

## Proiectul „Audieri publice pentru Chișinău”

Sectorul de Intervenție: **Reforma administrației publice și serviciilor publice**

*Analiza Problemelor Identificate în urma colectării opiniilor  
Audierea Publică pe Reforma Administrației Publice*

Expert: **Ruslan CODREANU**

### (PROIECT)

#### INTRODUCERE

În municipiul Chișinău, interesul cetățenilor pentru implicarea în viața publică la nivel local este din ce în ce mai ridicată. Dezvoltarea sistemelor informaționale, poziționează instituțiile publice locale într-o lumină nouă, în care sistemele administrative publice trebuie să fie adaptate. Este indispensabilă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrația municipală, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă. Iar activitatea administrației publice locale trebuie așezată în întâmpinarea directă a nevoilor cetățenilor, care, de cele mai multe ori, nu ajung astăzi pe masa funcționarilor publici.

Filosofia existenței administrației publice locale este să fie în serviciul cetățeanului și cât mai aproape de cetățean și nu invers. Cetățenii sunt cei care beneficiază de activitatea instituțiilor administrației publice locale, care, la rândul lor sunt responsabile să furnizeze servicii publice îndreptate spre nevoile contribuabililor. Până la urmă cele menționate pot fi formulate prin întrebarea: care este beneficiul cetățeanului și / sau a comunității de la existența subdiviziunii X?

Actuala structură și mod de operare a primăriei municipiului Chișinău nu a fost supusă reorganizărilor de mai bine de 20 de ani. Astfel, cu o structură învechită se poate observa ineficiența acitivității administrației municipale. Este greu de imaginat faptul că Primăria va activa eficient, dacă nu își va reforma procesele.

Pe parcursul anului 2008, Primăria municipiului Chișinău a beneficiat de asistență din partea partenerilor externi și a experților internaționali. Astfel, Compania Corporate Public Management din Letonia a efectuat **o analiză funcțională a Primăriei Chișinău și a structurilor acesteia**. În baza analizei funcționale a Primăriei a fost elaborat un plan de dezvoltare instituțională ce conținea un șir de acțiuni bine definite pentru reorganizarea și reformarea executivului local.

Constatăm că recomandările elaborate au rămas în mare parte doar pe hârtie. Chiar dacă se remarcă o necesitate stringentă în acest sens, managementul instituției rămâne în continuare reticent la reformarea și modernizarea structurilor și procedurilor învechite.

Reforma unei organizații nu trebuie să fie statică, ba din contra e necesară o schimbare continuă și dinamică, fiind într-o continuă dependență de: (1) modificările cadrului legal, (2) evoluțiile în domeniul IT și (3) procesul continuu de modernizare economică. Chiar dacă principiile bunei guvernări spun că rolul și structura administrației publice locale trebuie să fie în permanentă

*Prezentul proiect este realizat cu suportul unui grant din partea Fundației pentru o Societate Deschisă, în colaborare cu Programul Eurasia al Open Society Foundations*

schimbare, se constată că nici o reformă în acest sens nu a fost lansată, actuala structură a Primăriei Chișinău continuându-și vechile practici de organizare a proceselor și prestare a serviciilor.

## MOTIVELE DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Există numeroase motive pentru modernizarea administrației municipale, dar dintre cele mai importante, ce impun implementarea reformelor sunt următoarele:

- **Potențialul Economic** al municipiului nevalorificat, creștere economică redusă, capacitatea scăzută de colectare a taxelor, nevoia sectorului privat de a avea o administrație modernă, lipsa parteneriatului public-privat;
- **Infrastructura.** Pe an ce trece costurile de menținere a infrastructurii rutiere se majorează, reabilitarea acestora fiind estimată la 6 mlrd lei;
- **Tehnologiile Informaționale** rudimentare. Lipsește interconectarea bazelor de date care ar permite schimbul de informații în regim online, ceea ce duce la *i) proceduri ineficiente*, schimbul de date între subdiviziuni se face doar pe hartie. Lipsa bazelor de date, registrelor on-line și necesitatea interconectării acestora într-un sistem integrat și *ii) calitatea proastă a serviciilor publice prestate.* Un aparat executiv excesiv de fragmentat nu doar impune supra-costuri de întreținere pentru buget, dar și contribuie la crearea unor impedimente artificiale în accesarea serviciilor.

## ABORDAREA PERFECTĂ

În vederea rezolvării problemelor menționate mai sus, este imperios de a iniția o reformă amplă a Primăriei Municipiului Chișinău. Această reformă a sistemului administrației publice trebuie să fie un proces dinamic, ce nu poate fi încheiat și absolut, fiind unul continuu. Trebuie menționat că o reformă a Primăriei Chișinău nu ar fi posibilă a fi efectuată, având la bază un set de acțiuni de reorganizare. Unele inițiative de reformă ar depăși cadrul de discuții la nivel de executiv local și ar solicita un larg consens la nivel politic, spre exemplu *rolul preturilor de sector*. Alte acțiuni la fel ar solicita implicarea și altor factori de decizie la nivel central, spre exemplu *crearea Agenției de Dezvoltare Chișinău*.

Astfel, este necesară reformarea administrației publice locale pe toate nivelele: reorganizarea subdiviziunilor primăriei și ale CMC, simplificarea procedurilor interne de organizare și management și trecerea la indicatori de rezultat, implementarea procesului bugetar bazat pe performanță, reinventarea procesului de gestionare a patrimoniului public, privatizarea întreprinderilor municipale. Toate acestea implementate în tandem, vor duce la sporirea calității serviciilor publice.

### ***Riscul pentru implementarea reformei ample:***

Restructurarea amplă a Primăriei municipiului Chișinău este un proces complex și de durată. Pentru a ajunge la o structură eficientă a primăriei și la adaptarea administrației publice la realitățile

economiei, este nevoie timp, modificări instituționale și multe schimbări structurale. O reformă atât de amplă ar veni cu o nouă structură de funcționare a primăriei și procese de lucru radical modificate.

Problema principală legată de această reformă constituie aplicarea acesteia în practică, deoarece aceasta urmărește schimbarea unor procese complexe și, mult mai important, a modului de gândire. Pentru ca reforma administrației primăriei să aibă succes este necesar ca persoanele cheie de la conducere să înțeleagă și recunoască necesitatea schimbărilor și să-și exprime sprijinul și angajamentul în implementarea acestor schimbări.

Din păcate, rezistența enormă din partea executivului va face ca și această inițiativă să aibă soarta planului de dezvoltare instituțională elaborat de experții internaționali.

## ABORDAREA NECESARĂ

În consecință, este important de a evita ca o altă propunere de reformare să rămână în format de inițiativă și să nu fie implementată din cauza anumitor reticențe sau atitudini ostile a managementului capitalei. Astfel, în calea demarării unei schimbări, este necesar a fi identificate inițiative focusate, care se pot dovedi ușor de implementat și nu pot fi abandonate la jumătatea drumului.

Astfel, este important de a iniția reforme înguste, ce să aibă un impact scontat. Intenția este de a începe cu acțiuni mai mici, dar care se vor solda cu rezultate clare. Spre exemplu: *economisirea unui milion MDL prin reorganizarea unor subdiviziuni ale Primăriei.*

Activitatea administrației Publice poate fi divizată pe următoarele categorii de funcții:

1. Elaborarea de politici (planificare);
2. Reglementare (licențiere);
3. Suport (administrative, managementul resurselor umane);
4. Prestare de servicii.

Analizând rapoartele privind executarea bugetului municipal pentru ultimii 5 ani, pot fi identificate subdiviziuni care nu îndeplinesc nici o funcție a administrației publice, existența cărora nu este justificată de nici una din categoriile de mai sus. Activitatea acestor subdiviziuni este inertă și reprezintă doar cheltuieli pentru bugetul primăriei, cele de salarizare și nu prezintă nici o valoare adăugată pentru cetățean sau administrație publică în general.

## COLECTAREA OPINIILOR

Pentru a iniția analiza unor posibile intervenții de reformă în cadrul Primăriei municipiului Chișinău, a fost elaborat un chestionar. Scopul de bază al acestuia a fost să identifice și să focalizeze propunerile de intervenție pe sectorul administrației publice a mun. Chișinău. Respondenții la chestionar sunt angajați ai Primăriei și preturilor de sector, consilieri municipali, reprezentanți ai ONG-urilor și activiști civici,

angajați ai întreprinderilor municipale și locuitori ai municipiului. În total au fost colectate 160 de răspunsuri atât online, cât și în scris.

Respondenții au fost rugați să bifeze care în opinia lor sunt obiectivele de bază ale Primăriei, dar și să bifeze cât de mulțumiți sunt de realizarea obiectivelor respective. Astfel, obiectivul – *Gestionarea eficientă a patrimoniului public* – a fost identificat ca fiind cel mai important în opinia celor chestionați.

În vederea identificării unor propuneri de reorganizare a subdiviziunilor Primăriei și Consiliului Municipal, respondenții au fost rugați să răspundă care subdiviziuni ale primăriei în opinia lor sunt ineficiente și nu contribuie la misiunea autorității. Astfel, cel mai des menționate subdiviziuni, ca fiind ineficiente au fost - *direcția agricultură și alimentație publică și direcția socio – ecologică*.

## **PROPUNEREA DE LICHIDARE A DIRECȚIEI SOCIO-ECOLOGICE ȘI DIRECȚIEI AGRICULTURĂ ȘI ALIMENTAȚIE**

În contextul noilor realități economice, viziunea asupra activității Primăriei Municipiului Chișinău și subdiviziunilor Consiliului Municipal Chișinău nu mai poate fi privită strict prin optica administrației publice. Factorii de decizie din cadrul Primăriei Municipiului Chișinău și Consiliul Municipal Chișinău trebuie să abordeze activitatea și serviciile primăriei prin prisma unei companii care prestează servicii clienților săi. Prin clienți nu se subînțelege doar cetățenii și locuitorii municipiului Chișinău, dar și agenții economici locali și internaționali care doresc să investească în municipiu. Astfel, eficiența, rapiditatea și excluderea procedurilor birocratice inutile în cadrul structurilor administrației publice locale reprezintă cel mai înalt gir al satisfacției cetățenilor și ridică șansele municipiului să fie obiect al investițiilor companiilor naționale și străine. În condițiile unui deficit bugetar care crește anual, în 2017 acesta constituind aproximativ 400 mln lei, reînnoirea infrastructurii învechite care necesită renoații capitale, nu poate fi efectuată din resursele actuale. În această situație, după modelele companiilor mari, cheltuielile trebuie optimizate, procesele eficientizate pentru a avea rezultate mai mari la un preț redus.

În urma analizei detaliate a subdiviziunilor CMC, regulamentelor de activitate ale acestora și rapoartelor de activitate, am depistat 2 subdiviziuni (Direcția socio-ecologică și Direcția agricultură și alimentație) impactul activității cărora este insignifiant în raport cu bugetele alocate anual. O analiză a proiectului deciziei Consiliului Municipal privind aprobarea bugetului pentru anul 2017 arată că executivul local menține aceste subdiviziuni și alocă bani doar pentru cheltuieli de salarizare. Astfel, în proiectul bugetului este prevăzută suma de 576 mii lei pentru salarizarea angajaților din direcția agricultură și alimentație publică și 579 mii pentru salariile angajaților din direcția socio – ecologică. Este evident faptul că activitatea acestor două subdiviziuni nu presupune prestarea anumitor servicii cetățenilor sau mediului de afaceri, ceea ce rezumă și din regulamentele de activitate ale acestora.

Conform raportului de activitate pentru anul 2016 a Direcției socio-ecologice, timp de un an, direcția dată a răspuns la 12 petiții venite de la cetățeni, a redactat o dispoziție pentru Primarul General și câteva rapoarte. În condițiile în care timp de un an subdiviziunea dată a interacționat de

facto cu doar 12 cetățeni, răspunzând la petiții, iar restul activităților s-au rezumat la diferite proceduri birocratice inutile, se pune problema oportunității existenței acestei direcții. De asemenea, direcția deține un automobil cheltuielile de mentenanță al căruia sunt nejustificat de ridicate și un oficiu de 63,6 metri pătrați în centrul Chișinăului care de asemenea necesită cheltuieli mari de mentenanță. De asemenea, direcția dată nu are indicatori bine formulați motiv din care atât activitatea cât și raportarea este una generală și declarativă. Direcția posedă 6,5 state de personal, 5 funcționari publici și 1,5 personal tehnic. De menționat este și faptul că gradul de ocupație al contabilului direcției este foarte mic. Prin comparație se observă că serviciul contabil al Primăriei care este constituit din 3 contabili calculează retribuțiile pentru 150 state de personal iar contabilul Direcției socio-ecologice calculează retribuțiile pentru 6,5 state de personal.

În cadrul Direcției agricultură și alimentație lucrează 5 funcționari publici. Conform raportului de activitate din anul 2016, funcționarii direcției au acordat asistență la 16 persoane, au participat la 5 festivaluri și expoziții, 6 instruirii și seminare. Ca și în cazul Direcției socio-ecologice beneficiarii acestei subdiviziuni a CMC sunt foarte puțini cetățeni în raport cu bugetul municipal care este alocat anual. Caracterul închis și birocratic al acestei direcții îl relevă și deschiderea față de cetățeni și agenții economici, astfel pentru audiența cu cetățenii direcția dedică doar o oră pe săptămână (în fiecare luni, între orele 11:00-12:00). Lipsa unor indicatori bine definiți acordă activității acestei direcții un caracter superficial, în rapoartele de activitate sunt stipulate nivele de realizare a obiectivelor subdiviziunii declarative și generaliste. Printre activitățile menționate în raportul de activitate al Direcției sunt stipulate: "informarea cu privire la firmele, magazinele și organizațiile care comercializează pesticide și fertilizanți, asistență informațională privind procurarea tehnicii și utilajului agricol, servicii de consultanță agenților economici privind dezvoltarea ramurilor horticole și viticole" etc. Acest tip de activități sunt inutile pentru cetățeni și agenți economici deoarece există multe asociații și ONG-uri care oferă consultanță în aceste domenii, dar și posibilitatea de a găsi informații utile în internet, fapt susținut și de numărul mic de cetățeni care se adresează pentru asistență la funcționarii direcției.

În aceste condiții oportunitatea menținerii acestor 2 direcții este una infimă. Totodată, cadrul legislativ național impune administrației publice locale de nivelul 2 anumite responsabilități în raport cu respectarea și implementarea legislației din domeniul ecologic și agricol. Totuși aceste activități pot fi susținute de câte 2 state de personal al fiecărei din direcțiile ce vor fi lichidate în cadrul altor direcții care au atribuții și prestează servicii complementare. Lichidarea acestor 2 direcții va optimiza structura și cheltuielile Primăriei Municipiului Chișinău.