus din miniștrii, șefii de agenții guvernamentale și secretarii de stat, Consiliul (secretarilor de stat) – compus din secretarii de stat ai ministerelor. Structura Prezidiului va fi eliminată pentru că se suprapune cu Cabinetul de Miniștri, după cum este descris mai jos.
- 2) Delimitarea clară a atribuțiilor prin delegarea acestora din partea Guvernului către structurile date, astfel încât Cabinetul este responsabil de funcțiile politice, adoptarea politicilor, numirea conducătorilor agențiilor guvernamentale și altor desemnări în funcții. Consiliului secretarilor de stat îi vor fi delegate funcțiile operaționale, de monitorizare, coordonării implementării politicilor, programelor de activitate, preavizarea hotărârilor cu caracter de reglementare, asigurarea funcționalității diverselor comisii interministeriale, etc. Consiliul secretarilor de stat facilitează concentrarea eforturilor Cabinetului asupra chestiunilor principiale și importante. În final, Consiliului de Miniștri îi vor fi delegate funcțiile de adoptare a deciziilor complexe de lungă durată. Votul în cadrul Consiliului de Miniștri se va lua cu dublă majoritate a miniștrilor și a secretarilor de stat.
- 3) Modificarea art. 32 cu referire la atribuțiile Cancelariei de stat, astfel încât aceasta va avea următoarele funcții de bază⁷:

⁷ Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-581, The Role of the Center of Government, 2013, Ben-Gera, M, 2004, Coordination at the Center of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEEC, and Western Balkans Countries, SIGMA nr. 35, Paris, OECD

1. Sprijinul direct al Cabinetului și premierului în promovarea politicilor din perspectiva procesului politic,
2. Analiza strategică, estimarea strategică, de impact, economică și financiară, inclusiv scenarii, și de sincronizare a politicilor,
3. Sprijinul metodologic ministerelor în elaborarea, evaluarea și sincronizarea politicilor și facilitarea interministerială, interdepartamentală dar și rezolvarea diferențelor apărute,
4. Gestionarea strategică a resurselor umane din sectorul public,
5. Evaluarea percepțiilor, organizarea sondajelor privind implementarea politicilor și comunicarea strategică privind promovarea beneficiilor politicilor,⁸
6. Sprijin pentru gestionarea situațiilor de criză și situațiilor de urgență.

Secțiunea 3 Planificarea și monitorizarea programului de Guvernare

Conceptul acestei secțiuni trebuie regândit având la bază următoarele propuneri:

- 1) Programul de Guvernare este documentul de referință în activitatea Guvernului și nu Planul de activitate al Guvernului (în art. 34 se pune accentul pe Planul de activitate), care conține mai mult acțiuni și activități, decât rezultate tangibile de realizare a politicilor.
- 2) Anual Programul de Guvernare trebuie evaluat în cadrul Consiliului de Miniștri pe baza principiului de impact ex-post sau după caz, pentru politici încă neadoptate, evaluarea ex-ante. Astfel, indicatori de rezultat vor fi indicatori de impact asupra societății și beneficiarilor acesteia. Odată ce este discutat și este aprobat de Consiliul de Miniștri, acesta este prezentat de către prim-ministru în Parlament.
- 3) Programul de activitate al Guvernului este elaborat de secretarii de stat și este adoptat de către Cabinet spre executare și coordonare de către Consiliul secretarilor de stat. Elaborarea programului de activitate va fi realizat în cooperare cu APL și societatea civilă. Astfel, indicatorii de măsurare a progresului sunt indicatorii de proces, de intrare, de ieșire, cum ar fi legile, regulamentele adoptate, etc.
- 4) Consiliul de Miniștri va fi responsabil de monitorizarea și de rapoartele ex-post de implementare a unor politici concrete sau a unor legi importante, inclusiv prin solicitarea rapoartele alternative de la părțile interesate. Ministerului Justiției nu îi poate fi delegată competența de monitorizare implementării unor legi⁹.

Capitolul VI. Actele Guvernului

Modificarea art. 36 prin includerea unei prevederi concrete pentru realizarea caracterului transparent în adoptarea hotărârilor Guvernului¹⁰ anume:

- 1) Publicarea pe pagina web a Cancelariei de stat a listei și actelor relevante a tuturor proiectelor de hotărâri de Guvern care sunt remise spre aprobare Guvernului,
- 2) Elaborarea unui sistem comun pentru toate ministere și agențiile (particip.gov.md este depășit funcțional) de inițiere, elaborare și adoptare a actelor normative cu identificarea unică, reflectarea procesului de consultare.

⁸ Guvernul strategic evaluează percepția satisfacției beneficiarilor politicilor asupra politicilor implementate dar și asupra prestației instituțiilor responsabile de implementarea politicilor prin solicitarea sondajelor dedicate și independente

⁹ HG nr. 1181 din 22.12.2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337112>

¹⁰ CReDO: Analiza comparată a transparenței Guvernului 2012-14 vs 2016 <http://www.credo.md/pageview?id=588>, http://www.credo.md/site-doc/CReDO_Transp_2016_v6.pdf,

CReDO/CNP, Persistența sistemică a curenților transparenței decizionale în Guvernul RM 2012-14,

<http://www.credo.md/pageview?id=478>, http://www.credo.md/site-doc/CNP_TranspGuvern_2012-14_final1.pdf

Capitolul VII. Raporturile Guvernului cu alte autorități publice

Introducerea unui articol nou care va stabili principiile de interacțiune dintre Cabinetul, Consiliul de Miniștri și Agențiile care se află în raporturile instituționale de subordonare (CNAM, CNAS, etc), bazate pe principii de respect față de autonomia instituțională și operațională și responsabilitatea de implementare a politicii.

Modificarea poziției i) în art. 45 în Autoritatea Națională de Integritate.

Domnule Prim-ministru, doamnelor Ministre și domnilor Miniștri, prin acest mesaj CNP își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, având ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.

Cu considerațiune,

Din partea Consiliului Național pentru Participare:

1. Ostaf Serghei - AO „Centrul de Resurse al Organizațiilor Neguvernamentale pentru Drepturile Omului din Republica Moldova”;
2. Botnaru Petru - AO locală „Terra-1530”;
3. Frecăuțanu Rodica – AO „Caroma-Nord”;
4. Guțu Rodica - AO „Adăpost și Alinare”;
5. Cincilei Cornelia - AO „Programul Educațional Pas cu Pas”;
6. Furtuna Oxana - Asociația „Federația de Gimnastică Estetică în Grup din RM”;
7. Reniță Alecu - AO „Mișcarea Ecologistă din Moldova”;
8. Neicovcen Serghei - „Centrul Național de Asistentă și Informare a ONG-urilor din Moldova”;
9. Mamaliga Daniela - AO „Parteneriate pentru fiecare copil”;
10. Nebunu Artur - AO „Centrul de consultanță ecologică Cahul”;
11. Hasan Natalia - Fundația „Ecoul Cernobilului”;
12. Sîrbu Ludmila - AO „Centrul de Instruire în Domeniul Sănătății Reproductive din Republica Moldova”;
13. Fonari Antonina - AO „Platforma pentru Cetățenie Activă și Parteneriat pentru Drepturile Omului”;
14. Buzdugan Carolina - AO „Alianța ONG-urilor Active în Domeniul Protecției Sociale a Copilului și Familiei”;
15. Sîmboteanu Daniela - AO „Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (Moldova)”;
16. Cosovan Ghenadii - AO „Credință Patriei”;
17. Stînga Ruslan - AO „Ograda - noastră”;
18. Zama Vitalie - AO „Juriștii pentru Drepturile Omului”;
19. Meșter Vitalie - AO „Centrul de Asistență Juridică pentru Persoane cu Dizabilități”;
20. Ciurea Igori - AO „Consiliul Național al Tineretului din Moldova”, AO „Alianța Studenților din Moldova”;
21. Bodrug-Lungu Valentina - AO „GENDER-CENTRU”;
22. Fodor Ala - AO „Centrul de Reabilitare și Integrare Socială a Copiilor cu Dizabilități de Intelect CULTUM”;
23. Buzu Alexei - Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”;
24. Lazăr Valeriu - AO „Institutul de Monitorizare și Evaluare a Politicilor, Programelor și Proiectelor de Interes Public „IMPACT”;
25. Ungurean Ivan - AO „Institutul pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”;