

NOTĂ DE POZIȚIE
cu privire la proiectul hotărârii guvernului
„Privind constituirea Agenției Servicii Publice”

Autor:
Ion Gumene

19 aprilie 2017

■ Sumar executiv

Cancelaria de Stat propune constituirea Agenției Servicii Publice prin comasarea a cinci entități prestatoare de servicii într-o singură instituție, care va avea rolul de „ghișeu unic” în prestarea serviciilor publice. Astfel, se propune demararea procesului de modernizare a serviciilor publice.

În linii generale, optimizarea numărului și funcțiilor instituțiilor publice, care se înscrie printre obiectivele reformei administrației publice, ar putea duce la sporirea eficienței și la crearea sinergiei în anumite domenii. Totuși, în versiunea existentă, atât în proiectul hotărârii Guvernului, cât și în nota informativă nu este pe deplin reflectată viziunea și opțiunile de reformă, în special în ceea ce privește modelul de „ghișeu unic”.

Până la reformarea entităților prestatoare de servicii publice și implementarea conceptului de „ghișeu unic” este necesară elaborarea unei propuneri de politici publice și analiza opțiunilor de reformă pentru a formula decizii bazate pe evidențe, conform prevederilor Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, ambele aprobate de către Guvern.

Prin hotărârea Guvernului mai degrabă se optimizează un șir de entități publice și procesele acestora, decât se introduce plenar conceptul de „ghișeu unic”. Respectiv, în promovarea constituirii Agenției Servicii Publice accentul ar trebui plasat pe raționalizarea instituțională, întrucât aceasta se realizează reieșind din perspectiva administrației publice. Totodată, reorganizările instituționale trebuie să fie efectuate în baza evidențelor și într-un mod transparent, fără a aduce prejudicii statului.

Elaborarea mecanismului de „ghișeu unic” în accepțiunea reformei serviciilor publice ar trebui elaborat, pilotat și introdus plenar printr-un proces distinct, cu implicarea utilizatorilor de servicii publice, reieșind din necesitățile și așteptările acestora, precum și în conformitate cu prevederile Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne.

Modelul de „ghișeu unic” trebuie dezvoltat în baza experiențelor și soluțiilor deja implementate, implicând autoritățile administrației publice locale și partenerii de dezvoltare, ținând cont de efortul acestora până în prezent în elaborarea și pilotarea conceptelor de „ghișeu unic”, instruirea personalului, instituționalizarea și operaționalizarea soluțiilor, precum și potențialele activități planificate pentru următoarea perioadă. Pe lângă experiența existentă în Republica Moldova, la nivelul Uniunii Europene există un șir de bune practici, modele, concepte și standarde care a trebui luate în considerare în procesul de elaborare a conceptului de „ghișeu unic”.

■ Contextul general

În vederea demarării procesului de modernizare a serviciilor publice, Cancelaria de Stat a elaborat proiectul hotărârii Guvernului „Privind constituirea Agenției Servicii Publice”, plasată pentru consultări publice la adresa <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4076>. Conform notei informative, pentru implementarea principiilor mecanismului de „ghișeu unic”, este necesară consolidarea furnizorilor de servicii, crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice atât la nivelul autorităților publice centrale, cât și la nivelul celor locale. Astfel, Agenția se propune a fi creată în baza a cinci entități: Întreprinderea de Stat (ÎS) „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru”, ÎS „Camera Înregistrării de Stat”, ÎS „Cadastru”, Autoritatea administrativă „Serviciul Stare Civilă” din subordinea Ministerului Justiției și Autoritatea administrativă „Camera de Licențiere” din subordinea Ministerului Economiei.

Inițial, ÎS „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” se propune a fi reorganizată, prin transformare, în Instituția publică „Agenția Servicii Publice” în subordinea Guvernului, funcția de fondator fiind exercitată de către Cancelaria de Stat. Ulterior, alte patru entități – (1) ÎS „Camera Înregistrării de Stat”, (2) ÎS „Cadastru”, (3) „Serviciul Stare Civilă” și (4) „Camera de Licențiere” – vor fuziona cu „Agenția Servicii Publice”. Agenția creată astfel va avea rolul de „ghișeu unic” pentru serviciile publice prestate în domeniile care intră în competența Agenției, dar și pentru alte servicii. Pe lângă modernizarea și prestarea serviciilor publice, Agenția va crea, ține și dezvoltă sistemele și resursele informaționale de stat în domeniile de competență.

Agenția va presta servicii în următoarele domenii: (1) evidența de stat a populației, a mijloacelor de transport și conducătorilor de autovehicule; (2) înregistrarea de stat a actelor de stare civilă; (3) executarea lucrărilor cadastrale și celor de evaluare a bunurilor imobile; (4) reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător în conformitate cu legislația; (5) înregistrarea de stat a persoanelor juridice, filialelor și reprezentanțelor acestora, și a persoanelor fizice întreprinzători individuali.

Întru realizarea funcțiilor sale, Agenția va dezvoltă o rețea de subdiviziuni teritoriale pentru prestarea serviciilor publice.

În principiu, comasarea a cinci entități prestatoare de servicii într-o singură instituție ar putea duce la sporirea eficienței și la crearea sinergiei în anumite domenii. În linii generale, crearea Agenției Servicii Publice ar putea fi asociată cu unele elemente pozitive, cum ar fi: transformarea întreprinderilor de stat prestatoare de servicii publice delegate acestora de către stat în instituții publice și, astfel, plasarea accentului de pe activitatea economică pe deservirea populației; raționalizarea instituțiilor și proceselor, respectiv, reducerea costurilor de management, logistice și de întreținere; aplicarea soluțiilor de interoperabilitate în gestionarea și utilizarea datelor

registrelor de stat ținute în forma electronică; reducerea costurilor și timpului persoanelor fizice și juridice în obținerea unor servicii publice etc.

Totuși, în versiunea existentă, atât proiectul hotărârii Guvernului, cât și nota informativă conțin aspecte lacunare în ceea ce privește viziunea, opțiunile de reformă și modelul de „ghișeu unic”. În același timp, chiar și elementele considerate pozitive nu sunt suficient de argumentate în baza evidențelor.

■ Comentarii și recomandări de ordin procedural

1. **Discutarea și validarea opțiunii oferite de proiectul hotărârii Guvernului, implicit a viziunii propuse privind reforma serviciilor publice, în cadrul Consiliului național pentru reforma administrației publice.** În conformitate cu *Hotărârea Guvernului nr.716 din 12.10.2015 „Cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice”*, misiunea acestuia constă în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”. Nemijlocit în ceea ce privește serviciile publice, Consiliul examinează prioritățile strategice pentru reformarea serviciilor publice și examinează lista serviciilor publice care urmează a fi supuse procesului de reinginerie și digitizare. La ședințele Consiliului, conform practicilor precedente, pot participa partenerii de dezvoltare. Ținând cont de faptul că unii parteneri de dezvoltare au contribuit pe parcursul anilor la modernizarea serviciilor publice și la crearea de „ghișee unice”, planificând și asistența în același domeniu pentru perioada următoare, considerăm importantă utilizarea platformei Consiliului național pentru discuții între factorii de decizie și partenerii de dezvoltare privind viziunea și opțiunile de reformare a serviciilor publice, întru evitarea neînțelegerilor și neconcordanțelor care pot apărea ulterior. Prin urmare, în scopul asigurării unui proces decizional eficient, bine informat și bazat pe consens în reformarea serviciilor publice, precum și **în conformitate cu prevederile cadrului normativ, este necesară convocarea Consiliului național pentru reforma administrației publice.**

2. **Necesitatea elaborării unei analize ex-ante a impactului politicii Guvernului în reformarea entităților prestatoare de servicii publice și formularea unei decizii bazate pe evidențe.** Contrar afirmațiilor expuse în nota informativă, atât *Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, cât și *Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021* **prevede elaborarea pe parcursul anului 2017 a unei propuneri de politică publică privind conceptul de „centru universal de prestare a serviciilor publice” („ghișeu unic”) anterior pilotării/implementării**

propriu-zise a acestui concept. La moment, însă, această etapă importantă, care trebuie să fundamenteze opțiunea ce stă la baza deciziei Guvernului, a fost omisă.

3. **Necesitatea elaborării analizei impactului de reglementare.** Reieșind din faptul că Agenția Servicii Publice va avea competențe în domeniul reglementării activității de întreprinzător, **este recomandabilă efectuarea analizei impactului de reglementare a proiectului de act normativ** în conformitate cu prevederile *Legii nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător*.

4. **Eliminarea lacunelor importante din fundamentarea economico-financiară și consolidarea acesteia.** În pofida așteptărilor de pe urma optimizărilor și îmbunătățirile propuse, **nota informativă nu prezintă care sunt costurile reorganizărilor și economiile anticipate, și în special impactul asupra cetățenilor și mediului de afaceri.** Dar în același timp, în nota informativă **se operează cu estimări nefondate și raționamente eronate, fără a prezenta evidențe.** De exemplu, odată cu optimizarea costurilor și cheltuielilor Agenției urmare a procesului de reorganizare, se estimează că vor fi reduse tarifele pentru serviciile acordate și în consecință vor scădea și veniturile noii entități, însă scăderea veniturilor va putea fi compensată prin lărgirea spectrului de servicii prestate și creșterea numărului de beneficiari. Or, reforma serviciilor publice rezidă, în primul rând, nu în majorarea veniturilor unei entități, ci în sporirea eficacității serviciilor publice, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, și în reducerea sarcinilor administrative inutile și minimalizarea costurilor serviciilor atât pentru beneficiari, cât și pentru administrația publică. Mai multe, în cazul unor servicii publice administrative, care în esență sunt obligatorii pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri, precum și având un trend demografic descendent, este practic imposibil de anticipat creșterea numărului beneficiarilor.

În notă se menționează că datoriile față de bugetul de stat dețin o pondere foarte mică, de circa 2,1% din datoriile totale ale entităților, dar nu este indicată valoarea nominală a acestora. Totodată, este menționat că Agenția Servicii Publice va prelua **o parte** din datoriile pe termen lung sub formă de credite/împrumuturi de circa 176,2 mil lei ale ÎS „Registru”. În același timp, nu este menționat ce datorii nu vor fi preluate de către noua instituție. În ambele cazuri, nu este indicat cine va prelua și cum se vor achita datoriile respective sau dacă acestea vor fi stinse din contul bugetului de stat. Prin urmare, **este necesar de a reflecta punctual situația economico-financiară a entităților, datoriile, creanțele, angajamentele contractuale existente cu implicații financiare, precum și rezultatele auditului intern și extern privind activitatea acestora.**

■ Comentarii și recomandări conceptuale

1. **Necesitatea unei abordări integrate și etapizate în reforma serviciilor publice.** Atât *Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice*

pentru anii 2016-2020, cât și Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 prevăd implementarea reformei serviciilor publice într-un mod cuprinzător și etapizat pentru a asigura un cadru coerent, funcțional, durabil și transparent al acesteia.

Primul pas în procesul de reformare a serviciilor publice este crearea unei structuri de elaborare a politicilor, management și coordonare la nivelul autorității publice centrale de specialitate, în acest caz la nivelul Cancelariei de Stat. Structura în cauză trebuie să elaboreze și să promoveze cadrul legislativ al sistemului serviciilor publice, precum și cadrul secundar aferent, în special Metodologia privind reingineria serviciilor publice, Metodologia privind digitizarea serviciilor publice, Metodologia-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, standardele minime de calitate pentru serviciile publice. Concomitent cu procesul de elaborare a cadrului normativ privind serviciile publice, precum și în rezultatul optimizării numărului și funcțiilor autorității administrative centrale și ținând cont de analiza opțiunilor de optimizare și reorganizare a structurilor organizaționale din sfera din competență a autorităților administrative centrale, pot fi făcute pregătiri și desfășurate consultări pentru crearea „ghișeului unic” prin identificarea funcțiilor și serviciilor aferente acestora. Ulterior, odată cu introducerea instrumentelor legislative și stabilirea opțiunii preferate a reformei administrativ-teritoriale, urmează a fi elaborat conceptul detaliat al „ghișeului unic” cu stabilirea viitoarei rețele teritoriale a acestuia. După această etapă, poate începe pilotarea noului model de „ghișeu unic” în anumite localități. Experiența proiectelor pilot va permite soluționarea problemelor care au apărut și pentru a face pregătirile pentru implementarea reformei pe scară largă.

În urma examinării proiectului hotărârii Guvernului și a notei informative, se poate constata că reforma serviciilor publice se propune a fi demarată prin comasarea a cinci instituții și instituirea mecanismului de „ghișeu unic” în instituția nou creată, or acestea este ultima etapă în reforma serviciilor publice, fără a realiza etapele importante prescrise în documentele de politici menționate. De fapt, prin hotărârea Guvernului mai degrabă se optimizează un șir de entități publice și procesele acestora, decât se introduce plenar conceptul de „ghișeu unic”. Respectiv, **în promovarea constituirii Agenției Servicii Publice accentul ar trebui plasat pe raționalizarea instituțională**, întrucât aceasta se realizează reieșind din perspectiva administrației publice. Evident, în procesul de raționalizare instituțională trebuie considerat și procesul de optimizarea a modului de prestare a serviciilor de către instituție, care ar putea fi considerat și principiul de „ghișeu unic” pentru serviciile entității. Însă, **elaborarea mecanismului de „ghișeu unic” în accepțiunea reformei serviciilor publice ar trebui elaborat, pilotat și introdus plenar la o etapă ulterioară**, cu implicarea utilizatorilor de servicii publice și reieșind din necesitățile și așteptările acestora.¹ Totodată, trebuie ținut cont și de faptul că, în conformitate cu prevederile Articolului 6 din *Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne*, „stabilirea ghișeelor unice nu aduce atingere repartizării funcțiilor

¹ Conform principiilor descrise în „Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners”, European Union, 2015.

și competențelor între autorități în cadrul sistemelor naționale”, principiu reflectat și în experiența țărilor UE.

2. Legătura precară dintre funcțiile de elaborare a politicilor în domeniul serviciilor publice și funcțiile de prestate a serviciilor. După cum este menționat mai sus, primul pas în procesul de reformare a serviciilor publice este crearea unei structuri de elaborare a politicilor, management și coordonare la nivelul autorității publice centrale de specialitate. Structura în cauză trebuie să elaboreze și să promoveze cadrul legislativ al sistemului serviciilor publice și să coordoneze implementarea acestuia. Actualmente, Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat nu prevede atribuții exprese în elaborarea și promovarea politicilor în domeniul serviciilor publice. Prin urmare, resursele Cancelariei de Stat sunt îndreptate preponderent spre monitorizarea activităților ce țin de reformarea serviciilor publice în contextul reformei administrației publice centrale, ceea ce este insuficient pentru a elabora opțiuni de politici pentru reformarea serviciilor publice și pentru coordonarea propriu-zisă a reformei acestora.

În același context, **nota informativă nu reflectă legătura și modul de interacționare între Agenția nou creată, care va activa în subordinea Cancelariei de Stat, și autoritățile administrative centrale care elaborează politici publice în domeniile de activitate conexe agenției, în subordinea cărora au activat instituțiile reorganizate**, de exemplu evidența populației, reglementarea activității de întreprinzător, evaluarea bunurilor imobile etc.

3. Crearea conceptului de „ghișeu unic” ținând cont de experiențele și soluțiile deja implementate. Contrar afirmațiilor din nota informativă, principiul de „ghișeu unic” există nu doar pentru eficientizarea activității de întreprinzător, ci și pentru oferirea informațiilor și prestarea serviciilor către populație. În acest sens, conceptul de „ghișeu unic” este promovat începând cu anul 2010 de către UN Women la nivelul autorităților administrației publice locale. Acest model a fost instituționalizat prin *Hotărârea Guvernului nr.661 din 30.08.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Biroului Comun de Informații și Servicii*. Prin intermediul acestor birouri se prestează servicii populației din localitățile urbane și rurale, inclusiv grupurilor vulnerabile, care, din anumite motive, au acces redus la acestea. Biroul funcționează: (1) la nivelul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, prin reunirea într-un singur loc a reprezentanților prestatorilor de servicii cel puțin o dată pe săptămână; și (2) la nivelul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, în baza solicitărilor acestora, prin intermediul echipelor mobile formate din reprezentanții prestatorilor de servicii. În bugetul public național deja sunt prevăzute resurse pentru asigurarea funcționalității acestor birouri. În același timp, USAID a elaborat și pilotat conceptul *centrului de informare și prestări servicii* care are scopul de a îmbunătăți calitatea informației și serviciilor publice oferite de autoritățile publice locale, prin implementarea unor practici și instrumente inovative, oferite într-un singur punct de acces. Ținând cont de efortul considerabil din partea partenerilor de dezvoltare și autorităților publice centrale și locale pentru elaborarea și pilotarea conceptelor, instruirea personalului, instituționalizarea și operaționalizarea soluțiilor, potențialele activități planificate

pentru următoarea perioadă, **este inerentă dezvoltării modelului de „ghișeu unic” în baza soluțiilor deja implementare și cu implicarea autorităților administrației publice locale și partenerilor de dezvoltare.**

Pe lângă experiența existentă în Republica Moldova, **la nivelul Uniunii Europene sunt un șir de bune practici, modele, concepte și standarde care a trebui luate în considerare în procesul de elaborare a conceptului de „ghișeu unic”** și, în general, în procesul de reformare a serviciilor publice, ținând cont de simplitatea și costul redus al soluțiilor. De exemplu, (1) în dezvoltarea conceptului de „ghișeu unic” există o abordare diferită a dezvoltării structurii numită „front office” – care trebuie să aibă o prezență largă la nivel local, față de optimizarea proceselor de business din cadrul „back office” – care trebuie să fie cât mai concentrate și reduse. Reieșind din acest considerent, entitățile prestatoare de servicii și cele care oferă soluții de tip „ghișeu unic” sunt distincte din punct de vedere instituțional și al domeniului de politici; (2) dezvoltarea „ghișeului unic” mobil; (3) implementarea principiului „Nu există ușă greșită” („No wrong door”); (3) prestarea serviciilor prin canale multiple etc.

4. Nu este suficient de argumentat temeiul legal al constituirii unei entități prin hotărâre de Guvern în baza reorganizării instituțiilor create prin norme legale, fără amendarea acestora. Normele primare ce țin de sistemul, denumirea, statutul și subordonarea instituțională actuală a entităților ce se propun a fi reorganizate sunt stabilite la nivelul reglementărilor din actele legislative speciale, și anume:

Serviciul Stare Civilă – art.14 din *Legea nr.100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă*: (1) Sistemul organelor de stare civilă se compune din Serviciul Stare Civilă și oficiile lui teritoriale; (2) Serviciul Stare Civilă este autoritate administrativă în subordinea Ministerului Justiției, cu statut de persoană juridică, dispune de bilanț autonomă și conturi trezoreriile. Activitatea serviciului este finanțată de la bugetul de stat și din mijloacele speciale obținute în urma prestării serviciilor contra plată. Oficiile stare civilă sunt subdiviziuni teritoriale ale Serviciului Stare Civilă, fără personalitate juridică.

Camera de Licențiere – art.7 din *Legea nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*: (1) Camera de Licențiere, denumită în continuare *Cameră*, este un organ public de specialitate în subordinea Ministerului Economiei, are statut de persoană juridică și dispune de ștampilă cu stema de stat și cu denumirea sa. Camera își desfășoară activitatea pe baza regulamentului aprobat de Guvern.

ÎS „Camera Înregistrării de Stat” – art.35 din *Legea nr.220-XVI din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali*: (1) Înregistrarea de stat a persoanelor juridice și fizice prevăzute la art. 3 se efectuează de către Î.S. „Camera Înregistrării de Stat” (denumită în continuare *Cameră*) prin intermediul oficiilor sale teritoriale; (2) Camera are statut de întreprindere de stat.

ÎS „Cadastru” – art.10 și 11 din *Legea nr.1543 din 25.02.1998 cadastrului bunurilor imobile*:
Articolul 10 - Sistemul organelor cadastrale se constituie din: a) Agenția Relații Funciare și Cadastru, denumită în continuare Agenție; b) Întreprinderea specializată în cadastru cu filialele sale; Articolul 11 - (1) Agenția: b) organizează și controlează activitatea Întreprinderii specializate în cadastru, inclusiv a filialelor acesteia, a altor organizații subordonate, aprobă actele de constituire a lor.

ÎS „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru”, chiar dacă nu este creată expres prin acte legislative, este la moment deținătoarea Registrului resurselor și sistemelor informaționale de stat, care, conform art.7 din *Legea nr.71 din 22.03.2007 cu privire la registre* este creat și ținut de Ministerul Dezvoltării Informaționale.

În urma celor menționate, se constată că proiectul hotărârii Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice este promovat contrar prevederilor art.5 din *Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*, care menționează expres că „proiectul trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior”.

Prin urmare, considerăm că decizia Guvernului privind **reorganizarea entităților nominalizate ar putea fi luată doar după introducerea amendamentelor de rigoare în actele legislative** ce reglementează activitatea acestora.

5. **Separarea funcțiilor de reglementare și control de funcțiile de prestare a serviciilor.** Proiectul prevede reorganizarea Camerei de Licențiere, care, la moment, este abilitată și cu atribuții de organizare a controlului asupra respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, conform art.7 alin.(2) lit. b) din *Legea nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*. În acest context, este oportun de menționat că unul din criteriile de bază pentru optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative, prevăzut în Strategia privind reforma administrației publice, constă în separarea clară a funcțiilor de reglementare și control de funcțiile de prestare a serviciilor. Astfel, reieșind din dispozițiile art.14 alin.(7), coroborate cu cele din art.10 alin.(4) din *Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, ar fi rațional **ca nota informativă la proiect să fie completată cu viziunea autorului referitoare la preluarea sau transferul competențelor de control** al acestei autorități administrative către un alt organ de control, ținând cont inclusiv de mersul reformei cadrului instituțional în domeniul controlului de stat. De altfel, **abilitarea cu funcții de control a viitoarei Agenții Servicii Publice ar contraveni practicilor de bună guvernare**, reflectat în Strategia privind reforma administrației publice.

6. **Extinderea rolului și funcțiilor „ghișeului unic”.** *Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne*, atribuie „ghișeele unice” câteva funcții: (1) un singur interlocutor prin intermediul căruia prestatorii de servicii pot îndeplini toate procedurile și formalitățile – alin.(48) și Articolul 6; (2) punct de acces

la informații privind procedurile și formalitățile, coordonatele autorităților competente, condițiile de acces la registrele publice și baze de date, precum și informații cu privire la căile de atac disponibile în caz de litigii și coordonatele asociațiilor și organizațiilor de la care prestatorii și beneficiarii pot primi asistență practică – alin.(51) și Articolul 7; (3) platformă prin intermediul căreia toate procedurile și formalitățile cu privire la accesul la o activitate de servicii pot fi îndeplinite cu ușurință, de la distanță și prin mijloace electronice – alin.(52) și Articolul 8. Însă, conform Regulamentului Agenției și notei informative, „ghișeului unic” care va fi creat se va la limita doar la o singură funcție - un spațiu prin intermediul căruia prestatorii de servicii pot îndeplini toate procedurile și formalitățile. Din acest considerent, **este important de reflectat atât în proiectului hotărârii Guvernului, cât și în nota informativă tot spectrul de funcții care vor fi realizate de „ghișeul unic”, conform Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne .**

7. Nici proiectul hotărârii Guvernului, nici nota informativă **nu conțin prevederi și referințe la protecția datelor cu caracter personal**, care au o importanță deosebită în organizarea, gestionarea și utilizarea datelor registrelor de stat.

8. Deși prin constituirea Agenției Servicii Publice se consideră că va fi demarată reforma administrației publice, **nota informativă nu conține referințe privind viziunea reformei după crearea acesteia**. Mai mult, nici în proiectul hotărârii Guvernului, nici în nota informativă **nu există nicio referință la reingineria și digitizarea cel puțin a serviciilor care vor prestate de Agenție**, care de fapt sunt etape importante până la prestarea acestora prin mecanismul de „ghișeu unic”.

■ Comentarii și recomandări la proiectul hotărârii Guvernului

9. **Clarificarea și argumentarea formei organizatorico-juridice a Agenției.** În preambulul proiectului hotărârii Guvernului se menționează *Legea nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate* ca temei legal pentru crearea Agenției, ceea ce este confirmat și de nota informativă. Însă, conform art.14 al acestei legi, „agenția” este o autoritate administrativă, dar nu o instituție publică, precum este prevăzut în proiect. Prin urmare, **este necesar de clarificat și argumentat suplimentar forma organizatorico-juridică a Agenției**, precum și temeiul legal de constituire al acesteia.

10. **Specificarea serviciilor care vor fi prestate de Agenție și serviciile ce pot fi prestate prin mecanismul de „ghișeu unic” stabilit de Agenție.** Nici în proiectul hotărârii Guvernului, nici în nota informativă nu sunt specificate tipurile de servicii publice care vor fi prestate de Agenție, dar în special serviciile publice care vor fi prestate de alte instituții prin intermediul „ghișeului unic” stabilit de Agenție. Termenul „servicii publice” include o gamă largă de servicii de care este responsabilă administrația publică centrală sau locală – *servicii publice de gospodărie comunală*

(alimentarea cu apă; alimentarea cu energie termică; canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale; salubritatea, înverzirea localităților; asigurarea cu transport public local; administrarea fondului locativ public și privat)², *servicii publice administrative* (înregistrare de stat, eliberarea actelor necesare pentru inițierea și/sau desfășurarea afacerii și în alte domenii); *servicii culturale* (muzee, săli de concerte, biblioteci); *servicii educaționale* (instituțiile de învățământ); *servicii medicale*; *întreținerea drumurilor*; *organizarea transportului public* etc. Însă, obiectul reformei actuale a serviciilor publice sunt *serviciile publice administrative* care reprezintă principalul mediu de interacțiune administrativă între o persoană privată și stat, precum și domeniul în care cerințele administrative ale statului intră în acțiune creând astfel o sarcină administrativă pentru cetățeni și mediul de afaceri. Astfel, **este necesară specificarea faptului că în competența Agenției intră doar prestarea serviciilor publice administrative**, care, în conformitate cu art.14, alin.(4) din *Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, sunt „înregistrarea de stat, eliberarea actelor necesare pentru inițierea și/sau desfășurarea afacerii și în alte domenii”, și definite în conformitate cu art.25 alin.(2) lit.d) din aceeași lege ca „raportul juridic care se manifestă prin interacțiunea ministerului sau a altei autorități administrative centrale prestatoare de servicii publice cu beneficiarul acestor servicii și care se exercită prin executarea unor anumite acțiuni succesive și/sau prin adoptarea unor anumite acte administrative cu caracter individual”.

11. **Punctul 5.** Se menționează că ÎS „Camera Înregistrării de Stat”, ÎS „Cadastru”, „Serviciul Stare Civilă” și „Camera de Licențiere” se reorganizează prin fuziune (absorbție) cu Instituția publică „Agenția Servicii Publice”. Conform art.73 alin.(3) al *Codului civil al Republicii Moldova*, „absorbția are ca efect încetarea existenței persoanelor juridice absorbite și trecerea integrală a drepturilor și obligațiilor acestora la persoana juridică absorbantă”. Prin urmare, se deduce că la momentul fuzionării prin absorbție, instituția absorbantă ar trebui să existe în forma juridică prevăzută de fuziune, însă conform prevederilor proiectului hotărârii Guvernului fuziunea se propune a fi realizată cu o instituție care nu există la momentul aprobării hotărârii Guvernului, ceea ce nu este tocmai corect din punct de vedere juridic. Reieșind din acest considerent, **este necesară specificarea etapizată a transformărilor instituționale**, dacă nu chiar emiterea a două acte normative distincte.

12. **Punctul 10.** Prin anexa nr.1 la proiectul hotărârii Guvernului se propune aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției, însă conform art.11 alin.(1) lit. q¹) al *Legii nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, pe lângă regulamentul în cauză, Guvernului **urmează a fi prezentată spre examinare structura și efectivul-limită al autorității**. Ultimele două elemente sunt în special importante ținând cont de faptul că punctul 11 subpunctul 2) al proiectului prevede că Agenția Servicii Publice, în termen de 3 luni, va elabora și aproba structura și statul de personal al Agenției. Or, statul de personal poate fi aprobat de Agenție

² Conform Legii nr. 1402 din 24.10.2002 serviciilor publice de gospodărie comunală.

doar „în limitele fondului de retribuire a muncii și ale structurii și efectivului-limită stabilite de Guvern”, conform art.15 alin. (6) lit.g¹) al Legii menționate.

13. **Punctul 11.** Subpunctul 2 prevede că Agenția „va elabora și prezenta Guvernului spre aprobare metodologia de calculare a tarifelor la serviciile prestate”. În primul rând, menționăm că **elaborarea unei metodologii de calculare a tarifelor la servicii este o activitate ce ține de funcția de elaborare a politicilor publice**, care este realizată de autoritatea publică centrală de specialitate. Iar în conformitate cu Strategia privind reforma administrației publice, unul din criteriile de bază în procesul de optimizare a numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice este separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor și funcțiile de prestare a serviciilor. În al doilea rând, atât *Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, cât și *Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021* prevede că **Metodologia-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată va fi elaborată de către Cancelaria de Stat și aprobată pe parcursul anului 2017, anterior implementării conceptului de „ghișeu unic”**.

Subpunctul 3 prevede că Agenția va elabora și prezenta Guvernului spre aprobare Nomenclatorul serviciilor prestate și tarifele acestora. Ca și în cazul temeiului legal al constituirii Agenției, **trebuie ținut cont de faptul că taxele pentru unele servicii care vor fi prestate de Agenție sunt la moment stabilite prin lege**. De exemplu, „înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, înregistrarea modificărilor în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat și acordarea serviciilor” se efectuează conform taxelor prevăzute în anexa la *Legea nr.220 din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali*, iar taxa pentru eliberarea licențelor este prevăzută de art.18 din *Legea nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*.

■ Comentarii și recomandări la Regulamentul de organizare și funcționare a Instituției publice „Agenția Servicii Publice”

14. **Punctul 6.** Conform art.24 din *Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, misiunea definește rolul instituției în sistemul instituțional al administrației publice centrale, precum și viziunea strategică cu privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate. În același timp, conform *Hotărârii Guvernului nr.176 din 22.03.2011 cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale*, misiunea identifică rolul instituției în sistemul administrației publice, precum și rezumatul analitic al funcțiilor și responsabilităților de bază ale acesteia, factorii interesați primari și principalele produse ale acesteia. Altfel spus, misiunea este enunțul care

definește foarte clar rolul și locul instituției în sistemul administrației publice, deosebind-o de celelalte instituții. Însă, **misiunea propusă de Regulament este una general aplicabilă pentru orice autoritate sau instituție publică** – „coordonarea și organizarea activităților orientate spre asigurarea implementării politicilor publice în domeniile de competență” – **nefiind clar formulat rolul specific al Agenției.**

15. **Punctul 7.** Funcțiile enumerate în regulament nu cuprind tot spectrul de funcții, sarcini și atribuții ale entităților în baza cărora se creează Agenția Servicii Publice, deși unele dintre acestea sunt relevante. De exemplu, în conformitate cu Legea nr.100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, Serviciul Stare Civilă: (1) asigură conformitatea și integritatea datelor din actele de stare civilă; (2) elaborează recomandări metodice, instrucțiuni, regulamente și alte indicații în vederea respectării legislației în domeniu; (3) organizează confecționarea și distribuirea formularelor certificatelor de stare civilă, formularelor actelor de stare civilă și altor acte de strictă evidență. Acestea, însă, nu sunt reflectate în proiectul Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Servicii Publice. Prin urmare, **este necesară reflectarea expresă în nota informativă a funcțiilor care au fost comasate și a raționamentelor care au stat la baza excluderii unor funcții după procesul de fuzionare.** Acest lucru este important deoarece de numărul de funcții și atribuții depinde volumul de lucru și, respectiv, numărul personalului necesar pentru realizarea acestora.