

RAPORT DE EVALUARE

a Programului de implementare, pentru anii
2023 - 2026, a Strategiei de reformă a
administrației publice din Republica Moldova
pentru anii 2023-2030

Notă de limitare a responsabilității

Documentul este elaborat cu suportul proiectului „Administrația Publică Atractivă și Eficientă în Republica Moldova” finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Analiza, rezultatele și recomandările din acest document reprezintă opinia autorului/autorilor și nu reprezintă neapărat poziția finanțatorilor sau a GIZ.

Autorii și GIZ doresc să-i mulțumească lui Martins Krievins, din cadrul Programului OECD SIGMA, pentru contribuțiile sale neprețuite și sprijinul acordat pe parcursul întregului proces de evaluare.

CUPRINS:

Acronime	2
Sumar executiv	3
Introducere	6
Capitolul 1. Principalele constatări și lecții învățate	11
Capitolul 2. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030	20
2.1 Reconstrucția logicii intervenției	20
2.1.1 Managementul funcției publice și al funcționarilor publici	20
2.1.2 Cadrul instituțional al administrației publice centrale	26
2.1.3 Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice	31
2.1.4 Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice	37
2.1.5 Administrația publică locală	43
2.2 Constatări privind Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030	48
2.3 Conformitatea Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 cu rigorile normative	50
Capitolul 3. Rezultatele evaluării Programului de implementare SRAP 2023-2026	53
3.1 Conformitatea Programului de implementare SRAP 2023-2026 cu rigorile normative	53
3.2 Subdomeniu 1: Managementul funcției publice și al funcționarilor publici	56
3.2.1 Relevanța	56
3.2.2 Coerența	57
3.2.3 Eficacitatea	59
3.2.4 Durabilitatea	74
3.2.5 Impact	76
3.3 Subdomeniu 2: Cadrul instituțional al administrației publice centrale	77
3.3.1 Relevanța	77
3.3.2 Coerența	79
3.3.3 Eficacitatea	80
3.3.4 Durabilitatea	88
3.3.5 Impact	88
3.4 Subdomeniu 3: Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice	89
3.4.1 Relevanța	89
3.4.2 Coerența	91
3.4.3 Eficacitatea	93
3.4.4 Durabilitatea	103
3.4.5 Impact	104
3.5 Subdomeniu 4: Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice	105
3.5.1 Relevanța	105
3.5.2 Coerența	107
3.5.3 Eficacitatea	108
3.5.4 Durabilitatea	115
3.5.5 Impact	116
3.6 Subdomeniu 5: Administrația publică locală	116
3.6.1 Relevanța	116
3.6.2 Coerența	118
3.6.3 Eficacitatea	119
3.6.4 Durabilitatea	126
3.6.5 Impact	127
3.7 Eficiența Programului de implementare 2023-2026	128
Anexe	130
Reconstrucția logicii intervenției – Programul de implementare 2023-2026	130
Sinteza rezultatelor chestionarului	157

Acronime

Acronim	Denumire completă
ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
AGE	I.P. Agenția de Guvernare Electronică
APC	Administrația Publică Centrală
APL	Administrația Publică Locală
ASP	I.P. Agenția Servicii Publice
BIE	Biroul pentru Integrare Europeană
BM	Banca Mondială
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CE	Comisia Europeană
CIM	Controlul Intern Managerial
CS	Cancelaria de Stat
CUPS	Centre Unificate de Prestare a Serviciilor
e-APL	Portalul administrației publice locale
e-Democrație	Platforma electronică de participare cetățenească
e-Legislație	Modulul electronic privind cadrul legislativ
e-Monitorizare	Sistemul Informațional pentru monitorizarea documentelor de politici publice
EVO	Aplicația guvernamentală integrată EVO
EvoSign	Soluția de semnătură electronică integrată în aplicația EVO
fpc	Funcție publică de conducere
fpcns	Funcție publică de conducere de nivel superior
fpe	Funcție publică de execuție
HG	Hotărârea Guvernului
INAMP	Institutul Național de Administrație și Management Public
KPI	Indicator-cheie de performanță (key performance indicator)
LNOB	„Nimeni nu este lăsat în urmă” (leave no one behind)
M&E	Monitorizare și evaluare
MCloud	Infrastructura guvernamentală integrată de servicii cloud
MDED	Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării
MF	Ministerul Finanțelor
MPay	Sistemul electronic de plăți guvernamentale
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ODD	Obiectivele de Dezvoltare Durabilă
OG	Obiectiv general
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OS	Obiectiv specific
PAR	Reforma administrației publice
PNA	Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană
PND	Planul Național de Dezvoltare
Programul SRAP	Programului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026
SIA EMRU	Sistemul Informațional Automatizat „Evidența și Managementul Resurselor Umane”
SND	Strategia națională de dezvoltare („Moldova Europeană 2030”)
SRAP	Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026
STISC	I.P. Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică
UAT	unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
WGI	Worldwide Governance Indicators (indicatorii Băncii Mondiale privind calitatea guvernării)

Sumar executiv

Programul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026 (Programul SRAP), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 352/2023, operaționalizează pentru primul ciclu de programare Strategia PAR 2023-2030 (aprobată prin HG nr. 126/2023). Programul își propune să contribuie la realizarea viziunii Strategiei privind o administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, capabilă de perfecționare permanentă, care oferă servicii accesibile și de calitate cetățenilor și mediului de afaceri.

Programul structurează intervențiile pe cinci subdomenii interdependente: managementul funcției publice și al funcționarilor publici; cadrul instituțional al administrației publice centrale; sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice; debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice; administrația publică locală. Pentru fiecare subdomeniu, Programul stabilește obiective specifice, acțiuni concrete, indicatori de rezultat și de impact, precum și surse de finanțare, cu orizont de implementare până la finele anului 2026.

Evaluarea de față reprezintă prima evaluare intermediară a Programului SRAP și acoperă perioada 2023-2025, cu perspectivă prospectivă asupra ultimului an de implementare (2026). Scopul urmărește o dimensiune dublă. Pe componenta formativă, evaluarea oferă factorilor de decizie informații utile pentru ajustarea implementării în ultimul an. Pe componenta sumativă, generează o bază analitică pentru proiectarea Programului 2027-2030. Analiza se sprijină pe metode mixte: analiză documentară, chestionar online (447 respondenți), interviuri semi-structurate și focus-grupuri tematice. Pentru fiecare indicator este aplicat un cod-semafor (verde, galben, roșu, gri) care sintetizează stadiul progresului la finele anului 2025 în raport cu ținta pentru 2026 și cu valoarea de referință, unde aceasta există.

Principalele rezultate obținute în procesul de implementare pe dimensiunea de relevanță, obiectivele Programului SRAP rămân valide și au dobândit o urgență sporită prin accelerarea procesului de aderare la Uniunea Europeană. Foaia de parcurs aprobată prin HG nr. 274/2025 preia și extinde mai multe obiective ale subdomeniilor 1 și 3 cu termene care depășesc anul 2026, confirmând prioritizarea politică a domeniului.

Pe dimensiunea de coerență, Programul prezintă o coerență normativă solidă cu cadrul legislativ adoptat pe parcursul implementării, dar și tensiuni cu politicile bugetare ale Ministerului Finanțelor și cu Strategia de transformare digitală.

Pe dimensiunea de eficacitate, gradul cumulativ de realizare a acțiunilor Programului variază semnificativ între subdomenii: subdomeniul 3 înregistrează cel mai înalt nivel (73,68%), urmat de subdomeniul 1 (58,06%), în timp ce subdomeniul 5 se află la nivelul cel mai redus (26,6%). Această asimetrie reflectă natura diferită a intervențiilor: reformele normative avansează mai rapid decât cele care presupun transformări comportamentale și schimbări la nivelul actorilor locali.

Pe dimensiunea de eficiență, evaluarea a fost realizată la nivelul întregului Program și nu separat pentru fiecare subdomeniu, întrucât un număr semnificativ de acțiuni au fost estimate generic „în limita bugetului alocat”, iar rapoartele de execuție bugetară nu permit urmărirea dezagregată a cheltuielilor pe subdomenii.

Pe dimensiunile de durabilitate și impact, principalele riscuri identificate țin de dependența ridicată de asistența externă (peste 90% din finanțarea subdomeniului 3), de continuitatea instituțională prin ciclul electoral și de neaprobarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu 2026-2028. Impactul reformelor asupra beneficiarilor finali rămâne parțial evaluabil la stadiu intermediar.

La nivel de concluzie generală, evaluarea identifică șase constatări transversale care depășesc specificul fiecărui subdomeniu și care afectează întregul Program. Prima privește fragilitatea cadrului de monitorizare, cauzată de lipsa sistematică a valorilor de referință și a fișelor-pasapoarte pentru indicatori. A doua privește confuzia dintre indicatorii de produs, rezultat și impact, cu suprapuneri între nivelul obiectivelor generale și cel al obiectivelor specifice. A treia privește dependențele secvențiale negestionate explicit între obiective (SIA EMRU, e-Monitorizare, CBTM). A patra privește asimetria persistentă dintre administrația publică centrală și cea locală, care se transmite atât la nivel de rezultate, cât și la nivel de alocare bugetară. A cincea privește coordonarea slabă cu autoritățile responsabile de instrumentele bugetare, în special Ministerul Finanțelor. A șasea privește operaționalizarea limitată a principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” prin absența indicatorilor dezagregați.

Deficiențele identificate au sursa preponderent la nivelul designului Strategiei și al Programului, nu la nivelul implementării. Corectarea acestora la nivelul cadrului strategic ar crea condiții mai favorabile pentru succesul ciclurilor următoare de programare.

Pe subdomeniul 1 (managementul funcției publice), principalele realizări au vizat consolidarea cadrului normativ (adoptarea Conceptului de recrutare centralizată prin Ordinul nr. 278/2025, aprobarea Corpului de rezervă prin HG nr. 566/2025 etc), stabilizarea ratei de retenție a funcționarilor publici (81,9% în 2025, peste ținta de 30%) și menținerea unui grad ridicat de satisfacție profesională (64,8%).

Principalele reforme în întârziere țin de operaționalizarea Sistemului Informațional Automatizat Evidența și Managementul Resurselor Umane (SIA EMRU), de finalizarea reformei salarizării și de reducerea presiunii moratoriului asupra angajărilor din sectorul bugetar.

Pe subdomeniul 2 (cadrul instituțional al administrației publice centrale), principalele realizări au fost adoptarea structurii unitare a autorităților publice. Reformele în întârziere se referă la finalizarea analizelor funcționale comprehensive, precondiție pentru decizia de raționalizare instituțională. Cinci din șase indicatori de impact ai obiectivului general 2 nu au ținte stabilite pentru 2026, ceea ce face imposibilă aprecierea completă a progresului la nivelul subdomeniului.

Pe subdomeniul 3 (sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice), principalele realizări includ operaționalizarea sistemului e-Monitorizare pentru documentele de politici publice, consolidarea platformelor de consultare publică și progresele în transpunerea acquis-ului Uniunii Europene. Cadrul de planificare bugetară pe termen mediu (CBTM) rămâne principala verigă în întârziere, doar 24% dintre autoritățile chestionate consideră că planificarea instituțională este pe deplin corelată cu CBTM. Subdomeniul este puternic dependent de asistența externă (peste 90% din finanțare), ceea ce ridică chestiuni de durabilitate pentru investițiile în curs.

Pe subdomeniul 4 (debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice), principalele realizări au vizat extinderea portofoliului de servicii electronice, lansarea aplicației guvernamentale integrate EVO și consolidarea infrastructurii MCloud. Șapte din zece indicatori nu pot fi evaluați la momentul actual din lipsa datelor, iar decalajul digital urban-rural rămâne o problemă subreprezentată în cadrul de monitorizare. Digitalizarea la nivelul administrației publice locale este semnificativ mai lentă decât la nivel central, ceea ce accentuează inegalitățile teritoriale de acces la servicii digitale.

Pe subdomeniul 5 (administrația publică locală), principalele realizări includ adoptarea cadrului normativ pentru cooperarea inter-municipală, lansarea instrumentelor de sprijin pentru autoritățile locale (Portalul e-APL, Platforma e-Democrație) și consolidarea capacității administrative la nivel local (53,86% față de ținta de 30% asumată). Amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale rămâne principala reformă în întârziere, cu o adeziune redusă din partea comunităților locale în raport cu așteptările la momentul aprobării Programului. Autonomia financiară a APL continuă să fie afectată de cadrul legal restrictiv privind taxele și impozitele locale.

La nivelul factorilor transversali de influență, rezultatele Programului au fost puternic influențate de factori transversali care depășesc perimetrul intervențiilor sale. Pe latura factorilor favorabili, se remarcă accelerarea procesului de aderare la Uniunea Europeană, cu obținerea statutului de țară candidat în 2022 și deschiderea negocierilor de aderare.

Pe latura factorilor restrictivi se identifică: moratoriul privind angajările în sectorul bugetar, instituit anual pe întreaga perioadă de implementare, care a restricționat administrativ capacitatea de recrutare pe care Programul își propunea să o consolideze, rotația personalului și dificultățile de retenție a expertizei critice, în special în funcții manageriale, capacitatea limitată de coordonare interinstituțională, în special între Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor pentru reformele cu componente bugetare majore.

Tabelul de mai jos prezintă, într-o formă sintetică, gradul de realizare a obiectivelor și a indicatorilor Programului SRAP 2023-2026 pentru fiecare dintre cele cinci subdomenii. Pentru fiecare subdomeniu sunt reflectate numărul de obiective specifice, numărul indicatorilor de rezultat, distribuția pe categoriile codului-semafor (verde, galben, roșu, gri), gradul cumulativ de realizare a acțiunilor și principalele zone care necesită intervenții suplimentare.

Subdomeniu	Nr. OS	Indicatori	Status / Nivelul de realizare (2025)			
Managementul funcției publice și al funcționarilor publici	10	19	8 (42,1%)	4 (21,1%)	3 (15,8%)	4 (21,1%)
Cadrul instituțional al administrației publice centrale	4	6	1 (16,7%)	1 (16,7%)	1 (16,7%)	3 (50,0%)
Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice	7	19	5 (26,3%)	7 (36,8%)	4 (21,1%)	3 (15,8%)
Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice	3	10	3 (30,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	7 (70,0%)
Administrația publică locală	5	8	3 (37,5%)	1 (12,5%)	2 (25,0%)	2 (25,0%)
TOTAL	29	62	20 (32,3%)	13 (21,0%)	10 (16,1%)	19 (30,6%)

Printre recomandările principale se numără:

- Stabilirea obligatorie a valorilor de referință și a fișelor-pasapoarte pentru toți indicatorii încă din faza de aprobare.
- Diferențierea explicită a indicatorilor de produs, rezultat și impact, cu ierarhizarea acestora pe cele trei niveluri și cu validare la design prin testul „poate fi rezultatul atins fără ca produsul să se realizeze”.
- Introducerea unor indicatori proprii la nivelul obiectivelor generale, distincți de cei ai obiectivelor specifice, care să reflecte starea finală urmărită.
- Instituționalizarea unor mecanisme formale de coordonare cu Ministerul Finanțelor pentru obiectivele care depind de instrumente bugetare, utilizând cu prioritate structurile existente.
- Tratarea diferențiată APC-APL prin indicatori dezagregați obligatorii, ținte distincte și alocare bugetară proporțională cu amplexarea sarcinii.
- Operaționalizarea principiului LNOB prin indicatori dezagregați (gen, vârstă, regiune, dimensiunea autorității publice etc) și prin obiective specifice care urmăresc reducerea inegalităților.
- Elaborarea Programului 2027-2030 ca o continuare a procesului multi-ciclic al reformei.

Programul SRAP 2023-2026 se situează într-un moment de tranziție între continuarea reformelor structurale începute în cadrul Strategiei anterioare și proiectarea unui ciclu nou (2027-2030), care ar trebui să se desfășoare într-un context calitativ diferit: administrația publică va opera într-un cadru de negocieri de aderare la Uniunea Europeană, cu obligații concrete de aliniere la Principiile Administrației Publice ale SIGMA. Elaborarea Programului următor ar trebui abordată ca o continuare a procesului multi-ciclic al reformei, cu integrarea explicită a lecțiilor învățate din ciclurile anterioare, prin corectarea la nivelul designului a lacunelor identificate (valori de referință, ierarhia indicatorilor, coerența intervenției pe niveluri APC-APL, operaționalizarea principiului LNOB) și prin consolidarea mecanismelor de coordonare interinstituțională. Evaluarea de față oferă baza analitică pentru această tranziție și pune la dispoziția factorilor de decizie constatări, concluzii și recomandări structurate care pot fi valorificate în procesul de elaborare a viitorului Program.

Introducere

Prezentul raport prezintă rezultatele evaluării intermediare a Programului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026 (Programul SRAP), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 352/2023¹, care operaționalizează Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 (HG nr. 126/2023²). Evaluarea acoperă perioada cuprinsă între adoptarea Programului și finele anului 2025, cu o perspectivă prospectivă asupra ultimului an de implementare (2026), urmărind să ofere o imagine integrată a stadiului reformei la jumătatea ciclului și a probabilității de atingere a obiectivelor stabilite până în 2026.

La momentul evaluării, Programul a parcurs trei ani din cei patru planificați. Prezenta evaluare analizează implementarea în perioada 2023-2025 și oferă o estimare a probabilității de atingere a țințelor pentru anul 2026, formulând totodată recomandări pentru proiectarea Programului următor (2027-2030).

Subiectul și scopul evaluării

Subiectul evaluării îl constituie Programul SRAP 2023-2026, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 352/2023, cu cele cinci subdomenii ale sale, toate obiectivele specifice, indicatorii de monitorizare asociați și acțiunile incluse în Planul de Acțiuni. Perioada analizată este 2023-2025, cu o estimare prospectivă a probabilității de atingere a țințelor stabilite pentru anul 2026. În măsura în care lacunele de design ale Strategiei PAR 2023-2030 influențează posibilitățile de implementare ale Programului, analiza include și documentul-cadru strategic. Evaluarea include în analiză atât Programul de implementare, cât și Strategia-cadru, în măsura în care lacunele structurale ale Strategiei influențează posibilitățile de implementare ale Programului.

Scopul evaluării are o dimensiune dublă. Pe componenta formativă, evaluarea urmărește să ofere factorilor de decizie informații utile pentru ajustarea implementării în ultimul an al Programului (2026), identificarea blocajelor operaționale care pot fi corectate în timpul rămas și prioritizarea acțiunilor cu probabilitatea cea mai ridicată de a produce rezultatele țințite. Pe componenta sumativă, evaluarea oferă lecțiile învățate din ciclul 2023-2026 și fundamentează proiectarea Programului următor (2027-2030), oferind o bază analitică pentru reformularea obiectivelor, indicatorilor și mecanismelor de implementare ale viitorului ciclu de programare.

Destinatarii evaluării

Raportul se adresează în primul rând Cancelariei de Stat, în calitate de instituție coordonatoare a Programului SRAP, precum și instituțiilor responsabile de implementarea fiecărui subdomeniu: Cancelaria de Stat (subdomeniul 1, 3 și 5), ministerele de resort (subdomeniile 1, 2 și 4). În al doilea rând, raportul se adresează partenerilor de dezvoltare care au susținut implementarea Programului oferindu-le o imagine integrată a rezultatelor obținute și a direcțiilor de sprijin necesare pentru ciclul următor. În al treilea rând, raportul poate fi utilizat de societatea civilă, mediul academic și de cetățenii interesați de transformarea administrației publice ca document de transparență privind stadiul reformei.

Structura raportului

Raportul este structurat în 3 capitole. Capitolul 1 sintetizează constatările orizontale și formulează lecțiile învățate pentru proiectarea Programului 2027-2030. Capitolul 2 prezintă Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 și reconstituie logica de intervenție a documentului-cadru pe fiecare dintre cele cinci subdomenii, oferind cadrul analitic pentru interpretarea Programului. Capitolul 3 prezintă rezultatele evaluării pe cele cinci subdomenii, structurate conform criteriilor de evaluare: relevanță, coerență, eficacitate, eficiență, durabilitate, impact.

Constrângeri în procesul de evaluare

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138009&lang=ro

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro

Evaluarea a fost realizată în condițiile a mai multor constrângeri, care sunt luate în considerare la interpretarea constatărilor. Prima ține de stadiul de implementare a Programului: analiza este efectuată la finele anului 2025, iar implementarea continuă până la finele anului 2026. În consecință, statusul atribuit fiecărui indicator reflectă o estimare a probabilității de atingere a țintei, nu o constatare definitivă. A doua constrângere este disponibilitatea datelor, pentru un număr semnificativ de indicatori (peste un sfert din total), datele nu erau disponibile la data evaluării, iar valorile de referință lipsesc pentru o parte importantă a indicatorilor, ceea ce limitează comparabilitatea și atribuirea schimbărilor observate intervențiilor Programului. A treia constrângere ține de reprezentativitatea instrumentelor primare de colectare (chestionar, interviuri, focus-grupuri), care oferă o bază solidă de triangulare, dar nu constituie eșantioane statistic reprezentative pentru întreaga administrație publică. Descrierea detaliată a acestor constrângeri și a modalităților de gestionare a lor este prezentată în capitolul Metodologie.

Metodologie

Metodologia evaluării intermediare a Programului SRAP 2023-2026 este construită pe baza Ghidului pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice³, ca document-cadru metodologic pentru evaluările în Republica Moldova. Ghidul stabilește criteriile, întrebările-tip, sursele de date și tehnicile de analiză aplicabile evaluării politicilor publice, în concordanță cu practicile internaționale (OECD-DAC, SIGMA, Comisia Europeană).

Criteriile de evaluare

Evaluarea este organizată pe cele șase criterii standard prevăzute de Ghidul ex-post și aplicate pentru fiecare dintre cele cinci subdomenii ale Programului SRAP:

- **Relevanța.** Analizează în ce măsură obiectivele și intervențiile planificate corespund necesităților reale ale administrației publice, identificate la momentul adoptării Programului, și rămân valide pe parcursul perioadei de implementare în lumina evoluțiilor contextuale (proces de aderare la UE, schimbări legislative, evoluții macroeconomice).
- **Coerența.** Analizează gradul de compatibilitate al Programului cu alte politici publice. Conform Ghidului ex-post, se distinge între coerența internă (corelarea cu alte intervenții ale aceleiași instituții și cu obiectivul general al Strategiei) și coerența externă (corelarea cu politicile altor instituții, cu angajamentele față de UE și cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă ale Agendei 2030).
- **Eficacitatea.** Analizează gradul de realizare a obiectivelor și a indicatorilor planificați, măsurând progresul efectiv față de țintele stabilite pentru anul 2026 și identificând factorii endogeni și exogeni care au favorizat sau au împiedicat acest progres.
- **Eficiența.** Analizează măsura în care resursele alocate, financiare, umane și de timp, au fost utilizate în mod eficient pentru obținerea rezultatelor intervenției, inclusiv respectarea termenelor planificate. În cadrul prezentei evaluări, aplicarea acestui criteriu a fost limitată de estimarea generică a costurilor în documentul de politici, ceea ce a restrâns posibilitatea de a corela resursele alocate cu rezultatele obținute.
- **Durabilitatea.** Analizează probabilitatea ca rezultatele obținute prin Program să fie menținute după 2026, evaluând consolidarea normativă a reformelor, capacitatea instituțională, sustenabilitatea financiară și mecanismele de tranziție de la sprijinul extern către resursele interne.
- **Impactul.** Analizează schimbările sistemice produse asupra beneficiarilor finali ai reformei (funcționarii publici, cetățenii, mediul de afaceri) și efectele observabile care depășesc nivelul obiectivelor specifice, inclusiv efectele neplanificate (pozitive sau negative).

Întrebările de evaluare

Pentru fiecare criteriu de evaluare și pentru fiecare subdomeniu, au fost formulate întrebări-tip aliniate la cadrul Ghidului. Întrebările acoperă atât dimensiunile metodologice generale (în ce măsură intervențiile au atins țintele stabilite, ce factori au influențat implementarea), cât și dimensiunile specifice fiecărui subdomeniu (ex. în ce măsură moratoriul angajărilor a afectat capacitatea de recrutare).

Sursele de date

Analiza se sprijină pe o combinație de surse primare și secundare, triangulate pentru asigurarea robusteții concluziilor. Sursele secundare includ documentele strategice și de planificare ale reformei (Strategia PAR 2023-2030, Programul SRAP 2023-2026, inclusiv planul de acțiuni), rapoartele anuale de monitorizare a Programului pentru anii 2023, 2024 și 2025 elaborate de Cancelaria de Stat, rapoartele SIGMA privind nivelul de implementare a Principiilor Administrației Publice (cu accent pe Raportul SIGMA 2023 și pe rapoartele de monitorizare ale Foi de parcurs), rapoartele Comisiei Europene privind progresul Republicii Moldova în procesul de aderare, documentele de politici sectoriale relevante (Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, Strategia de transformare digitală), datele administrative publicate de instituțiile responsabile (Raportul funcției

³ https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/ghid_ex-post_final_pentru_aprobare_30112022.pdf

publice 2025, Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern, datele Ministerului Finanțelor, datele Agenției de Guvernare Electronică, datele Agenției Servicii Publice), studiile și analizele relevante elaborate de partenerii de dezvoltare (GIZ, Banca Mondială, UNDP, OECD), precum și indicatorii internaționali utilizați pentru triangulare (Worldwide Governance Indicators ai Băncii Mondiale).

Sursele primare au fost colectate de echipa de evaluare prin instrumente proprii: un chestionar online aplicat funcționarilor publici, factorilor de decizie din administrația publică societății civile mediului academic etc, interviuri semi-structurate cu reprezentanți ai instituțiilor responsabile de subdomenii și ai partenerilor de dezvoltare și focus-grupuri tematice pe subdomenii cu participarea factorilor implicați direct în implementare.

Metode de colectare a datelor

Analiza documentară a constituit prima etapă a procesului de colectare, urmărind reconstituirea logicii intervenției pentru fiecare subdomeniu, identificarea obiectivelor, acțiunilor și indicatorilor și extragerea valorilor raportate. Echipa de evaluare a parcurs sistematic documentele de politici, rapoartele de monitorizare, actele normative adoptate în perioada de implementare și sursele de date administrative, construind o bază analitică pe care s-au sprijinit etapele ulterioare de colectare.

Chestionarul de evaluare a fost aplicat online, unde au fost colectate 447 de răspunsuri valide, prelucrate descriptiv și utilizate în triangulare cu celelalte surse. Chestionarul a inclus întrebări organizate pe blocuri tematice corespunzătoare subdomeniilor Programului, întrebări generale despre stadiul implementării și despre colaborarea instituțională, precum și întrebări demografice pentru contextualizarea răspunsurilor. Rezultatele detaliate ale chestionarului sunt prezentate în anexă.

Interviurile semi-structurate au fost realizate cu reprezentanții Direcției managementul funcției publice și Direcției coordonare politici și planificare strategică a Cancelariei de Stat. Interviurile au utilizat ghiduri tematice adaptate fiecărei categorii de interlocutori și au permis aprofundarea factorilor explicativi ai constatărilor identificate prin analiza documentară și chestionar.

Focus-grupurile tematice au fost organizate pe subdomenii, reunind în jurul aceleiași mese factori responsabili din instituțiile implicate. Aceste sesiuni au permis testarea ipotezelor de lucru ale echipei de evaluare, identificarea cauzelor structurale ale problemelor observate și colectarea perspectivelor convergente sau divergente ale actorilor relevanți pe fiecare componentă majoră a reformei.

Metode de analiză

Analiza datelor a urmat o abordare deductiv-analitică, în care criteriile și întrebările de evaluare au structurat interpretarea datelor colectate. Pentru fiecare subdomeniu, echipa a parcurs trei etape. Mai întâi, a comparat valorile raportate ale indicatorilor cu țintele stabilite. Apoi, a estimat probabilitatea atingerii țintelor 2026 pe baza tendinței de implementare. În final, a triangulat datele cantitative cu observațiile calitative colectate prin interviuri și focus-grupuri. Triangularea sistematică a permis identificarea constatărilor susținute de mai multe surse independente și diferențierea acestora de observațiile izolate, care au fost tratate ca ipoteze de aprofundare.

Pentru analiza coerenței și a relevanței, echipa a aplicat tehnica reconstrucției cadrului logic al intervenției (modelul resurse-activități-produse-rezultate-impact), comparând logica declarată a Programului cu logica observabilă în implementare. Pentru analiza eficacității, au fost utilizate indicatori cantitativi de progres (rata de realizare a acțiunilor, distanța față de țintă), iar pentru analiza factorilor explicativi, observațiile calitative au fost grupate pe factori endogeni (ex. capacitate instituțională, coordonare interinstituțională, asistență externă) și factori exogeni (ex. proces de aderare la UE, moratoriu bugetar, schimbări politice, conjunctură regională).

Sistemul de scorare a indicatorilor - codul-semafor

Pentru a oferi o imagine sintetică și ușor lizibilă a stadiului fiecărui indicator, echipa de evaluare a aplicat un sistem de evaluare prin cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026.

Pe baza acestui procent, fiecărui indicator i-a fost atribuită una dintre patru categorii:⁴



Verde - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;



Galben - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;



Roșu - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;



Gri - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

Pentru indicatorii care nu dispun de valori de referință explicite (situație recurentă în Program și semnalată ca o constatare transversală în Capitolul Principalele constatări și lecții învățate), scorul a fost calculat pe baza distanței estimate față de țintă, cu mențiunea explicită a acestei limitări metodologice în comentariile asociate fiecărui indicator. Indicatorii formulați ca praguri de neregresie au fost evaluați separat, cu indicarea distincției dintre menținerea pragului și progresul către un nivel superior.

Limitări metodologice

Evaluarea de față prezintă mai multe limitări metodologice, care trebuie luate în considerare la interpretarea constatărilor. Prima limitare se referă la stadiul de implementare al Programului, evaluarea este efectuată la finele anului 2025, în timp ce Programul rămâne în implementare până la finele anului 2026. În consecință, statutul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci o estimare a probabilității de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare. Această limitare este inerentă evaluării intermediare și nu poate fi eliminată, ea este însă semnalată explicit la fiecare constatare relevantă.

A doua limitare se referă la disponibilitatea datelor. Pentru un număr mare de indicatori (peste 25% din total), datele nu sunt disponibile la momentul evaluării, fie din cauza neproducerii livrabilelor-precondiție, fie din cauza absenței unei surse de monitorizare instituționalizate, fie din cauza absenței datelor administrative la nivelul de agregare necesar. În aceste cazuri, scorul indicatorului este „gri” (neevaluabil), iar constatările sunt formulate cu precauția corespunzătoare.

A treia limitare se referă la lipsa valorilor de referință pentru un număr mare de indicatori. Această lacună, semnalată ca o constatare transversală în Capitolul 4, limitează capacitatea de a măsura cu rigoare distanța parcursă și de a atribui schimbările observate intervențiilor Programului.

A patra limitare se referă la atribuirea schimbărilor observate intervențiilor Programului. Reforma administrației publice este de amploare și se derulează concomitent cu alte politici publice, cu evoluțiile procesului de aderare la UE, cu conjunctura regională și cu factori instituționali interni (rotația personalului, schimbări legislative). În aceste condiții, separarea efectului net al Programului de alți factori este metodologic dificilă. Constatările atribuie schimbările observate intervențiilor Programului doar în măsura în care există dovezi suficiente de cauzalitate, iar acolo unde atribuirea rămâne incertă, se utilizează formulări care explicitează această incertitudine.

În pofida acestor limitări, metodologia adoptată permite o evaluare robustă a stadiului implementării Programului SRAP, identifică tipare orizontale relevante pentru proiectarea Programului 2027-2030 și formulează recomandări operaționale ancorate în evidențele colectate. Constatările și recomandările cuprinse în acest raport reflectă o analiză multi-sursă, triangulată sistematic și interpretată în lumina criteriilor metodologice ale Ghidului ex-post.

A cincea limitare ține de natura criteriului de impact, dificil de măsurat la stadiul evaluării intermediare. Impactul reformelor administrative se manifestă, prin definiție, pe termen mediu și lung, iar trei ani de

⁴ Formula utilizată este: $\text{Progres \%} = ((\text{Nivel 2025} - \text{Valoare de referință}) / (\text{Țintă 2026} - \text{Valoare de referință})) \times 100$

implementare oferă o bază limitată pentru a documenta transformările sistemice la nivelul beneficiarilor finali. Evaluarea de față formulează, prin urmare, observații prospective și predicții bazate pe tendințele observate, fără a pretinde o măsurare completă a impactului.

Capitolul 1. Principalele constatări și lecții învățate

Capitolul de față sintetizează constatările transversale ale evaluării intermediare a Programului SRAP 2023-2026, formulate pe baza analizei celor cinci subdomenii prezentate în Capitolul 3. Spre deosebire de constatările specifice fiecărui subdomeniu, concluziile din acest capitol vizează probleme și tipare comune întregului Program, identificate prin compararea sistematică a logicii de intervenție, a cadrului de indicatori, a relațiilor dintre acțiuni și rezultate și a factorilor care au influențat implementarea. Această analiză urmărește scopul de a oferi factorilor de decizie o imagine integrată a stadiului reformei la momentul evaluării intermediare și să servească drept fundament pentru proiectarea Programului următor (2027-2030).

Strategia PAR 2023-2030 formulează o viziune clară pentru reforma administrației publice: „o administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, capabilă de perfecționare permanentă, care oferă servicii accesibile și de calitate cetățenilor și mediului de afaceri din Republica Moldova, contribuind astfel la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale”. Constatările și lecțiile învățate prezentate în prezentul capitol sunt formulate cu raportare la această viziune-cadru, iar progresul măsurat la nivelul Programului SRAP 2023-2026 este interpretat ca etapă în procesul mai larg de realizare a acesteia.

Capitolul este structurat în două secțiuni. Prima prezintă constatările orizontale identificate. A doua secțiune traduce aceste constatări într-un set de lecții învățate operaționalizate ca recomandări pentru proiectarea, implementarea și monitorizarea Programului 2027-2030.

Constatări privind Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

Îmbunătățirea la nivel de structura a Strategiei

Evaluarea intermediară a Programului SRAP a evidențiat mai multe lacune transversale a căror sursă nu este la nivelul Programului, ci la nivelul structurii Strategiei. Cea mai importantă dintre acestea este lipsa sistematică a indicatorilor de performanță cu valori de referință, precum și a pasapoartelor indicatorilor, care să asigure o măsurare corectă a acestora și ușurarea procesului de monitorizare și evaluare. Tot la acest nivel, granița dintre Strategie și Program în privința nivelului de detaliere rămâne neclară, Strategia stabilind un volum de activități operaționale care depășește rolul unui document de viziune macro și diminuează capacitatea sa de a oferi orientările de nivel strategic. Acest lucru creează ulterior distorsiuni în ceea ce privește cascada obiectivelor și măsurilor din cauza implementării mai rapide a unor reforme.

Lecția învățată este că Programele de implementare nu reușesc să stabilească pe deplin o structură care să corespundă integral Strategiei. O eventuală revizuire a Strategiei ar putea, prin urmare, să îmbunătățească cadrul strategic, în primul rând prin introducerea cerinței ca obiectivele să fie însoțite de indicatori de performanță SMART însoțiți de valori de referință explicite, iar nivelul operațional să rămână, conform principiului diviziunii rolurilor, reflectat în Program.

Realinierea Strategiei RAP cu Foaia de parcurs și cu cerințele procesului de aderare la UE

Strategia RAP 2023-2030 a fost concepută atât ca răspuns la necesitatea internă de modernizare a serviciului public, de raționalizare instituțională și de îmbunătățire a calității serviciilor publice prestate cetățenilor și mediului de afaceri, cât și în contextul procesului de aderare la UE. Pe parcursul implementării Strategiei și odată cu intensificarea procesului de integrare europeană, a fost elaborată

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice.⁵ Având în vedere importanța sa pentru procesul de integrare europeană, Foaia de parcurs a preluat și a extins mai multe obiective ale Strategiei cu termene care depășesc anul 2026, generând o suprapunere între cele două instrumente de planificare. În același timp, Strategia rămâne aglomerată cu liste detaliate de activități care țin de aspectul operațional al Programului, iar Raportul SIGMA 2023 a semnalat, separat, necesitatea unei Strategii mai vizionare și mai puțin prescriptive operațional.

Lecția învățată este că un document de viziune multi-ciclic trebuie să poată asimila evoluțiile cadrului de aderare la UE fără a-și pierde rolul de orientare macro. O eventuală revizuire a Strategiei ar urma să asigure corelarea cu Foaia de parcurs, astfel încât Strategia să reprezinte un document de viziune veritabil iar componenta operațională să se regăsească integral în Programul de implementare. Astfel, conținutul Strategiei va fi pe deplin aliniat recomandărilor Raportului SIGMA 2023.

Constatări orizontale pe ansamblul Programului PAR 2023-2026

Constatările prezentate în continuare reprezintă probleme recurente identificate la nivelul a două sau mai multor subdomenii, care depășesc în implicații specificul fiecărei intervenții individuale.

Fragilitatea cadrului de monitorizare - lipsa valorilor de referință și a indicatorilor

Construcția incompletă a cadrului de monitorizare a afectat capacitatea de a măsura rezultatele Programului și, în egală măsură, capacitatea de a clarifica nivelul de ambiție al obiectivelor: în absența unor indicatori cu definiție precisă și valori de referință stabilite, rămâne dificil de stabilit care este transformarea pe care fiecare obiectiv specific o urmărește. La nivelul indicatorilor de impact ai obiectivelor generale, valorile de referință lipsesc frecvent. La nivelul indicatorilor de rezultat, situația este similară: subdomeniul 4 înregistrează opt indicatori de rezultat fără valoare de referință, iar subdomeniul 2 conține un indicator (OS 2.3 gradul de acoperire a costurilor cu venituri proprii) a cărui țintă pentru 2026 este inferioară valorii de referință, contrazicând logica intervenției.

În plus, indicatorii nu dispun de date specifice privind sursa primară de date, metoda de calcul sau responsabilitatea instituțională pentru măsurarea acestora. Modelul util pentru aceștia este cel propus de SIGMA Strategy Toolkit⁶ (fișe-pasapoarte standardizate), care să precizeze sistematic definiția operațională, sursa primară de date, metoda de calcul, frecvența raportării și responsabilitatea instituțională. Această absență explică, în mare parte, problemele de comparabilitate dintre raportările succesive, suprapunerile dintre indicatorii de impact și cei de rezultat și dificultățile de verificare independentă a datelor.

Atfel, pe de o parte, atribuirea schimbărilor observate intervențiilor Programului nu poate fi demonstrată riguros. Chiar și acolo unde o țintă este formal depășită (rata de retenție 81,9% față de ținta de 30%, gradul de satisfacție 64,8% față de ținta de 60%, capacitatea administrativă APL 53,86% față de 30%), absența unei valori de referință face ca distanța parcursă să fie imposibil de cuantificat. Pe de altă parte, evaluarea retroactivă a ambiției documentului devine imposibilă, lăsând deschisă posibilitatea fixării ulterioare a țăintelor la niveluri convenabil de atinse. Un exemplu ilustrativ este indicatorul OS 2.3 privind gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii, a cărui țintă pentru 2026 a fost stabilită la un nivel inferior valorii de referință 2023, ceea ce sugerează o calibrare orientată spre o atingere certă, nu spre direcția dorită a reformei. Un al doilea exemplu este rata de retenție a funcționarilor publici nou-angajați (țintă „cel puțin 30%”, nivel atins 81,9%), unde diferența de aproximativ 52 de puncte procentuale ridică suspiciuni privind o subestimare semnificativă la momentul stabilirii țintei.

Formularea obiectivelor în logica outputurilor și nu a rezultatelor

Mai multe obiective specifice măsoară acțiuni care urmează să fie întreprinse și nu schimbările pe care acțiunile implementate ar trebui să le producă în funcționarea sistemului. Atât obiectivul general, cât și obiectivul specific ar trebui să răspundă la întrebarea ce se schimbă la nivel macro și nu la întrebare ce se face (aceasta este funcția acțiunilor din plan). Înțelegerea acestei distincții ar ajuta și la asigurarea

⁵ HG nr.275/2025 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148499&lang=ro)

⁶ <https://oecd-opsi.org/toolkits/sigma-strategy-toolkit/>

unei legături mai bune între acțiuni și obiective. La moment sunt situații când majoritatea acțiunilor au fost realizate, dar propriu-zis indicatorul de rezultat al obiectivului nu a fost atins.

Discrepanța obiectiv general – obiective specifice

La nivelul tuturor celor cinci subdomenii, cadrul de monitorizare la nivelul obiectivelor generale prezintă deficiențe, însă de natură diferită de la un subdomeniu la altul. La subdomeniul 1, cei trei indicatori de impact ai obiectivului general există formal, dar doi din trei (indicele de satisfacție profesională 64,8% și ponderea accederii tinerilor 16,36%) preiau valorile unor indicatori de rezultat ai obiectivelor specifice. Măsurarea nu este, prin urmare, distinctă de cea operată la nivelul obiectivelor specifice. La subdomeniul 2, cei șase indicatori de impact sunt distincți de cei ai obiectivelor specifice (vizând structura instituțională: scor SIGMA, numărul total al entităților administrației centrale, numărul ministerelor, distribuția autorităților subordonate). Cinci din șase însă nu au ținte stabilite pentru 2026, ceea ce face imposibilă aprecierea progresului față de o stare finală asumată. La subdomeniul 3, indicatorii de impact (preponderent Worldwide Governance Indicators ai Băncii Mondiale) sunt distincți și aliniați la repere internaționale. Sunt însă agregați la nivel național și influențați de ansamblul reformelor din administrația publică, nu doar de intervențiile subdomeniului respectiv, astfel încât atribuirea schimbărilor observate intervențiilor specifice ale Programului rămâne metodologic dificilă. La subdomeniul 5, cei trei indicatori de impact (gospodării conectate la apeduct și canalizare, drumuri locale și raionale asfaltate, localități cu sisteme conforme de gestionare a deșeurilor) sunt distincți și măsoară schimbări reale ale infrastructurii. Realizarea lor depinde însă preponderent de programe sectoriale (apă și canalizare, infrastructură rutieră, gestionarea deșeurilor) care funcționează în afara perimetrului Programului PAR.

Numitorul comun al acestor deficiențe variate este același, rezultatele formale raportate la nivelul obiectivelor generale pot fi atinse, sau, dimpotrivă, pot rămâne neevaluabile, fără ca intervențiile specifice ale Programului să fi produs efectul causal asumat la designul reformei.

Această discrepanță este accentuată de absența unei trasabilități verticale clare între obiectivele specifice și obiectivele generale ale subdomeniilor. La subdomeniul 1, Programul nu preia explicit obiectivul general din Strategie, ci operează cu obiective specifice care derivă din direcțiile prioritare ale acesteia, ocolind nivelul obiectivului general și creând un vid de trasabilitate verticală.

Dependențe secvențiale și precondiții implicite negestionate

Mai multe obiective specifice funcționează ca precondiții implicite pentru realizarea altora, fără ca Programul să prevadă mecanisme explicite de gestionare a acestor dependențe. La subdomeniul 1, OS 1.3 (Sistemul Informațional Automatizat „Evidența și Managementul Resurselor Umane” - SIA EMRU) este o precondiție pentru măsurarea indicatorilor altor obiective specifice (datele privind funcționarii publici fiind în prezent colectate manual, ad-hoc, prin chestionare către autoritățile publice). La subdomeniul 2, elaborarea analizelor funcționale este precondiție pentru acțiunile de raționalizare a structurii administrative. La subdomeniul 3, OS 3.1 (sistemul e-Monitorizare) este o precondiție pentru OS 3.4 (racordarea planificării strategice cu programarea bugetară), întrucât monitorizarea integrată a documentelor de politici depinde de funcționalitatea sistemului.

Întârzierea acestor obiective structurale produce efecte în cascadă: la subdomeniul 1, neoperaționalizarea SIA EMRU până la finele anului 2025 a constituit o provocare la calcularea indicatorilor de rezultat ai subdomeniului. La subdomeniul 2, nu toate modificările în organizarea instituțiilor publice au fost bazate pe rezultatele analizelor funcționale, fiind acceptate mai multe excepții de la principiile agreeate la o etapă timpurie. La subdomeniul 3, neaprobarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu 2026-2028 a făcut imposibilă raportarea indicatorului care vizează corelarea CBTM cu prioritățile PND.

Din perspectivă evaluatorie, această constatare semnalează o slăbiciune sistemică a designului, dependențele secvențiale sunt prezente, dar nu sunt expuse explicit, ceea ce împiedică prioritizarea coordonată a resurselor și nu permite evaluarea riscurilor de blocare la nivelul Programului în ansamblul său.

Lacuna de cuantificare sistematică a costurilor și indicatorul de produs

Formularea generică „în limita bugetului alocat” pentru un număr semnificativ de acțiuni este o constatare recurentă pe parcursul întregului document, cu excepția subdomeniului 3. O situație similară se atestă și în cazul indicatorilor de produs, cu formularea indicatorilor de tip „număr de...” (număr de vizite de studiu, număr de instruirii organizate etc.).

Această deficiență are două implicații. Prima privește analiza eficienței, în absența costurilor planificate și a costurilor reale comparabile, evaluarea raportului cost-eficiență al intervențiilor devine imposibilă, iar întrebarea „dacă rezultatele obținute justifică resursele consumate” nu poate primi un răspuns bazat pe date. A doua privește durabilitatea, estimările generice nu permit anticiparea necesarului de finanțare pentru menținerea sistemelor după 2026 (ex. SIA EMRU, e-Monitorizare etc), ceea ce expune Programul unei vulnerabilități bugetare nedocumentate.

La aceasta se adaugă absența mecanismelor formalizate de raportare a costurilor reale. Rapoartele de monitorizare ale Programului raportează gradul de realizare a acțiunilor, dar nu și execuția bugetară pe acțiune, ceea ce împiedică analiza performanței financiare la un nivel de granularitate util pentru viitoarele decizii de prioritizare.

Coordonarea interinstituțională slabă pe componentele cu instrumente în alte autorități

Un tipar recurent în mai multe subdomenii este formularea unor obiective în Program ale căror instrumente principale de realizare se află în competența altor autorități publice, fără ca Programul să prevadă mecanisme formalizate de coordonare. La subdomeniul 1, OS 1.4 (reforma sistemului de motivare) depinde de Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare, a cărei revizuire este în competența Ministerului Finanțelor și nu face obiectul niciunei acțiuni din Planul de Acțiuni al subdomeniului. La subdomeniul 3, OS 3.4 (racordarea planificării cu programarea bugetară prin CBTM) depinde de aprobarea CBTM, instrument controlat de Ministerul Finanțelor. La subdomeniul 4, s-a planificat digitalizarea serviciilor publice locale, fără o detaliere a rolului APL în implementarea propriu-zisă a planului de acțiuni. La subdomeniul 5, OS 5.4 (autonomia financiară a UAT-urilor) presupune modificări ale sistemului de taxe și impozite locale și ale transferurilor de echilibrare, acțiuni identificate pe parcursul implementării ca fiind în competența Ministerului Finanțelor.

Consecința este o lipsă de control asupra calendarului implementării, la subdomeniul 1, reforma salarizării s-a aflat la finele anului 2025 în faza de validare a ierarhiei funcțiilor, cu decizia finală preconizată pentru 2026, ceea ce reduce probabilitatea ca obiectivele de recrutare și retenție să fie atinse până la finalul perioadei. Constatarea evidențiază o problemă de design instituțional, Programul a integrat în obiectivele sale rezultate condiționate de decizii ale altor autorități, fără a securiza condițiile politice și operaționale pentru ca aceste decizii să se sincronizeze cu orizontul Programului.

Asimetria APC - APL

În subdomeniile care vizează atât nivelul central, cât și cel local, reformele „ajung” la nivel central, dar nu se transmit eficient la nivel local. La subdomeniul 1, rata medie a funcționarilor instruiți minimum 40 ore pe an a evoluat divergent: la nivelul APC a crescut de la 53% la 75,1% (apropiindu-se de ținta de 90%), iar la nivelul APL a regresat de la 30% (valoare de referință 2021) la 13,1% în 2025, o regresie netă de aproximativ 17 pp față de momentul adoptării Programului. Ponderea funcționarilor cu vechime sub 5 ani instruiți a fost de 55,2% la APC și 16% la APL, pe un fond comun de țintă de 50%. La subdomeniul 4, aceeași asimetrie se manifestă la nivelul digitalizării serviciilor publice prestate de autoritățile locale. Deși unul dintre obiective viza tocmai acest aspect, rezultatele nu au putut fi cuantificate, întrucât rapoartele și datele disponibile prezintă doar situația la nivel național, fără o analiză privind nivelul local. Absența datelor dezagregate face imposibilă măsurarea progresului la nivelul APL și confirmă slaba operaționalizare a acestui obiectiv.

Tiparul este transversal, instrumentele de implementare (formare, digitalizare, autoritate decizională) rămân concentrate central, iar autoritățile locale primesc reformele ca destinatari, nu ca actori cu capacitate proprie de absorbție. Acestea urmează a fi luate în considerare la reforma administrației publice locale.

Confruntarea cu factori exogeni negestionați la nivelul Programului

Mai mulți factori exogeni cu impact direct asupra implementării nu au fost anticipați în designul Programului, iar absența unor scenarii de ajustare a ținutelor a redus realismul obiectivelor. Cel mai relevant exemplu este moratoriul privind angajările în sectorul bugetar, instituit anual înaintea aprobării Programului și continuat pe întreaga perioadă de implementare. La subdomeniul 1, acesta a restricționat administrativ tocmai capacitatea de recrutare pe care OS 1.6 și OS 1.7 și-o propuneau să o consolideze. Rezultatele chestionarului confirmă efectul perceput, 13% dintre respondenți consideră că moratoriul a afectat în mare măsură capacitatea instituției lor de a implementa acțiunile Programului, iar 31% în măsură moderată.

La subdomeniul 3, neaprobarea CBTM 2026-2028 reprezintă un factor exogen care blochează un indicator central al subdomeniului. La subdomeniul 5, rezistența politică și instituțională a încetinit ritmul transformării - factor recunoscut în Raportul intermediar 2025 și în Conceptul reformei APL.

Asimetria gradului de implementare între subdomenii

Datele cumulative la finele anului 2025 indică o asimetrie semnificativă a gradului de realizare a acțiunilor între subdomenii: subdomeniul 4 înregistrează cel mai înalt nivel de realizare a acțiunilor (81%), urmat de subdomeniul 3 (73,68%), subdomeniul 1 (58,06%) subdomeniul 2 (44,4%), iar subdomeniul 5 se află la nivelul cel mai redus (26,6%). Această distribuție corelează cu natura intervențiilor: subdomeniile cu o pondere mai mare de reforme normative și metodologice (subdomeniul 3) și digitalizarea serviciilor (subdomeniul 4) avansează mai rapid decât cele care presupun transformări instituționale și schimbări de comportament la nivelul actorilor locali (subdomeniul 5).

Această observație are implicații practice pentru Programul 2027-2030. Orizontul de implementare al intervențiilor transformative (amalgamare voluntară, schimbarea sistemului de salarizare, transformarea procesului bugetar) trebuie diferențiat de cel al intervențiilor normative (adoptare de acte, dezvoltare de metodologii, instituționalizare de platforme). Aplicarea aceluiași orizont temporal pentru ambele tipuri de intervenții generează asimetrii de implementare care nu reflectă neapărat o slabă performanță a actorilor responsabili, ci o calibrare nerealistă a termenelor.

Operaționalizarea slabă a principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” (LNOB)

Strategia și Programul includ principiul LNOB ca principiu transversal, însă operaționalizarea sa la nivelul indicatorilor de monitorizare este limitată în toate cele cinci subdomenii. Cu excepția unui indicator de gen la subdomeniul 1 (ponderea femeilor în poziții de conducere de nivel superior, construit ca prag de neregresie de „cel puțin 50%” pe o valoare de referință de 56,5%, care acceptă o regresie de până la 6,5 pp și nu poate demonstra progres), nu există indicatori dezagregați pe gen, vârstă, regiune sau alte criterii de echitate pentru aspecte centrale ale reformei.

Constatarea este vizibilă în mod specific la: subdomeniul 1 (lipsa indicatorilor pentru diferența salarială pe gen, accesul tinerilor la programe de formare, ponderea femeilor în Corpul de rezervă), subdomeniul 3 (lipsa indicatorilor privind diversitatea participanților la consultările publice, ponderea propunerilor preluate de la grupuri vulnerabile), subdomeniul 4 (lipsa indicatorilor privind decalajul digital urban-rural în adopția identității digitale și a serviciilor electronice), subdomeniul 5 (lipsa indicatorilor specifici pentru UAT-urile mici, defavorizate, sau care deservește populații vulnerabile).

Absența dezagregării limitează capacitatea de a verifica dacă intervențiile Programului produc beneficii echitabile pentru toate categoriile de beneficiari sau dacă reformele consolidează inegalitățile existente. Constatarea sugerează că LNOB rămâne un principiu declarat, fără mecanisme de implementare și de monitorizare proprii.

Dependența ridicată de asistența externă și absența unei strategii de tranziție

Toate cele cinci subdomenii au beneficiat substanțial de asistență tehnică și financiară externă (Comisia Europeană, GIZ, Banca Mondială, UNDP, SIGMA), care a susținut elaborarea conceptelor, organizarea sesiunilor de formare, dezvoltarea sistemelor informaționale și consolidarea capacităților de coordonare. La subdomeniul 3, asistența externă reprezintă 23 milioane lei din totalul de aproximativ 25,6 milioane lei al subdomeniului. La subdomeniul 4, ultimul credit extern oferit Agenției de Guvernare

Electronică s-a încheiat în 2025, iar bugetul alocat pentru 2026 reprezintă conform conducerii Agenției aproximativ jumătate din necesarul estimat.

Programul nu conține măsuri explicite de tranziție pentru internalizarea expertizei și a sistemelor finanțate extern. Nu sunt definite jaloane prin care responsabilitatea operațională să fie transferată progresiv de la partenerii de dezvoltare către autoritățile publice și nici un plan de autosustenabilitate financiară pentru intervențiile-cheie (SIA EMRU, e-Monitorizare, programe de amalgamare etc). Această absență ridică o întrebare de fond privind durabilitatea, capacitatea de a menține și de a dezvolta în continuare rezultatele obținute până în 2026 depinde semnificativ de continuitatea sprijinului extern.

Calitatea participării publice

Subdomeniul 3 raportează la finele anului 2025 o rată de consultare publică a proiectelor de acte normative de 100%, iar rata publicării anunțurilor de inițiere de aproximativ 94%, ambele valori indicând o conformare formală cu cerințele normative. Aceeași observație este valabilă pentru instituționalizarea platformelor consultative permanente, raportate ca funcționale la 100% la nivelul ministerelor (deși informația privind celelalte autorități centrale rămâne indisponibilă).

Aceste rate de conformare formală nu sunt însoțite, însă, de indicatori care să confirme substanța consultărilor: ponderea comentariilor primite care sunt încorporate în actul final, diversitatea categoriilor de participanți, calitatea raportării justificative pentru propunerile respinse, capacitatea instituțiilor de a stimula participarea grupurilor vulnerabile sau subreprezentate. Ponderea comentariilor și propunerilor recepționate prin portal raportată la numărul total de accesări este declarată indisponibilă în datele de monitorizare, ceea ce indică o lacună metodologică recunoscută.

Constatarea ridică un risc transversal pentru calitatea democratică a procesului decizional: indicatorii actuali pot stimula conformarea formală fără a încuraja substanța participării. La proiectarea Programului 2027-2030, includerea unor indicatori de calitate (rata de încorporare a comentariilor, diversitatea participanților etc) ar consolida această dimensiune, cu condiția ca alegerea lor să fie calibrată în funcție de capacitatea reală a instituțiilor de a colecta și de a agrega datele necesare. Adăugarea de noi indicatori, oricât de relevanți, presupune resurse umane și timp suplimentar pentru raportare, prelucrare și verificare, o pilotare prealabilă pe câteva instituții reprezentative ar permite identificarea acelor indicatori care produc efectiv informație utilă, înaintea extinderii sistemice.

Lecții învățate și recomandări operaționale pentru Programul 2027-2030

Dat fiind că reforma administrației publice este un proces multi-ciclic care depășește orizontul oricărui document cu termen fix, recomandările formulate în prezentul capitol nu sunt limitate la ciclul de programare 2027-2030. O parte dintre acestea sunt formulate cu un orizont mai îndelungat (5+ ani), pentru a oferi factorilor de decizie o perspectivă pe termen mediu și lung asupra direcțiilor de consolidare.

Constatările orizontale prezentate în secțiunea precedentă sunt transpuse în continuare într-un set de lecții învățate, formulate ca recomandări operaționale pentru ciclul de programare 2027-2030. Fiecare lecție se sprijină pe una sau mai multe constatări din secțiunea anterioară și propune măsuri concrete aplicabile la nivelul designului, monitorizării și implementării noului Program.

Formularea mai bună a obiectivelor

În formularea obiectivelor, accentul nu trebuie pus pe acțiune, ci pe rezultat. Scopul nu este să calculăm „numărul anual de instituții ale administrației publice centrale înființate sau reorganizate” ori „numărul instituțiilor publice centrale cu regim de autogestiune sau autofinanțare”, ci să măsurăm în ce măsură administrația publică centrală devine mai eficientă și mai flexibilă în raport cu cetățenii și mediul de afaceri. Practica arată că este mult mai ușor să formulăm indicatori de produs, care reflectă livrabilul direct al unei acțiuni, însă, la formularea obiectivelor generale și specifice, trebuie să vizăm rezultatul politicii publice, adică schimbarea pe care o produce intervenția (a se vedea exemplul de mai jos - *Obiectiv specific: Îmbunătățirea sistemului de recrutare și accedere în funcția publică*).

Pentru ca obiectivele să fie formulate în această logică a rezultatului, fiecare obiectiv general ar trebui construit pornind de la un arbore al problemei (sau, alternativ, de la o diagramă Ishikawa cauză-efect sau altă metodă de identificare a problemelor care permite separarea clară a cauzelor de efecte), care identifică în prealabil cauzele problemei vizate și stabilește potențialele efecte ale acestora. Obiectivele specifice ar urma astfel să corespundă cauzelor identificate, asigurând o legătură directă între problemă, obiective și acțiuni. Aplicarea acestui exercițiu în cadrul analizei situației, în mod uniform pentru toate domeniile programului, ar corecta una dintre deficiențele recurente constatate în prezenta evaluare, respectiv formularea defectuoasă a obiectivelor. O structură logică și unitară la nivelul tuturor domeniilor incluse ar asigura atât comparabilitatea, cât și coerența de ansamblu a viitorului document de politici publice.

Stabilirea valorilor de referință și a instrumentelor standard de indicatori înainte de adoptarea documentului

Toți indicatorii din viitorul Program ar trebui să dispună, la momentul aprobării, de valori de referință explicite și de instrumente standardizate de monitorizare. Fiecare instrument ar conține: sursa primară a datelor, metoda de calcul (inclusiv formula matematică unde este aplicabilă), frecvența de raportare, responsabilul instituțional de colectare și de raportare, perioadă de referință, dezagregările minime obligatorii (gen, vârstă, regiune, nivel administrativ) și convenția privind tratamentul valorilor lipsă.⁷

În cazurile în care valoarea de referință nu este disponibilă la momentul adoptării, ar trebui prevăzut explicit un termen de stabilire (maximum primul an de implementare) și o sursă de finanțare pentru exercițiul de referință (baseline). Această măsură ar elimina o sursă majoră a problemelor de evaluabilitate identificate în Programul 2023-2026 și ar reduce semnificativ ambiguitatea în interpretarea progresului.

Diferențierea explicită output-outcome-impact la nivelul cadrului de monitorizare

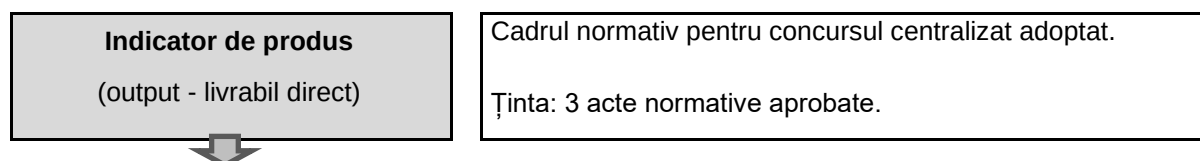
Pentru fiecare obiectiv specific, indicatorii ar trebui ierarhizați explicit pe trei niveluri: indicatori de output (livrabilele directe ale acțiunilor - acte normative adoptate, sisteme dezvoltate, sesiuni de formare realizate), indicatori de outcome (schimbările de comportament și de capacitate ale actorilor vizati - ponderea ocupării prin concurs, rata de adopție a serviciilor electronice, calitatea documentelor de politici publice) și indicatori de impact (transformări sistemice la nivelul stării finale urmărite).

O precizare suplimentară ține de modul în care sunt formulați indicatorii de impact. Aceștia ar trebui în primul rând să fie formulați la nivelul Strategiei, ca document de viziune și de transformare sistemică, în timp ce Programul de implementare ar trebui să decurgă din aceștia prin indicatori de outcome și de output asociați obiectivelor specifice. Această delimitare previne încărcarea Programului cu indicatori greu de atribuit intervențiilor sale operaționale și menține coerența dintre cele două niveluri de planificare.

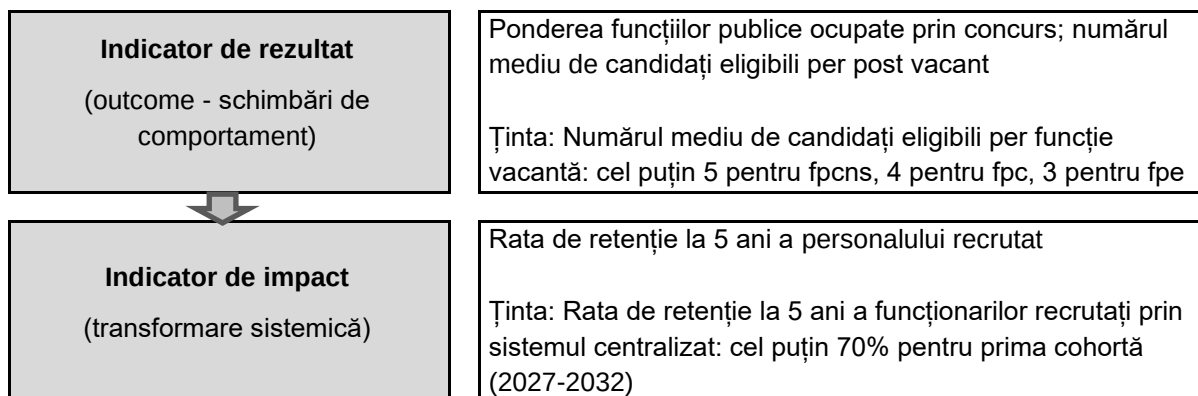
Această disciplină de design ar adresa fenomenul „acțiune fără efect”, prevenind raportarea formală a progreselor care nu reflectă transformări reale ale sistemului administrativ.

Notă: La design, fiecare obiectiv specific ar trebui supus testului: poate fi outputul atins fără ca outcomeul să se realizeze? Dacă răspunsul este afirmativ, indicatorul de outcome trebuie reformulat sau completat.

Exemplu. Obiectiv specific. Îmbunătățirea sistemului de recrutare și accesare în funcția publică.



⁷ A se vedea SIGMA Strategy Toolkit: <https://oecd-opsi.org/toolkits/sigma-strategy-toolkit/>



Indicatori distincți la nivelul obiectivului general atât în cadrul fiecărui obiectiv/domeniu, cât și între diferite obiective/domenii

Cadrul de monitorizare al fiecărui subdomeniu ar trebui să includă indicatori proprii la nivelul obiectivului general, distincți de cei ai obiectivelor specifice. Acești indicatori ar reflecta starea finală urmărită (de exemplu, pentru subdomeniul 1: indicele de satisfacție profesională măsurat printr-un instrument propriu, rata de retenție a personalului calificat după 5 ani) și ar permite verificarea că obiectivele specifice contribuie efectiv la starea finală.

În absența acestor indicatori, riscul în care toate obiectivele specifice sunt formal atinse, dar transformarea sistemică urmărită nu se produce rămâne ridicat.

Gestionarea explicită a dependențelor secvențiale în cadrul și între diverse obiective/domenii

Programul 2027-2030 ar beneficia de o explicație a dependențelor secvențiale între obiective specifice, care să identifice livrabilele-precondiție pentru alte obiective și să planifice jaloane intermediare cu termene clare. Pentru fiecare dependență critică (de exemplu, dezvoltarea unui sistem informațional ca precondiție pentru măsurarea altor indicatori), ar trebui prevăzute măsuri de contingență, cum ar fi surse alternative de date administrative care pot fi utilizate dacă livrabilul-precondiție întârzie, mecanisme de raportare alternative, ținte ajustate pentru perioada de tranziție.

Această abordare ar fi adresat blocajul cauzat de neoperationalizarea SIA EMRU în Programul actual, care a afectat capacitatea de măsurare a mai multor indicatori de rezultat din subdomeniul 1, și pe cel cauzat de neaprobarea CBTM, care nu a permis măsurarea un indicator al subdomeniului 3. Totodată, toate acțiunile trebuie planificate în așa mod astfel încât intervențiile care depind de rezultatele altora să fie programate ulterior acestora.

Asigurarea unei legături logice între problemă, obiectivul general, obiectivele specifice și acțiunile din plan

Programul 2027-2030 ar trebui să evite inconsecvențele dintre componentele principale ale documentului, situații în care un obiectiv nu se regăsește în acțiunile planificate. Dacă un obiectiv specific vizează schimbări în digitalizarea serviciilor la nivel local, este necesar ca acesta să fie însoțit de acțiuni corespunzătoare, prevăzute în plan. Prin urmare, se recomandă ca, încă din etapa de elaborare, să fie alocat timp pentru verificarea acestor legături, atât prin construcția arborelui problemei, cât și prin reconstrucția matricei cadrului logic, astfel încât fiecare obiectiv specific să poată fi conectat în sus la obiectivul general și la problema identificată, iar în jos la mai multe acțiuni. Acest exercițiu de validare suplimentară ar diminua deficiențele constatate în cadrul prezentei evaluări intermediare.

Cuantificarea sistematică a costurilor pe acțiune

Formularea generică „în limita bugetului alocat” ar trebui eliminată din viitorul Plan de Acțiuni. Fiecare acțiune ar fi însoțită de o estimare de cost (chiar dacă aproximativă în ordinul de mărime) și de o sursă de finanțare clar identificată (buget de stat, asistență externă specificată pe proiect etc). Rapoartele anuale de monitorizare ar include execuția bugetară pe acțiune, alături de gradul de realizare fizică, ceea ce ar permite analiza performanței financiare a Programului la un nivel de granularitate util pentru deciziile de prioritizare.

Această măsură ar permite, în plus, analize cost-eficiență pe acțiuni și sub-componentă, ar oferi o bază pentru estimarea costului total al menținerii rezultatelor după 2030 și ar facilita raportarea către partenerii de dezvoltare cu privire la complementaritatea finanțărilor.

Mecanisme formalizate de coordonare interinstituțională

Pentru obiectivele care depind de instrumente aflate în competența altor autorități (în special Ministerul Finanțelor pe componentele de salarizare, autonomie financiară APL, CBTM), Programul 2027-2030 ar trebui să prevadă mecanisme formalizate de coordonare (ex. Secretariatul PAR) cu monitorizare și raportare integrată. În cazul reformei salarizării, de exemplu, Programul ar putea include o acțiune comună Cămară de Stat - Ministerul Finanțelor cu jaloane semestriale și ținte intermediare verificabile.

În mod alternativ, dacă instrumentele de implementare nu pot fi aliniate cu orizontul Programului PAR, obiectivele afectate ar putea fi excluse din Program și incluse în documentele de politici ale autorităților competente, evitând astfel formularea de obiective ale căror condiții de realizare se află în afara controlului instituției coordonatoare.

Tratament diferențiat APC - APL în design și în monitorizare

Pentru intervențiile care vizează atât administrația publică centrală, cât și cea locală, Programul 2027-2030 ar trebui să prevadă: (i) indicatori dezagregați pe cele două niveluri, cu ținte distincte care reflectă punctele de plecare diferite; (ii) instrumente de implementare specifice nivelului local (proximitate geografică, livrare adaptată capacității instituționale a UAT, finanțare directă a inițiativelor locale). Nu în ultimul rând, (iii) o pondere a bugetului total al subdomeniului orientată către APL care să reflecte amploarea sarcinii vizate, nu doar prezența formală a unei direcții dedicate.

Această abordare ar fi corectat decalajul observat la subdomeniul 1 (formare profesională APL 13,1% vs APC 75,1%) și la subdomeniul 4 (digitalizare locală subfinanțată), prin asigurarea că reformele nu „rămân” la nivel central, ci ajung efectiv la nivelul beneficiarilor locali.

Anticiparea factorilor exogeni prin scenarii de implementare

La design, Programul ar trebui să identifice factorii exogeni majori (politici, bugetari, regionali) și să formuleze scenarii de implementare cu ținte ajustate pentru fiecare scenariu. Pentru factori cu probabilitate ridicată (de exemplu, moratoriul angajărilor, constrângerile bugetare, schimbările politice), Programul ar putea, în funcție de capacitatea instituțională, include ținte alternative aplicabile dacă factorul exogen se materializează. Această componentă a designului ar trebui însă calibrată cu prudență, evitând construirea unui cadru exhaustiv de scenarii care ar suprasolicita capacitatea operațională a Cămară de Stat și altor instituții.

Operaționalizarea principiului LNOB prin indicatori dezagregați

Principiul „nimeni nu este lăsat în urmă” ar trebui transformat dintr-o mențiune transversală în cerințe concrete la nivelul cadrului de monitorizare. Pentru fiecare subdomeniu, viitorul Program ar putea include obligația dezagregării indicatorilor pe gen, vârstă, regiune și (după caz) dimensiunea autorității publice sau alte criterii relevante de echitate. În plus, ar fi recomandabilă includerea unor indicatori specifici care urmăresc reducerea inegalităților: diferența salarială pe gen în serviciul public, decalajul digital urban-rural în adopția serviciilor electronice, ponderea programelor de formare accesibile pentru persoanele cu dizabilități. Totodată, dezagregarea datelor trebuie efectuată și la etapa descrierii analizei situației, în faza de elaborare a documentului, întrucât prezentarea și înțelegerea problemei cu ajutorul datelor dezagregate permit urmărirea mult mai bună a progresului sau a regresului în soluționarea acestora prin intervențiile prevăzute. În același timp, dezagregarea sistematică a tuturor indicatorilor pe toate dimensiunile transversale (gen, vârstă, regiune, mediu, inovare etc.) riscă să devină nesustenabilă operațional pentru Cămară de Stat. O abordare echilibrată este realizarea dezagregărilor în două etape: la pregătirea pasapoartelor indicatorilor, când se decide care dezagregări sunt obligatorii și de ce, iar ulterior, la momentul raportării anuale, când se evaluează dacă datele dezagregate oferă cu adevărat corelații utile sau rămân date colectate fără valoare analitică imediată.

Strategie explicită de tranziție pentru asistența externă

Programul 2027-2030 ar beneficia de un mapaj al sprijinului extern: pe fiecare subdomeniu și obiectiv specific, ar fi documentat sprijinul actual al partenerilor de dezvoltare (proiect, finanțare, expertiză, durată) și ar fi formulate jaloane de internalizare. Pentru sistemele și capacitățile finanțate extern (SIA EMRU, e-Monitorizare, programe de amalgamare), Programul ar conține un plan de autosustenabilitate financiară cu surse identificate, termene și responsabilități.

Această abordare ar reduce vulnerabilitatea actuală a Programului față de încheierea proiectelor finanțate extern și ar consolida capacitatea instituțională asupra rezultatelor obținute. În același timp, ar oferi partenerilor de dezvoltare o imagine clară a contribuției lor în arhitectura reformei, facilitând coordonarea și evitarea suprapunerilor.

Capitolul 2. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 constituie documentul-cadru de politici publice care definește viziunea, obiectivele și direcțiile de intervenție ale reformei administrației publice din Republica Moldova pe parcursul a opt ani. Adoptată în contextul accelerării procesului de modernizare a administrației publice și al obținerii statutului de candidat la Uniunea Europeană, Strategia structurează intervențiile de reformă în jurul a cinci subdomenii interdependente: managementul funcției publice, cadrul instituțional al administrației publice centrale, sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice, debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice, și administrația publică locală.

Notă metodologică: Strategia este structurată pe componentele Principiilor Administrației Publice elaborate de SIGMA/OCDE, cadru utilizat și de Comisia Europeană. Această structurare explică tratarea celor cinci subdomenii ca arii distincte, deși acestea rămân interconectate sub umbrela unică. Formularea unui singur obiectiv suficient de specific pentru a acoperi simultan toate cele cinci subdomenii rămâne o întrebare deschisă, având în vedere natura diversă a intervențiilor (managementul resurselor umane, cadrul instituțional, planificarea politicilor publice, transformarea digitală, administrația publică locală). Constatările prezentului raport semnalează însă necesitatea unei mai bune interconectări între subdomenii la nivelul indicatorilor de impact și al mecanismelor de coordonare interinstituțională, astfel încât tratarea separată a ariilor să nu diminueze efectul cumulativ urmărit la nivelul reformei administrației publice ca întreg.

Prezentul capitol reconstituie logica de intervenție a Strategiei pentru fiecare din cele cinci subdomenii, urmând structura lanțului logic: necesități identificate → obiectiv general → direcții prioritare → rezultate → impact. Scopul acestei reconstrucții nu este de a evalua gradul de implementare a Strategiei, ci de a verifica soliditatea logicii sale interne, în ce măsură problemele identificate sunt corect diagnosticate, obiectivele sunt ancorate în probleme reale, direcțiile prioritare conduc logic la rezultatele propuse și indicatorii sunt formulați astfel încât să permită o evaluare a progresului.

2.1 Reconstrucția logicii intervenției

2.1.1 Managementul funcției publice și al funcționarilor publici

Necesități (Problema)

- Sistemul de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor publice în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici se realizează de către Cancelaria de Stat în mod insuficient.
- Sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public este nefuncțional și limitat din prisma funcționalităților.

	• Cariera în funcția publică, în mod special pentru tinerii profesioniști, nu este atractivă. Capacitatea statului de a acoperi cantitativ și calitativ necesarul de personal în administrația publică este insuficientă; • Sistemul existent de dezvoltare profesională a funcționarilor publici nu răspunde suficient necesităților serviciului public, instituționale și individuale de formare profesională a funcționarilor publici, în mod special a celor din administrația publică locală.
	GAP 1: Definirea problemei → Corelarea cu obiectivele Lacune / puncte slabe identificate: • Strategia identifică patru probleme principale formulate explicit ca disfuncționalități ale sistemului. Deși problemele sunt documentate detaliat, totuși, acestea sunt tratate ca entități separate, fără o ierarhizare cauză-efect explicită între ele sau identificarea expresă a cauzelor care le generează. • Obiectivul general nu este asociat cu indicatori proprii de măsurare și nici valori de referință stabilite. Cadrul de monitorizare prezintă indicatori de outcome la nivelul direcțiilor prioritare și indicatori de output la nivel de activități, însă nivelul obiectivului general rămâne nemăsurat direct.
Obiectiv general	Republica Moldova are un sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care gestionează cu eficiență și în mod echitabil servicii publice de calitate și accesibile, prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist/meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane în serviciul public.
	GAP 2: Obiectivul general → Corelarea cu direcțiile prioritare Lacune / puncte slabe identificate: • Există o dependență implicită între cele trei direcții prioritare. Direcțiile 2 și 3 (atractivitate și profesionalizare) nu pot produce integral efectele scontate fără ca Direcția 1 (capacitatea instituțională a Cancelariei de Stat și SIA EMRU) să fie operaționalizată mai întâi. • Strategia include, pentru fiecare direcție prioritară, o listă detaliată de activități concrete. Includerea activităților la nivelul strategiei aglomerează documentul și diminuează rolul acestuia de a oferi viziunea și orientările de nivel macro. Aceste detalii ar fi trebuit rezervate programului de implementare.
Direcții prioritare (Activități)	Direcția prioritară 1 - Cadrul instituțional aplicabil funcției publice este bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne, orientate spre inovații și tehnologii moderne. • Determinarea rolului și a atribuțiilor Cancelariei de Stat în calitate de coordonator al sistemului de management al funcției publice și al funcționarilor publici, precum și consolidarea capacității instituționale a

acesteia astfel încât să asigure un management eficient al funcției publice și al funcționarilor publici;

- Determinarea rolului și a atribuțiilor subdiviziunilor responsabile de managementul resurselor umane din cadrul autorităților publice, ca parte a unui sistem integrat de management al funcției publice și al funcționarilor publici.
- Delimitarea clară a funcțiilor care implică exercitarea prerogativelor de putere publică și a posturilor care pot fi ocupate pe bază de contract individual de muncă, precum și a condițiilor de transformare a unor posturi contractuale/funcții publice în/din funcții publice/posturi contractuale.
- Elaborarea, pilotarea și implementarea unui Sistem informațional automatizat de evidență și management al resurselor umane din autoritățile publice (SIA EMRU), utilizând tehnologiile moderne informatice și de comunicare.

Direcția prioritară 2 - Atractivitatea serviciului public este asigurată prin aplicarea unui sistem meritocratic și transparent de acces și promovare în funcția publică, aplicarea remunerării adecvate care stimulează performanța, precum și prin promovarea unei culturi organizaționale axate pe dezvoltarea capitalului uman din autoritățile publice.

- Identificarea și implementarea unui alt mecanism de fundamentare și alocare a actualului spor pentru performanța individuală, care să fie corelat cu performanța instituțională, acordat în mod transparent, echilibrat și coerent și care să stimuleze și să răsplătească performanța.
- Implementarea unui sistem clar și predictibil de gestionare și evoluție în carieră, inclusiv succesiunea managerială, prin definirea și punerea în aplicare a unor proceduri transparente de recrutare și selecție, precum și de promovare în funcția publică.
- Definirea și pilotarea unui sistem mixt (concurs național de recrutare și accedere în funcția publică combinat cu selecție specifică pe post) transparent de recrutare și selecție a candidaților în funcțiile publice de execuție din autoritățile publice centrale, în baza unui plan anual de recrutare, a cărui fundamentare va fi coordonată de Cancelaria de Stat.
- Stabilirea unui cadru de competențe generale și specifice pentru ocuparea funcțiilor publice în acord cu nevoile unui management public orientat spre rezultate, aliniat la misiunea autorităților publice.
- Organizarea de stagii plătite în serviciul public pentru absolvenții universităților (program de licență sau master) sau aflați în anii terminali care doresc să dezvolte carieră profesională în serviciul public, în scopul dobândirii de experiență profesională, al dezvoltării abilităților și a competențelor practice.

Direcția prioritară 3 - Profesionalizarea serviciului public este asigurată printr-un sistem modern de formare profesională a resurselor umane din administrația publică care acoperă nevoile reale, în continuă schimbare, de dezvoltare profesională, conform priorităților instituționale și atribuțiilor specifice ale acestora, cu asigurarea de oportunități egale furnizorilor de formare acreditați în domeniul administrației publice.

- Consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale, conform bunelor practici și standardelor europene în domeniu, prin înființarea unei entități responsabile de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică, independentă instituțional de mediul academic.

	• Dezvoltarea cadrului metodologic care să conțină proceduri, standarde și criterii pentru autorizarea furnizorilor de formare, selecția formatorilor, monitorizarea și evaluarea procesului de formare și să faciliteze îndeplinirea cu succes a atribuțiilor personalului responsabil de implementarea programelor de instruire profesională în administrația publică. • Organizarea și desfășurarea programelor specializate de formare profesională pentru diferite categorii de personal, inclusiv persoane de demnitate publică, atât din administrația publică centrală, cât și din cea locală.
	GAP 3: Direcții prioritare → Corelarea cu rezultatele Lacune / puncte slabe identificate: • O parte dintre indicatorii de outcome sunt formulați în logica unor outputuri, mai degrabă decât a unor schimbări de comportament sau de capacitate. De exemplu, indicatorii Direcției 1 măsoară preponderent fenomene de piață a muncii (fluctuație, ponderea concursurilor) și nu măsoară dacă Cancelaria de Stat funcționează efectiv mai bine sau dacă politicile elaborate sunt mai calitative și mai consecvent aplicate. • Majoritatea indicatorilor de outcome nu au valori de referință stabilite în Strategie. Fără o valoare de referință la momentul adoptării documentului, evaluarea riguroasă a progresului înregistrat devine dependentă exclusiv de datele din Program, care au fost stabilite ulterior.
Rezultate (Outcomes)	Direcția prioritară 1 • Numărul anual al modificărilor/completărilor implementate la cadrul normativ privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici; • Rata fluctuației anuale a personalului la nivelul administrației publice centrale și locale (separat pe funcționari publici și personal contractual), dezagregat pe categorii de personal; • Ponderea posturilor vacante ocupate prin concurs extern/intern în raport cu alte modalități de ocupare; • Ponderea femeilor în posturile de conducere de nivel superior la nivelul administrației publice centrale și locale; • Numărul total de contestații referitoare la încetarea raportului de serviciu din inițiativa angajatorului la nivelul administrației publice centrale și locale//Ponderea acțiunilor/cererilor de chemare în judecată examinate de către instanța de judecată cu emiterea hotărârilor definitive privind respingerea pretențiilor înaintate de către funcționarii publici împotriva actelor administrative individuale ale autorităților; • Ponderea recomandărilor formulate în rapoartele de monitorizare ale Cancelariei de Stat în domeniul funcției publice implementate de către autoritățile publice supuse monitorizării. Direcția prioritară 2 • Numărul mediu de candidați pentru concursurile de recrutare în administrația publică centrală și locală, dezagregat pe categorii de funcționari publici și personal contractual • Gradul de corespondență/raportul echivalent dintre nivelul salarial mediu al funcționarilor publici și salariul mediu din sectorul privat pentru posturi cu

	nivel de complexitate similar – pe anumite categorii de funcții dintr-un eșantion reprezentativ • Numărul anual de stagiați absolvenți ai programului de stagii în serviciul public angajați în funcții publice în autorități publice centrale // Ponderea stagiatorilor absolvenți ai programului de stagii care au activat cel puțin 12 luni în funcția publică din totalul celor angajați • Rata fluctuației anuale pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și funcțiile publice de conducere (conducător/director) la nivelul administrației publice centrale • Rata fluctuației pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și funcțiile publice de conducere (conducător/director) la nivelul administrației publice centrale în primele 6 luni de la schimbarea unui guvern • Ponderea concursurilor finalizate cu succes în totalul concursurilor organizate, dezagregat pe categorii de funcții publice Direcția prioritară 3 • Cheltuieli medii de formare profesională per salariat în administrația publică; • Număr anual de ore-persoană de instruire realizate în cadrul administrației publice//Rata funcționarilor publici instruiți minimum 40 de ore/anual, dezagregat în APC și APL; • Ponderea personalului care urmează și finalizează în decurs de 3 ani cel puțin un program specializat de formare profesională în numărul total de personal din administrația publică; • Ponderea persoanelor cu funcție de demnitate publică (de la nivelul administrației publice centrale și locale) care urmează și finalizează în decurs de 1/2 ani cel puțin un program specializat de management și leadership în numărul total de persoane cu funcție de demnitate publică; • Indicele de satisfacție a personalului administrației publice privind calitatea, relevanța și accesibilitatea programelor specializate de formare profesională și managerială.
--	--



GAP 4: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Indicatorii de impact propuși (WGI Banca Mondială) sunt indicatori agregați la nivel național, influențați de o multitudine de reforme din toate domeniile administrației publice și din întreaga viață politică. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 1. Strategia nu definește indicatori de impact specifici managementului funcției publice.
- Absența indicatorilor de impact specifici subdomeniului face dificilă trecerea logică de la intervențiile pe marginea subdomeniului Managementul funcției publice și al funcționarilor publici la aprecierea impactului de nivel superior.

Impact	<i>Creșterea semnificativă a calității guvernantei publice, capacitatea autorităților publice de a defini și de a implementa politici publice eficiente și eficace.</i>
---------------	---

	Indicatori de impact:		
	Denumire indicator „Worldwide Governance Indicators”	Valoare 2021	Țintă intermediară 2026
	Eficacitatea administrației	-0,4	(-0,1 ; +0,1)
	Calitatea reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)
	Participare și responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)
	Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia națională de dezvoltare	—	SND – 40% PND – 40% ODD – 35%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Strategia pornește de la o analiză a situației solidă și bine documentată cantitativ. Cele patru probleme identificate sunt reale și ancorate în date. Totuși, Strategia nu formulează o problemă centrală care să le subsumeze, cele patru sunt tratate ca entități separate, fără o ierarhizare cauză-efect explicită între ele. Această lipsă face dificilă evaluarea ulterioară a măsurii în care intervenția abordează rădăcina disfuncționalităților, nu doar simptomele lor.

Notă recomandare: pentru următorul document de politici ar fi utilă construcția acestuia după modelul arborelului problemei o eventuală unde să identifice problema centrală pentru subdomeniu (ex. „funcția publică din Republica Moldova nu atrage și nu reține personal calificat la nivelul necesar implementării reformelor”), să o descompună pe cauze imediate (salarizare necompetitivă, atractivitate redusă a parcursului de carieră, deficit de oportunități de dezvoltare profesională) și pe cauze structurale (cadru normativ rigid, lipsa unui sistem informațional integrat, fragmentarea responsabilităților instituționale), precum și pe efecte (capacitate de implementare a politicilor publice limitată, indicatori SIGMA scăzuți, fluctuație ridicată). Această reprezentare ar facilita prioritizarea intervențiilor și ierarhizarea obiectivelor specifice.

La nivelul acoperirii cauzelor, coerența este formală completă, fiecare problemă identificată are corespondență în cel puțin una din cele trei direcții prioritare. Însă există o cauză acoperită condiționat, salarizarea necompetitivă, identificată drept cauza principală a neatractivității, este abordată în Direcția prioritară 2 cu condiția coordonării cu Ministerul Finanțelor și a sustenabilității bugetare. Această constrângere externă nu este tratată ca risc explicit în Strategie, ceea ce supraestimează capacitatea de intervenție a documentului față de una dintre cauzele centrale.

Coerența internă

Obiectivul general derivă logic din problemele identificate. Cele trei direcții prioritare acoperă dimensiunile principale ale subdomeniului și sunt logic conectate la obiectiv. Totuși, există o dependență implicită și nerecunoscută între ele. Direcțiile 2 și 3 nu pot produce efectele scontate fără ca Direcția 1 să fie operaționalizată mai întâi. Fără un sistem informațional funcțional și fără o Cămară de Stat cu capacitate instituțională consolidată, nici reforma recrutării, nici cea a formării profesionale nu pot fi gestionate sistemic.

O a doua problemă de coerență ține de granița dintre Strategie și Program, cu necesitatea respectării reglementărilor Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea strategică. Strategia include pentru fiecare direcție prioritară liste detaliate de activități concrete, aglomerând documentul și diminuând rolul său de a oferi viziunea și orientările de nivel macro.

Calitatea indicatorilor

Indicatorii de outcome ai Direcțiilor 2 și 3 sunt în general bine construiți și măsoară schimbări reale de comportament și capacitate: rata fluctuației, numărul mediu de candidați per post, rata de instruire, gradul de corespondență salarială. Indicatorii Direcției 1 sunt mai slabi, măsoară preponderent fenomene de piață a muncii și nu măsoară dacă Cancelaria de Stat funcționează efectiv mai bine sau dacă politicile elaborate sunt mai calitative și mai consecvent aplicate de autoritățile publice.

Principala slăbiciune transversală constă în absența valorilor de referință pentru majoritatea indicatorilor de outcome în Strategie. Fără o valoare de referință stabilită la momentul adoptării documentului, evaluarea progresului devine dependentă exclusiv de datele stabilite ulterior în Program.

Supozițiile

Tranziția de la întreaga logică a intervenției a subdomeniului Managementul funcției publice și al funcționarilor publici la impact evidențiază cea mai importantă fragilitate a logicii de intervenție. Indicatorii de impact propuși sunt comuni tuturor celor 5 subdomenii ale Strategiei și sunt influențați de o multitudine de factori din afara domeniului funcției publice. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 1.

Dincolo de indicatori, logica funcționează pe baza unor supoziții implicite semnificative, că Ministerul Finanțelor va asigura resursele bugetare necesare reformei salarizării, că Institutul de Administrare Publică, după absorbirea în USM, își va menține capacitatea de formare continuă de calitate și că Cancelaria de Stat va beneficia de stabilitate instituțională suficientă pentru a-și consolida capacitatea în domeniu, ceea ce istoricul reorganizărilor nu garantează.

2.1.2 Cadrul instituțional al administrației publice centrale

Necesități (Problema)	• Cadrul de reglementare fragmentat și parțial contradictoriu în ceea ce privește organizarea și structurarea administrației publice, înțelegerea și separarea conceptelor de: autoritate publică, instituție publică cu rol de implementare, instituție publică la autofinanțare. • Reguli contradictorii cu privire la înființarea și funcționarea instituțiilor publice, terminologia folosită în cadrul actual de reglementare nu este uniformă, lăsând loc de confuzii/interpretări: absența unei definiții clare a conceptelor de "subordonare" și "independență" în contextul principiului legalității, al personalității juridice și al ierarhiei, cu privire la autogestiunea financiară, a activităților comerciale/ noncomerciale și a statutului profit/nonprofit. • Existența instituțiilor publice care pot desfășura activități pe bază de licență și care pot desfășura activități de întreprinzător în domenii aflate în afara cadrului lor statutar, prin participarea la crearea de societăți cu răspundere limitată sau pe acțiuni în condițiile legislației de parteneriat public-privat etc. Număr prea mare de instituții publice subordonate Guvernului, stimulat și de un proces de transformare a companiilor de stat în instituții publice și reguli neclare în acest domeniu. • Proceduri distincte de execuție bugetară, sisteme diferite de salarizare care subminează aplicarea coerentă a Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu diferențe mari între nivelurile de salarizare ale funcțiilor manageriale și ale celor din subordine, precum și răspundere managerială scăzută pentru gestionare optimă a fondurilor publice, conform principiilor de bună guvernare, prin organizarea și menținerea unui sistem de control intern managerial viabil și a unei funcții de audit intern eficiente. Existența
---------------------------------	--

instituțiilor publice la autofinanțare, dar finanțate exclusiv sau în cea mai mare parte din subvenții bugetare.



GAP 1: Definirea problemei → Corelarea cu obiectivele

Lacune / puncte slabe identificate:

- Modul de formulare a problemelor din cadrul acestui subdomeniu este deficitar. Cele patru probleme descriu disfuncționalități instituționale și normative, pe care le tratează ca și cum ar reprezenta problemele centrale ale subdomeniului. În realitate, acestea reprezintă mai mult cauze sau mecanisme prin care o problemă se manifestă și nu problema în sine.
- O altă lacună constă în apariția unor probleme noi la nivelul obiectivului general, care nu au fost identificate sau fundamentate în analiza situației. Obiectivul general stabilește delimitarea rolurilor între instituțiile de fundamentare a politicilor publice și instituțiile de implementare. Dar, acest subiect nu este abordat în descrierea problemelor subdomeniului. În absența acestei fundamentări, obiectivul introduce o soluție pentru o problemă care ar putea să existe, dar care nu a fost demonstrată.
- Obiectivul general este formulat ca o înșiruire de rezultate așteptate, fără ca acestora să le fie asociați indicatori proprii de măsurare. Cadrul de monitorizare prezintă indicatori de outcome la nivelul direcțiilor prioritare și indicatori de output la nivel de activități, însă nivelul obiectivului general rămâne nemăsurat direct. Această lipsă generează un risc, deoarece este posibil ca toate outputurile să fie realizate și toate direcțiile prioritare să fie implementate, fără ca sistemul instituțional să devină efectiv mai eficient sau mai flexibil. Fără indicatori care să măsoare eficiența sistemului, nu există un mecanism de validare a faptului că intervenția a produs schimbarea de condiție urmărită.

Obiectiv general

Un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice și instituții de implementare (agenții publice)



GAP 2: Obiectivul → Corelarea cu direcțiile prioritare

Lacune / puncte slabe identificate:

- Nu există o delimitare clară între obiectivul general și direcțiile prioritare, în special direcția prioritară 1. Obiectivul general ar trebui să exprime starea finală sau rezultatul dorit, care urmează să fie atins ca efect al realizării direcțiilor prioritare și al implementării activităților planificate. Direcțiile prioritare ar trebui să reflecte dimensiunile de intervenție prin care acest obiectiv este operaționalizat, indicând ariile majore de acțiune care transpuse în măsuri și activități concrete, contribuie la producerea schimbării vizate de obiectivul general.
- În condițiile în care strategia, ca document de politici publice, nu include un plan de acțiuni, includerea activităților pentru fiecare direcție prioritară

În cuprinsul strategiei aglomerează documentul. Acest fapt poate diminua rolul strategiei de a oferi viziunea și orientările de nivel macro, care sunt detaliate ulterior la etapa elaborării programului.

Direcții prioritare

(Activități)

Direcția prioritară 1. Sistemul administrației publice centrale va fi raționalizat și eficientizat printr-un cadru de reglementare unitar, coerent și transparent, care folosește o terminologie adecvată și care definește clar diferențele dintre autoritate publică și instituție publică de implementare, raporturile ierarhice, structuri organizaționale interne omogene și cât mai simple.

- Efectuarea analizelor funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale ca bază de decizie pentru restructurare și reformă - ca un element de reformă în domeniul administrației publice, ce se regăsește în Programul de guvernare.
- Pe baza recomandărilor analizelor funcționale comprehensive, raționalizarea și stabilizarea structurii administrației publice centrale, evitarea suprapunerii de domenii și competențe, stabilirea de structuri operaționale standardizate autorităților publice, stabilirea de structuri ierarhice interne care să consolideze rolul funcțiilor de demnitate publică și al funcționarilor publici de conducere de nivel superior (secretar general, secretar general adjunct).
- Modificarea și amendarea legilor ce reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice.

Direcția prioritară 2. Un sistem de management bugetar și financiar unic pentru autorități publice și instituții publice, combinat cu aplicarea unui singur sistem de salarizare în sectorul public, clarificarea condițiilor de autogestiune financiară în raport strict cu acoperirea integrală a cheltuielilor din venituri proprii, a posibilității obținerii de venituri proprii din tarife pentru servicii care au caracter public.

- Unificarea procedurilor de management financiar-bugetar și de execuție bugetară pentru toate tipurile de instituții publice, inclusiv pentru cele la autogestiune.
- Unificarea sistemelor de salarizare și extinderea domeniului de aplicare a Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.
- Introducerea unui regim de management orientat spre rezultate, care ar trebui să cuprindă toate instituțiile publice, inclusiv folosirea unor anchete de satisfacție sau indicatori de calitate. Pilotarea acestui proces și revizuirea sistemului. Monitorizarea sistematică a acestui domeniu.
- Stabilirea unei viziuni clare în ceea ce privește conceptul de "autogestiune" a instituțiilor publice și definirea în legislație a tipurilor de servicii care pot fi tarificate, devenind astfel venituri proprii.
- Consolidarea aplicării unor mecanisme clasice de monitorizare și control de la nivelul ministerelor responsabile la nivelul instituțiilor publice/agențiilor subordonate.

GAP 3: Direcții prioritare → Corelarea cu rezultatele

Lacune / puncte slabe identificate:

- Formularea indicatorilor de rezultat (outcome) este problematică, întrucât aceștia sunt construiți mai degrabă în logica unor outputuri. În forma actuală, indicatorii tind să valideze realizarea unor acțiuni punctuale (ex. autoritate reorganizată, înființată sau desființată) și mai puțin să măsoare schimbări sistemice generate la nivelul administrației publice centrale.
- Obiectivul general vizează un sistem de administrație publică eficient și flexibil, ceea ce poate presupune intervenții de reorganizare, înființare sau desființare a unor autorități. Totuși, simpla realizare a acestor măsuri nu demonstrează automat că sistemul a devenit mai eficient și mai flexibil. În consecință, rezultatele formulate în prezent permit măsurarea doar a unei dimensiuni înguste a obiectivului și a direcției prioritare. Rezultatele ar fi trebuit formulate astfel încât să permită aprecierea măsurii în care autoritățile supuse modificărilor funcționează diferit, exercită mai clar mandatul instituțional și generează produse sau servicii mai calitative.

Rezultate (Outcomes)

Direcția prioritară 1:

- Număr anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate/ desființate
- Număr de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate/ desființate în primul an al unui nou guvern
- Evaluare periodică calitativă pe baza următoarelor criterii.
 - a) existența și aplicarea consecventă a unor reguli clare de înființare și organizare a instituțiilor publice la nivelul administrației centrale;
 - b) crearea de noi instituții publice se face numai pe baza unor evaluări ex-ante care să demonstreze raționalitatea, eficiența și eficacitatea (value for money);
 - c) managerii instituțiilor publice raportează pe baza unei structuri de responsabilitate clare și au suficientă autonomie de decizie;
 - d) cadrul legal este foarte clar în ceea ce privește statutul organizațiilor autonome și semiautonomie, inclusiv relațiile de responsabilitate, și favorizează un management orientat spre rezultate;
 - e) miniștrii au suficiente instrumente de coordonare și control al instituțiilor publice aflate în subordinea ministerelor pe care le conduc;
 - f) subordonarea directă Parlamentului este o excepție;
 - g) miniștrii sunt responsabili pentru performanța instituțiilor/ agențiilor subordonate ministerelor pe care le conduc.

Direcția prioritară 2:

- Număr de instituții publice centrale cu regim de autogestiune
- Gradul de acoperire cu venituri proprii a instituțiilor publice la autogestiune

GAP 4: Rezultate → Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Există o relație logică între diferitele niveluri ale indicatorilor. Indicatorii de produs (output) măsoară realizarea imediată a acțiunilor, indicatorii de rezultat (outcome) măsoară schimbările generate la nivelul funcționării instituțiilor, iar indicatorii de impact reflectă efectele mai ample, de nivel superior. În cazul acestui obiectiv, absența unor indicatori de rezultat slăbește lanțul logic de intervenție și face dificilă trecerea directă de la măsurarea produselor (output) la aprecierea impactului.

Impact	Creșterea semnificativă a calității guvernantei publice, capacitatea autorităților publice de a defini și de a implementa politici publice eficiente și eficace.		
	Indicatori de impact		
	Denumire indicator „Worldwide Governance Indicators”	Valoare 2021	Țintă intermediară 2026
	Eficacitatea administrației	-0,4	(-0,1 ; +0,1)
	Calitatea reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)
	Participare și responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)
	Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia națională de dezvoltare	—	SND – 40% PND – 40% ODD – 35%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Subdomeniul 2 este construit în jurul deficiențelor cadrului normativ, lacune legislative, terminologie neuniformă, reguli contradictorii, pe care le tratează ca probleme centrale, deși acestea reprezintă mai mult cauze. Problema centrală, care ar rezulta ca urmare a acestor lacune nu a fost formulată explicit în analiza subdomeniului.

Coerența internă

Obiectivul general derivă, în linii mari, din problemele identificate. Totuși, modul în care acesta este formulat reduce ariile de intervenție care ar trebui examinate în procesul de soluționare a problemei. Obiectivul ar trebui să proiecteze rezultatul urmărit în viitor, fără a descrie mecanismul prin care acesta va fi atins. În formularea actuală, modificarea cadrului normativ apare ca fiind unica soluție pentru realizarea unei administrații eficiente. Această limitare se reflectă și în indicatorii propuși, care nu măsoară rezultatul intervenției, ci se concentrează mai degrabă pe produse ale acțiunii, de tipul „x instituții publice reorganizate”. Reorganizarea în sine nu poate fi considerată automat o dovadă a îmbunătățirii eficienței sau funcționalității sistemului.

Calitatea indicatorilor

Formularea indicatorilor de rezultat (outcome), pentru subdomeniul 2, este problematică, întrucât aceștia sunt construiți mai degrabă în logica unor outputuri. În forma actuală, indicatorii tind să valideze realizarea unor acțiuni punctuale și mai puțin să măsoare schimbări sistemice generate la nivelul administrației publice centrale.

Principala slăbiciune transversală constă în absența valorilor de referință pentru majoritatea indicatorilor de outcome în Strategie. Fără o valoare de referință stabilită la momentul adoptării documentului, evaluarea progresului devine dependentă exclusiv de datele stabilite ulterior în Program.

Supozițiile

Tranziția de la rezultate la impact reprezintă o lacună în cadrul logic al acestui obiectiv. Indicatorii de impact propuși sunt indicatori agregați la nivel național, care reflectă starea generală a guvernanței publice și sunt influențați de o mulțime de reforme. În forma actuală, este relativ complicat de demonstrat că îmbunătățirea acestor scoruri este rezultatul direct al intervențiilor prevăzute în cadrul acestui subdomeniu sau că nerealizarea Țintelor ar fi cauzată de eșecul acestora. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 2.

Totodată, așa cum a fost menționat deja mai sus, principala supoziție care stă la baza acestui obiectiv este că aprobarea unui nou cadru normativ și reorganizarea autorităților publice vor genera în mod automat o administrație publică mai eficientă. Deși acestea reprezintă elemente importante în acest proces, relația dintre ele și rezultatul urmărit trebuie tratate cu mai multă atenție, pentru a nu echivala în mod automat reorganizarea instituțională cu o activitate mai transparentă și mai eficientă a instituțiilor.

2.1.3 Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice

Necesități (Problema)	• Aplicarea neuniformă a cadrului normativ și de reglementare a sistemului de dezvoltare și coordonare a politicilor publice, în mare parte, cauzat de insuficiența capacităților necesare și a resurselor umane în autoritățile publice, inclusiv în instituțiile care formează Centrul Guvernului. • Peste 30% din acțiunile planificate în documentele de politici publice nu conțin estimarea costurilor și nu identifică sursele de finanțare, fapt ce afectează toate etapele procesului de implementare a politicilor publice și de planificare strategică și operațională. • Circa 70% din numărul total al documentelor de politici publice elaborate nu sunt susținute și argumentate prin analiza ex-ante sau evaluarea ex-post, iar procesele aferente realizării analizei impactului politicilor publice nu sunt pe deplin instituționalizate. • Abordarea neintegrată a procesului de monitorizare în raport cu procesul de planificare, cauzată de instrumentele ineficiente și capacitățile insuficiente de efectuare a unei monitorizări de calitate, bazate pe evidențe/dovezi, a politicilor publice. • Reglementarea vagă a prevederilor cadrului normativ privind consultările publice, privind platformele de consultare și asigurarea transparenței în elaborarea politicilor publice, care generează aplicarea arbitrară și neconsecventă a acestora.
	GAP 1: Definirea problemei → Corelarea cu obiectivele Lacune / puncte slabe identificate:

- O parte dintre problemele acestui subdomeniu descriu efecte măsurabile ale unor disfuncționalități structurale, nu problemele centrale în sine. De exemplu, 70% din documentele fără analize ex-ante este un efect al capacităților insuficiente și al lipsei de instituționalizare, nu problema în sine. Această confuzie poate genera intervenții care tratează simptomele fără a adresa mecanismele care le produc.
- Enunțul privind reglementarea vagă a consultărilor publice intră în contradicție cu o altă afirmație din aceeași secțiune, care constată că un cadru normativ pentru interacțiunea dintre autoritățile publice și societatea civilă a fost deja dezvoltat. Această tensiune internă sugerează că documentul nu a clarificat dacă problema constă în absența, calitatea insuficientă sau aplicarea deficitară a cadrului normativ.
- Obiectivul general nu este asociat cu indicatori proprii de măsurare. Cadrul de monitorizare prezintă indicatori la nivelul direcțiilor prioritare, însă nivelul obiectivului general rămâne nemăsurat direct.

Obiectiv general

Sistemul de fundamentare și implementare a politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport cu toate resursele financiare disponibile (interne și internaționale) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare.



GAP 2: Obiectivul general → Corelarea cu direcțiile prioritare

Lacune / puncte slabe identificate:

- Obiectivul general este extrem de cuprinzător și formulat ca o înșiruire de rezultate așteptate, fără ca acestora să le fie asociați indicatori proprii de măsurare. Este posibil ca toate activitățile să fie realizate fără ca sistemul de elaborare a politicilor publice să devină efectiv mai coerent sau mai bazat pe dovezi.
- Există o dependență implicită și nerecunoscută între direcții. Direcțiile prioritare 2 și 3 pot funcționa mai eficient doar dacă Direcția prioritară (care consolidează capacitățile instituționale și metodologice de bază) este operaționalizată mai întâi.
- Includerea activităților detaliate pentru fiecare direcție prioritară în cuprinsul Strategiei aglomerează documentul și diminuează rolul său de a oferi viziunea și orientările de nivel macro. Aceste detalii ar fi trebuit rezervate Programului de implementare.

Direcții prioritare

(Activități)

Direcția prioritară 1 - Sistemul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice este consolidat, integrează procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, aplică metodologii clare și sunt asigurate capacitățile instituționale și profesionale necesare pentru efectuarea cu succes a atribuțiilor stabilite de cadrul normativ.

- Dezvoltarea mecanismelor de comunicare și interacțiune, formale și informale, dintre unitatea de coordonare a politicilor publice din Cancelaria de Stat și subdiviziunile de coordonare a politicilor din cadrul ministerelor. Aplicarea uniformă a cadrului normativ care reglementează activitatea subdiviziunilor de coordonare a politicilor publice din cadrul ministerelor, în vederea asigurării realizării eficiente a rolului său, inclusiv pe componenta de integrare europeană.
- Eficientizarea procesului de comunicare dintre Guvern și Parlament pentru susținerea implementării politicilor. Dezvoltarea mecanismelor de conlucrare și comunicare cu autoritățile publice regionale și locale și promovarea planificării strategice conform reglementărilor naționale la toate nivelurile administrative, în vederea asigurării unui cadru strategic național integrat, logic și cuprinzător.
- Dezvoltarea capacităților autorităților administrației publice de toate nivelurile de elaborare a politicilor fundamentate pe dovezi, inclusiv: (i) competențe digitale bazate pe tehnologii noi, (ii) de utilizare a datelor în ciclul de politici publice, (iii) de aplicare integrală a principiului "Nimeni nu este lăsat în urmă" (LNOB – Leave No One Behind), (iv) de analiză cantitativă și calitativă, (v) de aplicare a datelor alternative și masivelor mari de date, (vi) de modelare a politicilor publice în baza datelor, (vii) de integrare a principiului durabilității în politicile publice.
- Integrarea deplină a sistemului de elaborare a politicilor interne cu cel de transpunere și implementare a acquis-ului UE. Consolidarea instituțională a subdiviziunilor de politici sectoriale din ministere și fortificarea capacităților acestora în domeniul transunerii acquis-ului UE.
- Producerea de date statistice de calitate (oportune, relevante, fiabile, accesibile, dezagregate, coerente, comparabile la nivel internațional și armonizate cu cerințele UE) și de noi seturi de date necesare proceselor de elaborare a politicilor publice bazate pe dovezi și proceselor decizionale, precum și pentru informarea societății.
- Consolidarea capacităților autorităților publice de aplicare a cadrului metodologic în domeniul evaluării impactului ex-ante și ex-post al documentelor de politici publice și actelor normative, inclusiv prin operaționalizarea mecanismelor de implementare. Asigurarea și punerea în aplicare a cadrului metodologic de definire a standardelor de raportare în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice, în vederea creării unui sistem de raportare unitar, clar și ușor de aplicat.
- Dezvoltarea și implementarea unui sistem informatic în domeniul planificării strategice și operaționale, conectat cu cadrul bugetar de planificare, pentru monitorizarea calitativă a implementării documentelor de planificare strategică, a transunerii actelor UE în legislația națională, creșterea eficienței implementării politicilor publice și simplificarea proceselor de lucru în administrația publică.
- Evaluarea periodică a cadrului normativ de evaluare a politicilor publice în vederea identificării măsurilor de eficientizare și optimizare a acestuia și aliniere la bunele practici europene de planificare și implementare a politicilor publice.

Direcția prioritară 2 - Sistemul de coordonare și planificare strategică a politicilor publice este integrat cu sistemul de programare bugetară pe termen mediu, asigurându-se sustenabilitatea financiară și

integrarea tuturor resurselor financiare (interne și externe) sub aceeași umbrelă de politici publice.

- Creșterea gradului de utilizare a standardelor de management (axate pe performanța managerială) și control intern (managerial) în activitatea instituțiilor publice. Consolidarea mecanismului de control financiar public intern, inclusiv pentru stabilirea gradului de implementare a documentelor de politici publice și a nivelului de realizare a obiectivelor (țintelor) acestora.
- Consolidarea sistemului de planificare financiară și bugetară multianuală a politicilor, în vederea sporirii predictibilității și eficienței cheltuielilor publice și a racordării cadrului de planificare bugetară la prioritățile de dezvoltare pe termen mediu, stabilite în planurile naționale de dezvoltare.
- Consolidarea capacităților de estimare a costurilor (financiare și nonfinanciare) pentru acțiunile de politici publice, inclusiv prin punerea în aplicare a cadrului metodologic privind estimarea costurilor, elaborarea instrumentelor speciale de estimare a costurilor și evaluare a impactului financiar și integrarea acestora în mecanismele de planificare strategică.

Direcția prioritară 3 - Cadrul instituțional privind consultarea și participarea publică în ceea ce privește elaborarea și implementarea politicilor publice este bine definit, îmbunătățit prin platformele de consultare, în concordanță cu bunele practici internaționale și aplicat consecvent de către autoritățile publice responsabile.

- Evaluarea eficienței cadrului normativ privind transparența în procesul decizional și ajustarea acestuia pentru asigurarea unui proces participativ și incluziv în tot ciclul de politici publice.
- Dezvoltarea capacităților de leadership la nivel central și local, de comunicare strategică și consultare activă a părților interesate, inclusiv consolidarea dialogului instituționalizat cu sectorul asociativ și privat, în scopul sporirii eficienței, sustenabilității și relevanței procesului decizional/politicilor publice.
- Evaluarea soluțiilor digitale, a instrumentelor și a platformelor de consultare publică și eficientizarea acestora, inclusiv dezvoltarea facilităților de acces interactiv pentru consultarea părților interesate pe principala platformă pentru proiectele de documente de politică și acte legislative. Dezvoltarea unei baze de date cu părțile interesate relevante pentru diferite domenii de intervenție ale Guvernului. Dezvoltarea continuă a unei politici privind datele deschise ca instrument de comunicare asupra procesului decizional.
- Asigurarea sistematică a unei comunicări eficiente și accesibile cetățenilor despre politicile publice promovate, desfășurarea campaniilor de informare și educare a societății privind procesul decizional și politicile publice.

GAP 3: Direcții prioritare → Corelarea cu rezultatele

Lacune / puncte slabe identificate:

- Deși indicatorii de outcome ai Direcției prioritare 1 sunt printre cei mai solizi din întreaga strategie, indicatorii Direcției prioritare 2 sunt mai slabi (ex. nivelul execuției bugetare poate fi influențat de factori macroeconomici externi independenți de calitatea planificării strategice).



- Valorile de referință lipsesc pentru toți indicatorii de outcome din Strategie. Fără o valoare de referință stabilită la momentul adoptării documentului, evaluarea riguroasă a progresului devine dependentă exclusiv de datele stabilite ulterior în Program.

Rezultate (Outcomes)

Direcția prioritară 1

- Rata de conformare a documentelor de politici publice la cerințele normative de calitate și conformitate;
- Rata de conformare a actelor normative elaborate de Guvern la cerințele normative și gradul de transpunere a acquis-ului UE;
- Gradul de implementare a politicilor publice proiectate în documentele de planificare strategică.

Direcția prioritară 2

- Gradul de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu și a programelor sectoriale;
- Nivelul execuției bugetare în raport cu planificarea inițială a bugetului aprobat la începutul anului.

Direcția prioritară 3

- Rata de consultare publică a politicilor publice;
- Ponderea propunerilor și obiecțiilor considerate din total recepționate în procesul de consultare publică;
- Rata de realizare și publicare a rapoartelor anuale privind implementarea documentelor de politici publice și a documentelor de planificare.



GAP 4: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Indicatorii de impact propuși (WGI Banca Mondială) sunt indicatori agregați la nivel național, influențați de o multitudine de reforme din toate domeniile administrației publice și din întreaga viață politică. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 3. Strategia nu definește indicatori de impact specifici sistemului de planificare strategică și elaborare a politicilor publice.
- Absența indicatorilor de impact specifici subdomeniului face dificilă trecerea logică de la intervențiile pe marginea subdomeniului Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice la aprecierea impactului de nivel superior.

Impact

Creșterea semnificativă a calității guvernancei publice, capacitatea autorităților publice de a defini și de a implementa politici publice eficiente și eficace.

Indicatori de impact

Denumire indicator „Worldwide Governance Indicators”	Valoare 2021	Țintă intermediară 2026

Eficacitatea administrației	-0,4	(-0,1 ; +0,1)
Calitatea reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)
Participare și responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)
Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia națională de dezvoltare	—	SND – 40% PND – 40% ODD – 35%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Analiza situației este bine documentată cantitativ, cu date concrete și relevante (30% din acțiunile planificate fără estimarea costurilor, 70% din documentele de politici publice fără analize ex-ante sau ex-post). Aceste cifre constituie una dintre bazele empirice cele mai clare din întreaga Strategie PAR și permit o evaluare riguroasă a progresului înregistrat. Cele cinci probleme identificate acoperă ciclul complet al politicilor publice elaborare, planificare, monitorizare și consultare, ceea ce reflectă o viziune sistemică asupra subdomeniului.

Totuși, unele dintre probleme descriu efecte măsurabile ale unor disfuncționalități structurale, nu problemele centrale în sine. 70% din documentele fără analize ex-ante este un efect al capacităților insuficiente și al lipsei de instituționalizare, nu problema în sine. Această confuzie poate genera intervenții care tratează simptomele fără a adresa mecanismele care le produc.

Coerența internă

Obiectivul general derivă logic din problemele identificate și cele trei direcții prioritare acoperă dimensiunile principale ale subdomeniului (capacitățile instituționale, integrarea planificării bugetare și cadrul de consultare publică) într-o structură logică bine organizată. Totuși, există o dependență implicită și nerecunoscută între ele: Direcțiile prioritare 2 și 3 nu pot produce efectele scontate fără ca Direcția prioritară 1 care consolidează capacitățile instituționale și metodologice de bază, să fie operaționalizată mai întâi.

O a doua problemă de coerență ține de granița dintre Strategie și Program. Strategia include pentru fiecare direcție prioritară liste detaliate de activități concrete, aglomerând documentul și diminuând rolul său de a oferi viziunea și orientările de nivel macro.

Calitatea indicatorilor

Indicatorii de outcome ai Direcției prioritare 1 sunt printre cei mai solizi din întreaga Strategie PAR, rata de conformare a documentelor de politici publice, gradul de transpunere a acquis-ului UE și gradul de implementare a documentelor de planificare strategică măsoară schimbări reale de sistem, nu simpla realizare a unor acțiuni. Cadrul de indicatori acoperă toate cele trei direcții cu indicatori distincți, permițând o monitorizare diferențiată a progresului.

Principala slăbiciune transversală constă în absența valorilor de referință pentru toți indicatorii de outcome din Strategie. Indicatorii Direcției prioritare 2 sunt mai slabi (nivelul execuției bugetare poate fi influențat de factori macroeconomici externi independenți de calitatea planificării strategice).

Supozițiile

Tranziția de la întreaga logică a intervenției a subdomeniului Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice la impact evidențiază cea mai importantă fragilitate a logicii de intervenție. Indicatorii de impact propuși sunt comuni tuturor celor 5 subdomenii ale Strategiei și sunt influențați de

o multitudine de factori din afara domeniului planificării strategice. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 3.

Dincolo de indicatori, logica funcționează pe baza unor supoziții implicite semnificative, că autoritățile publice vor alocă resursele umane necesare pentru a implementa noile metodologii și cadre normative, că Ministerul Finanțelor va coopera activ pentru integrarea planificării strategice cu programarea bugetară și că voința politică de a respecta procesele de consultare publică și de elaborare bazată pe dovezi va fi susținută pe tot parcursul Strategiei.

1.1.4 Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice

Necesități (Problema)	• Lipsa interconectării și interoperabilității depline dintre sistemele informatice disparate ale instituțiilor statului (existența unui număr mare de sisteme informaționale "izolate", incompatibile între ele, care utilizează tehnologii diferite). • Adoptarea redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova. • Capacitatea limitată a sectorului public de a profita din plin de potențialul TIC. • Absența unei abordări comune în crearea și furnizarea de servicii publice electronice.
	GAP 1: Definirea problemei → Corelarea cu obiectivele Lacune / puncte slabe identificate: • Problemele identificate în cadrul acestui subdomeniu sunt formulate sumar și fără o analiză a cauzelor și efectelor, ceea ce limitează valoarea lor analitică ca punct de plecare pentru formularea obiectivului general. • De exemplu, documentul constată o adoptare redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică, dar nu explică cauzele acestui fapt, deși semnătura a fost introdusă încă în 2006. Absența unei tentative de a explica de ce adoptarea rămâne redusă (ex: bariere de acces, încredere instituțională scăzută, deficit de utilizare digitală, lipsa unor servicii publice suficient de atractive pentru a stimula adoptarea) scoate în evidență o lacună în definirea problemei și, de regulă, va îngreuna identificarea unor intervenții țintite și eficiente. • Deziderate precum transparența, eficiența și calitatea înaltă a serviciilor publice descriu o stare generală a administrației publice, nu rezultatul specific al rezolvării problemelor de interoperabilitate, adoptare digitală și capacitate TIC diagnosticate anterior. În absența unei legături directe între intervențiile propuse și starea finală dorită, este dificil de demonstrat că soluționarea problemelor identificate ar contribui în mod direct și măsurabil la atingerea obiectivului.
Obiectiv general	Asigurarea, până la sfârșitul anului 2030, a Republicii Moldova cu o administrație publică eficientă, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri, într-un mod transparent și eficient, prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor

inovatoare care respectă cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil.



GAP 2: Obiectivul → Corelarea cu direcțiile prioritare

Lacune / puncte slabe identificate:

- Direcțiile prioritare sunt concentrate aproape exclusiv pe dimensiunea digitalizării serviciilor publice, la nivel central în direcțiile 1 și 2, și la nivel local în direcția 3. Această orientare generează două lacune de coerență față de problemele identificate și față de obiectivul general: 1) deși sistemele informatice izolate și incompatibile reprezintă prima problemă identificată în subdomeniu, niciuna dintre cele trei direcții prioritare nu o adresează în mod explicit și sistematic; 2) direcțiile prioritare sunt construite în logica ofertei, modernizarea și digitalizarea serviciilor din perspectiva autorităților publice, fără a adresa în mod direct barierele care explică de ce cetățenii nu adoptă instrumentele digitale disponibile. O strategie orientată exclusiv spre ofertă, în condițiile în care problema de cerere rămâne neadresată, riscă să producă servicii digitale slab utilizate (lucru observat în realitate).
- La nivel mai larg, obiectivul general conține sintagma „prin utilizarea tehnologiilor moderne”, care a restrâns gama intervențiilor generate. Introducerea instrumentului în formularea obiectivului, în loc de rezultatul final dorit, a orientat direcțiile prioritare spre digitalizare ca scop în sine, mai degrabă decât spre îmbunătățirea măsurabilă a calității, accesibilității și eficienței serviciilor publice pentru cetățeni și mediul de afaceri.
- În ceea ce privește designul documentului, includerea detaliată a activităților în cadrul fiecărei direcții prioritare aglomerează strategia și îi diminuează rolul de document de viziune macro. Acest nivel de detaliu aparține unui plan de acțiuni sau program, nu unui document strategic.

Direcții prioritare

(Activități)

Direcția prioritară 1: 100% din serviciile publice prestate vor fi modernizate până în anul 2030, prin revizuirea și automatizarea procesului de prestare a acestora, în scopul corespunderii lor cu prevederile Legii nr.234/2021 cu privire la serviciile publice, astfel încât Republica Moldova să fie o societate digitală, aptă să profite de oportunitățile tehnologiilor informaționale și ale serviciilor electronice.

- Prestarea serviciilor digitale proactive, simple și intuitive: unele dintre serviciile publice pot fi oferite persoanelor fără a fi nevoie să se depună cerere pentru aceasta, fie ca urmare a anumitor evenimente din viață, fie ca o completare a altor servicii publice.
- Continuarea activităților de reproiectare a serviciilor publice și extinderea acestora asupra tuturor activităților administrative, în conformitate cu principiile orientării spre client, și facilitarea furnizării lor electronice, ca un pas necesar și important pentru modernizarea sectorului public și furnizarea de servicii electronice de calitate.

- Valorificarea oportunităților de optimizare a resurselor utilizate în procesul de prestare a serviciilor prin transpunerea instrumentelor electronice și actualizarea plăților percepute pentru serviciile publice, prin stabilirea unor tarife distincte pentru același serviciu public prestat exclusiv electronic și prestat la ghișeu.
- Instituționalizarea măsurării satisfacției beneficiarilor serviciilor publice și colectarea feedbackului în privința prestării serviciilor prin intermediul unor soluții electronice, conform standardelor unice, în vederea îmbunătățirii ulterioare a acestora.
- Implicarea și susținerea plenară de către entitățile din sectorul public a procesului de înregistrare a beneficiarilor de servicii de încredere, prin extinderea rețelei de centre de înregistrare și implementarea posibilității de înregistrare la distanță, prin utilizarea mijloacelor electronice, care oferă un nivel de asigurare echivalent din perspectiva fiabilității, cu prezența fizică.
- Preluarea de către Agenția Servicii Publice a funcției de front-office fizic pentru toate serviciile publice prestate de către autoritățile administrației publice centrale.

Direcția prioritară 2: Ecosistemul de e-Guvernare a Republicii Moldova va fi consolidat, până la sfârșitul anului 2030, prin menținerea sistemelor existente și dezvoltarea de noi soluții guvernamentale partajate, pentru asigurarea condițiilor necesare în vederea eficientizării proceselor administrative și de prestare a serviciilor publice.

- Administrarea fără hârtie în toate sferile sectorului public: digitalizarea entităților publice este o schimbare fundamentală a mentalității și a practicilor de zi cu zi.
- Îmbunătățirea modului în care datele sunt colectate, gestionate și partajate, precum și armonizarea datelor din diferite registre moștenite și prioritizarea digitalizării registrelor indisponibile electronic.
- Creșterea disponibilității și calității datelor guvernamentale deschise, care sunt de valoare pentru economie și societate, inclusiv prin adoptarea abordării deschise și permiterea mai multor conexiuni automate cu bazele de date (de exemplu, prin interfețe de programare a aplicațiilor).
- Asigurarea disponibilității de a accesa serviciile publice electronice de pe dispozitive mobile, inclusiv implementarea unei aplicații mobile guvernamentale integrate a serviciilor electronice, care va reprezenta punctul unic de interacțiune digitală între sectorul public și persoanele fizice și juridice, prin intermediul căruia va fi posibilă accesarea datelor și serviciilor din sectorul public, efectuarea plăților, semnarea, partajarea și păstrarea documentelor electronice etc.
- Sporirea posibilităților cetățenilor și mediului de afaceri de a gestiona electronic datele personale deținute de administrația publică (de exemplu, accesarea, verificarea, solicitarea de informații, partajarea acestora cu terțe părți, oferirea și retragerea în mod electronic a consimțământului de prelucrare a datelor cu caracter personal etc.).
- Sporirea gradului de alfabetizare digitală și a abilităților digitale în rândul funcționarilor și demnitarilor publici, prin instituirea cursurilor de alfabetizare digitală pe Platforma guvernamentală de instruire la distanță (e-Learning).

- Introducerea arhivării electronice și crearea condițiilor adecvate pentru păstrarea permanentă a documentelor electronice în arhivele electronice.
- Diversificarea produselor și datelor statistice conexe societății informaționale și nivelului de digitalizare a sectorului public.
- Dezvoltarea instrumentelor electronice de democrație participativă, pentru facilitarea proceselor de consultare, comunicare și implicare în procesul decizional al cetățenilor activi și al mediului de afaceri, accelerarea implementării ideilor, a inițiativelor civice și a proiectelor importante din punct de vedere social, precum și pentru depunerea de către cetățeni a petițiilor electronice adresate autorităților și instituțiilor publice din Republica Moldova.
- Diversificarea canalelor de notificare electronică, inclusiv dezvoltarea unui serviciu guvernamental capabil să furnizeze o adresă electronică oficială pentru fiecare persoană fizică și persoană juridică, și reglementarea acestuia ca principal canal de livrare a notificărilor și documentelor din sectorul public, în vederea substituirii notificărilor prin scrisori tradiționale.

Direcția prioritară 3: Activitatea autorităților administrației publice locale va fi digitalizată, până la sfârșitul anului 2030, prin intermediul operării și funcționării unei platforme informaționale, precum și prin instituirea cadrului normativ necesar.

- Extinderea infrastructurii de e-Guvernare la nivel local, prin implementarea unui portal dedicat autorităților publice locale pentru accelerarea procesului de transformare digitală a activității administrațiilor locale și serviciilor furnizate de către acestea.
- Asigurarea descentralizării competențelor de prestare a serviciilor publice prin delegarea acestora autorităților locale (inclusiv înregistrările de stare civilă, serviciile de asistență socială, înregistrarea de stat a bunurilor imobile, vehiculelor și unităților de drept).
- Continuarea procesului de consolidare a rețelei de ghișee unice pentru prestarea serviciilor publice prin intermediul Centrelor unificate de prestare a serviciilor publice la nivel local și preluarea de către acestea și de către misiunile diplomatice și oficiile consulare a segmentului de prima linie (front-office) de prestare pentru serviciile publice.

GAP 3: Direcții prioritare → Corelarea cu rezultatele

Lacune / puncte slabe identificate:

- Este important de remarcat următoarea inconsistență: dimensiunea adoptării identității digitale de către cetățeni apare explicit în formularea problemelor, dar este absentă din obiectivul general și din direcțiile prioritare și re apare ca indicator de rezultat la Direcția prioritară 1. Prin urmare avem un rezultat așteptat care nu are o intervenție directă. În absența unor acțiuni dedicate adresării barierelor de adoptare, indicatorul măsoară un rezultat pe care strategia nu și-l asumă ca direcție prioritară de intervenție.
- O altă lacună ține de coerența dintre nivelul central și cel local. Deși Direcția prioritară 3 este dedicată exclusiv administrației publice locale, anumiți indicatori precum ponderea serviciilor publice cele mai solicitate



disponibile online sau gradul de conformare a autorităților administrației publice în utilizarea circuitului electronic nu specifică dacă se referă la nivelul central, la cel local, sau la ambele. Această ambiguitate poate genera neconcordanțe în raportare și face dificilă evaluarea distinctă a progresului la cele două niveluri, mai ales în condițiile în care problemele de digitalizare au intensități și constrângeri diferite la nivel local față de cel central.

Rezultate (Outcomes)	Direcția prioritară 1 • Ponderea serviciilor publice cele mai solicitate disponibile online • Ponderea tranzacțiilor online în totalul tranzacțiilor serviciilor publice • Ponderea cetățenilor care dispun de o identitate digitală activă Direcția prioritară 2 • Gradul de conformare a autorităților administrației publice în utilizarea exclusivă a circuitului electronic al documentelor atât în cadrul acestora, cât și în interacțiunea cu alte entități • Gradul de conformare a autorităților administrației publice în alinierea sistemelor lor informaționale la standardele existente, pentru a asigura interoperabilitatea completă a platformelor și a datelor • Plasarea Republicii Moldova între primele cincizeci de țări, conform Indicelui ONU de dezvoltare a guvernării electronice (EGDI) • Ponderea sistemelor IT ale Guvernului plasate în MCloud • Ponderea funcționarilor publici care dețin competențe digitale generale, conform DigiComp al UE Direcția prioritară 3 • Ponderea serviciilor publice administrative prestate de autoritățile administrației publice locale disponibile în format electronic • Ponderea serviciilor publice administrative locale accesate în format electronic
	GAP 4: Rezultate → Corelarea cu impactul Lacune / puncte slabe identificate: • Indicatorii de impact propuși (WGI Banca Mondială) sunt indicatori agregați la nivel național, influențați de o multitudine de reforme din toate domeniile administrației publice. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 4. Strategia nu definește indicatori de impact specifici debirocratizării și dezvoltării serviciilor electronice.

Impact	Creșterea semnificativă a calității guvernantei publice, capacitatea autorităților publice de a defini și de a implementa politici publice eficiente și eficace.
----------------------	---

Indicatori de impact		
Denumire indicator „Worldwide Governance Indicators”	Valoare 2021	Țintă intermediară 2026
Eficacitatea administrației	-0,4	(-0,1 ; +0,1)
Calitatea reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)
Participare și responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)
Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia națională de dezvoltare	—	SND – 40% PND – 40% ODD – 35%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Problemele identificate sunt formulate clar. Totuși, nu pentru toate este prezentată suficient de explicit analiza cauzelor care stau la baza apariției lor. De exemplu, de ce cetățenii nu adoptă identitatea digitală? De ce sectorul public nu valorifică pe deplin potențialul TIC? Aceste aspecte ar trebui examinate încă de la această etapă. Înțelegerea relației dintre problemă și cauzele care o generează facilitează identificarea acțiunilor care pot contribui în mod real la soluționarea problemei și la producerea unui impact pozitiv în societate.

Coerența internă

Din formularea obiectivului este relativ dificil de înțeles care sunt problemele pe care acesta urmărește să le soluționeze. Deziderate precum transparența, eficiența și calitatea înaltă a serviciilor publice descriu mai mult o stare generală dorită a administrației publice decât rezultatul specific al soluționării problemelor de interoperabilitate, adoptare a identității digitale și capacitate TIC diagnosticate în analiza situației. Prin urmare, se poate constata o legătură defectuoasă între problemele identificate, intervențiile propuse și rezultatul final anticipat prin obiectiv.

Un alt element important de remarcat este apariția și dispariția unor dimensiuni relevante pe parcursul lanțului logic, de la problemă la impact. De exemplu, adoptarea redusă a identității digitale de către cetățeni este menționată explicit la nivelul problemei, dar nu se mai regăsește în obiectivul general și nici în direcțiile prioritare, pentru ca ulterior să reapară sub forma unui indicator de rezultat aferent Direcției prioritare 1. Indicatorii nu ar trebui să măsoare rezultate pe care strategia nu le asumă explicit ca direcție de intervenție sau ca parte a schimbării urmărite.

Calitatea indicatorilor

În comparație cu subdomeniul 2, indicatorii aferenți acestui subdomeniu sunt formulați mai aproape de logica rezultatelor și măsoară schimbări în comportamentul instituțiilor și al cetățenilor, nu doar realizarea unor acțiuni punctuale.

Principala slăbiciune transversală constă în absența valorilor de referință pentru majoritatea indicatorilor de outcome în Strategie. Fără o valoare de referință stabilită la momentul adoptării documentului, evaluarea progresului devine dependentă exclusiv de datele stabilite ulterior în Program.

Supozițiile

Un element care apare în cadrul acestui subdomeniu este partajarea direcțiilor prioritare între nivelul central și cel local. Totuși, la etapa de analiză a situației și de identificare a problemei nu este prezentată

o înțelegere diferențiată a acestor două niveluri. În practică, provocările și obstacolele existente la nivel local sunt adesea diferite de cele de la nivel central. Prin urmare, această distincție ar fi trebuit reflectată încă din etapa de analiză și cuantificare a problemei. În funcție de această diferențiere, și intervențiile propuse ar fi trebuit adaptate la nivelurile diferite de dezvoltare și capacitate instituțională.

Tranziția de la rezultate la impact reprezintă o lacună în cadrul logic al acestui obiectiv. Indicatorii de impact propuși sunt indicatori agregați la nivel național, care reflectă starea generală a guvernancei publice și sunt influențați de o mulțime de reforme. În forma actuală, este relativ complicat de demonstrat că îmbunătățirea acestor scoruri este rezultatul direct al intervențiilor prevăzute în cadrul acestui subdomeniu sau că nerealizarea țăintelor ar fi cauzată de eșecul acestora. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 2.

2.1.5 Administrația publică locală

Necesități (Problema)	• Capacitatea instituțională limitată pentru furnizarea serviciilor publice locale din cauza tendințelor demografice negative în mediul rural, a fragmentării teritoriale excesive și a gradului scăzut de implementare a documentelor de politici publice anterioare din domeniu. Distribuirea neclară a responsabilităților între nivelurile administrației publice locale; • Capacitatea fiscală insuficientă (colectarea veniturilor proprii și potențialul lor de creștere) și predictibilitatea scăzută a politicilor fiscale la nivel central și local. Existența multor responsabilități fără finanțare adecvată; • Unele alocări financiare arbitrare ale administrației publice de nivelul al doilea către administrația publică de nivelul întâi; • Patrimoniul public gestionat ineficient, lipsa delimitării, cadastru; • Povara birocratică mare asupra structurilor desconcentrate și a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, derivată din neclaritatea și amplexarea prea mare a rolului și sarcinilor acestora.
	GAP 1: Definirea problemei → Corelarea cu obiectivele Identificarea problemei și nivelul de acoperire a cauzelor • Strategia identifică cinci probleme principale, documentate empiric cu date statistice relevante și comparații internaționale. Este una dintre cele mai dezvoltate analize situaționale din întreaga Strategie. Totuși, cele cinci probleme sunt tratate ca entități separate. Nu este formulată o legătură cauză-efect între fragmentarea teritorială (cauza structurală), capacitatea fiscală insuficientă și calitatea scăzută a serviciilor (efectele). • Obiectivul general acoperă formal toate cele cinci probleme identificate. Totuși, există o disparitate de tratament, amalgamarea teritorială și reorganizarea APL sunt analizate extensiv, în timp ce problemele privind patrimoniul, alocările arbitrare și povara birocratică primesc activități relativ marginale. • Ca și în celelalte subdomenii, obiectivul general nu este asociat cu indicatori proprii de măsurare. Nivelul obiectivului general rămâne nemăsurat direct.
Obiectiv general	Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește în mod semnificativ, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficace de dezvoltare economică și

	socială locală, luând în considerare pe deplin interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să îi permită aderarea la UE.
	GAP 2: Obiectivul general → Corelarea cu direcțiile prioritare Coerența internă a logicii de intervenție • Cele trei direcții prioritare acoperă dimensiunile principale ale subdomeniului. Totuși, există o dependență între cele 3 dimensiuni, Direcția 3 (autonomia financiară) poate produce efecte durabile doar dacă Direcția 1 (consolidarea instituțională prin amalgamare) progresează, deoarece UAT-urile mici vor rămâne dependente de transferuri indiferent de reformele fiscale. • Direcția 1 este tratată cu un nivel de detaliu excepțional în comparație cu celelalte direcții: include modele concrete de amalgamare voluntară, scheme de stimulente salariale, criterii geografice și de populație, două variante de reorganizare a APL de nivelul al doilea (5 sau 10 regiuni). Acest nivel depășește rolul unui document strategic și intră în competența unui program de implementare.
Direcții prioritare (Activități)	Direcția prioritară 1 - Capacitatea instituțională a administrației publice locale va crește semnificativ prin utilizarea unor mecanisme de consolidare cum ar fi: amalgamarea teritorială voluntară și cooperarea intercomunală, astfel încât fragmentarea excesivă de astăzi să fie în mare măsură depășită și autoritățile publice locale să fie capabile să furnizeze servicii publice de calitate, adecvate cerințelor cetățenilor și accesibile lor. • Elaborarea, adoptarea și implementarea, în perioada 2023-2026, a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul întâi al administrației publice locale. La sfârșitul anului 2026 se vor evalua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale a administrației publice locale de nivelul întâi, inclusiv trecerea la amalgamare normativă; • Îmbunătățirea permanentă a cadrului legal și instituțional privind cooperarea intercomunală, astfel încât aceasta să devină un instrument eficient de furnizare în comun a serviciilor publice. • Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a administrației publice locale pentru îndeplinirea și gestionarea competențelor, funcțiilor și furnizarea serviciilor ce le revin, pentru a ajusta capacitatea funcțională, administrativă și fiscală la responsabilitățile încredințate. • Creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice din domeniul sănătății, asistenței sociale și educației, prin crearea de servicii desconcentrate ale Ministerului Educației și Cercetării, Ministerului Sănătății și Ministerului Muncii și Protecției Sociale pe structura actualelor regiuni de dezvoltare și transferul către aceste structuri al funcțiilor actuale îndeplinite în aceste domenii de către consiliile raionale. • Constituirea unor structuri administrative regionale eficiente și eficace care să preia funcțiile consiliilor raionale și, eventual, ale structurilor actuale de dezvoltare regională. Cu această ocazie se va definitiva și alocarea funcțiilor/responsabilităților între nivelul întâi al administrației

publice locale, nivelul al doilea al administrației publice locale și administrația publică centrală/desconcentrată.

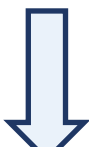
Direcția prioritară 2 - Consolidarea încrederii cetățenilor în administrația publică locală prin măsuri adecvate de consolidare a democrației locale, a transparenței și a participării publice, printr-un sistem eficient de incompatibilități și conflicte de interese, prin mutarea accentului pe controlul ex-post, reducerea controlului ex-ante și informatizarea serviciilor publice.

- Revizuirea, simplificarea și creșterea eficacității controlului legal asupra actelor emise de administrația publică locală. Creșterea rolului controlului ex-post în detrimentul controlului ex-ante. Reglementarea clară a diferitelor forme de control pe care instituțiile desconcentrate sau de control ale diferitelor organisme centrale le exercită asupra administrației publice locale.
- Unificarea procedurilor administrative ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, astfel încât spețe similare să primească soluții similare.
- Consolidarea și extinderea transparenței și a participării cetățenești la nivel local.
- Îmbunătățirea clarității și a modului de aplicare a sistemului de incompatibilități și conflicte de interese simplu și coerent, aplicat consecvent, având la bază un cod etic eficace.
- Îmbunătățirea reprezentativității și a responsabilizării democratice a consiliilor locale/raionale și aleșilor executivi, precum și o mai bună claritate a raporturilor dintre aceștia.
- Modificarea cadrului juridic actual care reglementează referendumurile locale de revocare a primarului, în contextul Avizului Comisiei de la Veneția privind revocarea primarilor și a aleșilor locali, pentru a îmbunătăți, a clarifica și a conferi mai multă securitate juridică acestui cadru. Motivele de declanșare a procesului de revocare prin referendum local ar trebui să fie precise și previzibile pentru a evita orice risc de arbitrar.

Direcția prioritară 3 - Autonomia și capacitatea financiară a autorităților locale vor fi consolidate prin stimularea lărgirii bazei fiscale a impozitelor și taxelor locale, prin consolidarea managementului propriu al fiscalității locale, prin managementul eficient al proprietății publice locale, creându-se astfel premise solide pentru implementarea cu succes a unor politici eficace de dezvoltare economică locală, inclusiv prin finanțare ținută a investițiilor pe baza unor priorități stabilite central.

- Îmbunătățirea sistemului de taxe și impozite locale, astfel încât randamentul acestora să crească în mod semnificativ, creând premise pentru creșterea ponderii veniturilor proprii în bugetele locale. În același timp, scutirile sau facilitățile de plată la impozitele și taxele locale, inclusiv la cele pe bunurile imobiliare, să fie acordate în condițiile Codului fiscal nr. 1163/1997, dar numai cu aprobarea consiliilor locale. Această acțiune se va baza inclusiv pe pilotarea alternativelor de politici publice pentru creșterea veniturilor proprii locale, atât pentru mediul urban, cât și pentru cel rural, care să fie testate practic prin asistență tehnică specifică furnizată la nivel local în diferite tipuri de unități administrativ-teritoriale și care să fie mai apoi generalizate la nivel național.
- Îmbunătățirea sistemului de transferuri cu caracter general, inclusiv cel de echilibrare, prin luarea în considerare a ajustării parametrilor formulei, a

	performanței medii locale în ceea ce privește efortul fiscal local și gradul de colectare a impozitelor și taxelor locale, stimulând dezvoltarea bazei fiscale locale și descurajând substituția efortului fiscal local cu transferuri de la bugetul de stat. - Asigurarea interoperabilității digitale a întregii administrări a impozitelor cu sistemele naționale de cadastru, cu sistemele Ministerului Finanțelor, cu alte sisteme interne ale administrației publice locale, precum și comunicarea orizontală între diversele autorități locale. Acest aspect este extrem de important pentru un management eficient al resurselor financiare proprii ale autorităților locale din Republica Moldova. - Continuarea perfecționării și instruirii personalului din administrația publică locală în tehnici moderne de management bugetar și financiar, adaptate cerințelor UE, ale donatorilor internaționali, ale mediului financiar-bancar. Aceste măsuri devin importante în condițiile apropierii de UE, apariției pieței de capital pentru APL, creșterii numărului de investitori străini sau autohtoni etc. - Accelerarea procesului de delimitare a proprietății publice între administrația publică centrală și administrația publică locală de nivelurile întâi și al doilea.
	GAP 3: Direcții prioritare → Corelarea cu rezultatele Calitatea indicatorilor - Numărul de indicatori de outcome este cel mai mic dintre toate subdomeniile: Direcția 1 are doi indicatori care măsoară progresul procesului de amalgamare (numărul mediu de salariați și ponderea UAT amalgamate), nu efectul său asupra calității serviciilor; Direcția 2 are un singur indicator calitativ (încrederea cetățenilor); Direcția 3 are doi indicatori relevanți. Lipsesc cu totul indicatori care să măsoare calitatea și accesibilitatea serviciilor publice locale, care este obiectivul central declarat al întregului subdomeniu. - Ca și în celelalte subdomenii, valorile de referință lipsesc pentru toți indicatorii de outcome din Strategie.
Rezultate (Outcomes)	Direcția prioritară 1 - Număr mediu de salariați per UAT amalgamat; - Pondere UAT amalgamate efectiv în numărul actual de UAT-uri. Direcția prioritară 2 - Încrederea cetățenilor în administrația publică locală și centrală crește, conform anchetelor special dedicate și realizate prin metodologii adecvate. Direcția prioritară 3 - Pondere veniturilor proprii în totalul bugetelor locale; - Număr de unități administrativ-teritoriale care îndeplinesc criteriul de capacitate administrativă adecvată, așa cum a fost reformulat prin Legea nr. 370/2022 pentru modificarea unor acte normative.
	GAP 4: Corelarea cu impactul Lacune / puncte slabe identificate:



- Indicatorii de impact propuși (WGI Banca Mondială) sunt indicatori agregați la nivel național, influențați de o multitudine de reforme din toate domeniile administrației publice și din întreaga viață politică. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 5. Strategia nu definește indicatori de impact specifici administrației publice locale.
- Absența indicatorilor de impact specifici subdomeniului face dificilă trecerea logică de la intervențiile pe marginea subdomeniului Administrația publică locală la aprecierea impactului de nivel superior. Legătura cauzală dintre amalgamarea teritorială a UAT-urilor și îmbunătățirea indicatorilor WGI este indirectă și nedemonstrată analitic în Strategie, iar impactul pe termen lung al consolidării teritoriale poate depăși orizontul temporal al Strategiei.

Impact	<i>Creșterea semnificativă a calității guvernancei publice, capacitatea autorităților publice de a defini și de a implementa politici publice eficiente și eficace.</i>		
	Indicatori de impact:		
	Denumire indicator „Worldwide Governance Indicators”	Valoare 2021	Țintă intermediară 2026
	Eficacitatea administrației	-0,4	(-0,1 ; +0,1)
	Calitatea reglementării	0	(+0,3 ; +0,5)
	Participare și responsabilitate	0	(+0,3 ; +0,5)
	Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia națională de dezvoltare	—	SND – 40% PND – 40% ODD – 35%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Subdomeniul pornește de la o analiză a situației solidă și bine documentată cantitativ una dintre cele mai riguroase din întreaga Strategie PAR, cu date statistice detaliate privind fragmentarea teritorială, structura veniturilor bugetare locale, numărul de acte verificate etc. Cele cinci probleme identificate sunt reale și ancorate în date. Fragmentarea teritorială excesivă este de fapt cauza structurală care generează capacitatea fiscală insuficientă, alocarea arbitrară și gestionarea inefficientă a patrimoniului, dar această legătură nu este formulată explicit.

La nivelul acoperirii cauzelor, coerența este formal completă, fiecare problemă identificată are corespondență în cel puțin una din cele trei direcții prioritare. Totuși, există o disparitate de tratament, amalgamarea teritorială și reorganizarea APL de nivelul al doilea primesc un spațiu extensiv de elaborare în Strategie, în timp ce problemele privind patrimoniul, alocările arbitrare și povara birocratică sunt tratate mai sumar.

Coerența internă

Obiectivul general derivă logic din problemele identificate. Cele trei direcții prioritare acoperă dimensiunile principale ale subdomeniului și sunt logic conectate la obiectiv. Totuși, există o dependență implicită între ele, Direcția 3 (autonomia financiară) poate produce efecte durabile doar dacă Direcția 1 (consolidarea instituțională prin amalgamare) progresează, deoarece UAT-urile mici vor rămâne dependente de transferuri indiferent de reformele fiscale.

O a doua problemă de coerență ține de granița dintre Strategie și Program. Strategia include pentru Direcția 1 un nivel excepțional de detaliu: modele concrete de amalgamare voluntară, scheme de stimulente salariale, criterii geografice și de populație, două variante de reorganizare a APL de nivelul al doilea. Acest nivel depășește rolul unei strategii și diminuează rolul său de a oferi viziunea și orientările de nivel macro.

Calitatea indicatorilor

Numărul de indicatori de outcome este cel mai mic dintre toate subdomeniile Strategiei. Indicatorii Direcției prioritare 1 măsoară progresul procesului de amalgamare, nu efectul său asupra calității serviciilor publice. Lipsesc cu totul indicatori care să măsoare calitatea și accesibilitatea serviciilor de bază (apeducte, canalizare, drumuri), care este obiectivul central declarat al întregului subdomeniu.

Indicatorul privind încrederea cetățenilor în APL (Direcția prioritară 2) nu are valoare de referință. Ca și în celelalte subdomenii, valorile de referință lipsesc pentru toți indicatorii de outcome din Strategie, evaluarea progresului devenind dependentă exclusiv de datele stabilite ulterior în Program.

Supozițiile

Tranziția de la întreaga logică a intervenției a subdomeniului Administrația publică locală la impact evidențiază cea mai importantă fragilitate a logicii de intervenție. Indicatorii de impact propuși (WGI Banca Mondială) sunt comuni tuturor celor 5 subdomenii ale Strategiei și sunt influențați de o multitudine de factori din afara domeniului APL. Nu există un mecanism de atribuire a progresului sau regresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 5.

Dincolo de indicatori, logica funcționează pe baza unor supoziții implicite, cum ar fi că amalgamarea voluntară va genera adeziunea suficientă din partea comunităților locale, în pofida experienței anterioare care arată că Strategia PAR 2016-2020 a fost implementată în proporție de doar 25%, că reorganizarea APL de nivelul al doilea va fi decisă și implementată pe parcursul perioadei 2023-2030, deși decizia nu fusese luată nici la momentul adoptării Strategiei, și că Ministerul Finanțelor va asigura resursele bugetare necesare reformei fiscale locale și stimulentele pentru amalgamare. Acestea sunt constrângeri externe semnificative, netratate ca riscuri explicite în Strategie.

2.2 Constatări privind Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

Calitatea analizei situației

Analiza situației variază ca profunzime între subdomenii. Subdomeniile 3 și 5 includ date cantitative concrete care permit ancorarea obiectivelor în realități măsurabile (ex. 30% din acțiunile planificate fără estimarea costurilor, 70% din documentele de politici fără analize ex-ante, date privind fragmentarea teritorială și structura veniturilor locale). Subdomeniile 2 și 4 descriu disfuncționalități normative și instituționale fără a formula explicit cauzele de fond pe care acestea o generează (ex. în subdomeniu 4, adoptarea redusă a identității digitale este constatată, dar cauzele nu sunt examinate, deși semnătura electronică fusese introdusă cu mulți ani înainte de adoptarea Strategiei).

O limită metodologică comună tuturor subdomeniilor este că problemele sunt enumerate, nu structurate cauzal. Aceasta face dificilă ulterior evaluarea dacă intervențiile adresează cauzele sau efectele disfuncționalităților. La o eventuală revizuire, analiza situației ar trebui să identifice explicit cauza sau cauzele structurale centrale pentru fiecare subdomeniu, din care să derive în mod logic obiectivul general.

Adițional, la eventuală revizuire sau elaborarea unui document similar, se recomandă evitarea tratării subdomeniilor în mod izolat (ex. digitalizarea și absorbția serviciilor publice în formă digital este condiționată de capacitatea autorităților și instituțiilor publice, eficacitatea autorităților publice depind de nivelul de implementare eficientă a planificării strategice și calitatea documentelor de politici). Un document strategic de această anvergură ar trebui să includă o analiză a interdependențelor între subdomenii care să fundamenteze logica de ansamblu a reformei și să stabilească o secvențiere a intervențiilor.

Coerența internă

Obiectivele generale din toate cele cinci subdomenii nu sunt asociate cu indicatori proprii de măsurare. Cadrul de monitorizare operează la nivelul direcțiilor prioritare și al activităților. Consecința este că toate activitățile pot fi realizate și toți indicatorii de outcome pot fi atinși fără ca starea finală descrisă de obiectivul general să fie produsă. La o revizuire, fiecare obiectiv general ar trebui să aibă cel puțin un indicator propriu care să măsoare direct schimbarea de condiție vizată.

Strategia include pentru fiecare direcție prioritară activități concrete cu grade de specificitate care aparțin unui plan de acțiune. Subdomeniu 5 include modele de amalgamare, criterii geografice și variante de reorganizare a APL de nivelul al doilea, elemente care depășesc rolul unui document strategic. Suprapunerea de conținut între Strategie și Program generează risc de dublă raportare și ambiguitate în monitorizare. La construcția unui document similar, activitățile concrete ar trebui rezervate programului de implementare, iar strategia ar trebui să rămână la nivelul direcțiilor prioritare și rezultatelor.

Dependențele secvențiale între direcțiile prioritare nu sunt recunoscute în niciun subdomeniu. În subdomeniu 1, Direcțiile 2 și 3 nu pot produce efectele scontate fără operaționalizarea prealabilă a Direcției 1. În subdomeniu 3 există o dependență similară. În subdomeniu 5, consolidarea autonomiei financiare locale nu produce efecte fără ca procesul de amalgamare să progreseze etc.

Calitatea indicatorilor

Subdomeniile 1 și 3 au indicatori de outcome care măsoară schimbări de comportament instituțional, cu ar fi: rata fluctuației, numărul mediu de candidați per post, gradul de implementare a documentelor de politici, rata de transpunere a acquis-ului UE. Subdomeniile 2 și 4 au indicatori formulați în logica outputurilor, precum: număr de instituții reorganizate, ponderea serviciilor disponibile online, care validează realizarea de acțiuni fără a demonstra că sistemul a funcționat diferit sau că beneficiarii au resimțit o schimbare.

Absența valorilor de referință pentru indicatorii de outcome din Strategie face imposibilă evaluarea retroactivă a intențiilor inițiale a documentului și lasă deschisă posibilitatea fixării ulterioare a țintelor la niveluri convenabil de atinse. La orice revizuire, valorile de referință trebuie stabilite anterior adoptării documentului, pe baza datelor administrative sau statistici existente sau prin studii de bază dedicate. Cu o singură excepție, indicatorul privind ponderea femeilor în funcții de conducere din subdomeniu 1, Strategia nu dezagregă indicatorii pe gen, mediu urban-rural sau categorii de personal. Cerințele cadrului de planificare strategică impun o abordare mai granulară. Un document revizuit ar trebui să includă indicatori dezagregați acolo unde sunt relevanți pentru evaluarea echității intervențiilor.

Corelarea cu impactul

Utilizarea exclusivă a indicatorilor WGI ca indicatori de impact ridică două probleme. Prima, indicatorii sunt comuni tuturor celor cinci subdomenii, fără un mecanism de atribuire, îmbunătățirea unui scor WGI poate fi cauzată de reforme din domenii exterioare RAP. A doua, WGI reflectă percepții agregate la nivel național și nu este sensibil la intervenții sectoriale specifice, ceea ce îl face un instrument mai puțin potrivit pentru monitorizarea progresului unei reforme cu domeniu de aplicare delimitat, cum este RAP. La o eventuală revizuire, indicatorii de impact ar trebui să includă măsuri mai proximale intervențiilor

(ex. satisfacția cetățenilor față de servicii administrative specifice, timpii de procesare a cererilor, calitatea documentelor de politici evaluate pe criterii standardizate), care pot fi atribuiți mai direct intervențiilor RAP.

Supozițiile

Principalele supoziții identificate prin analiza logicii de intervenție sunt: că Ministerul Finanțelor va asigura resursele bugetare pentru reformele salariale, stimulentele de amalgamare și digitalizare, reforme cu dependențe bugetare în care Ministerul Finanțelor nu este parte la angajamentele Strategiei, că stabilitatea politică și instituțională va fi suficientă pentru a susține reforme pe durata a șapte ani, că amalgamarea voluntară va genera adeziunea necesară la nivel local, în condițiile în care Strategia RAP anterioară a înregistrat un grad de implementare de circa 25%.

2.3 Conformitatea Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 cu rigorile normative

Această secțiune evaluează conformitatea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 cu rigorile stabilite de Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 privind planificarea strategică. Analiza utilizează ca cadru cele opt capitole de criterii definite de Regulament (anexa 2). Pentru fiecare item este atribuită o constatare pe baza unui sistem cu patru categorii, după cum urmează:



Verde - conform integral;



Galben - parțial conform cu deficiențe remediabile;



Roșu - neconform cu lacune semnificative;



Gri - neaplicabil sau imposibil de evaluat în contextul tipului de document.

Constatăările evaluării intermediare 2026 sunt integrate în observație acolo unde deficiențele semnalate la momentul adoptării au fost confirmate, agravate sau remediate pe parcursul implementării.

Nr.	Criteriu / Întrebare	Statut	Observații
A.	Sfera de aplicare		
1	Stabilește Strategia explicit domeniul de activitate?	Conform	Strategia definește clar domeniul „reforma administrației publice”, structurat pe cinci subdomenii.
2	Correspunde domeniul cu cadrul de planificare strategică?	Conform	Se încadrează în domeniul „administrație publică și servicii publice” conform Legii nr. 136/2017.
3	Correspunde perioada cu tipul de document?	Conform	Perioada 2023-2030 (8 ani) se încadrează în intervalul 6-10 ani prevăzut pentru strategii.
B.	Relevanța		
4	Este clar explicată necesitatea și importanța elaborării Strategiei?	Conform	Necesitatea reformei este motivată dual: procesul de aderare la UE și nevoia internă de modernizare administrativă.
5	Describe Strategia legătura cu SND, alte documente și angajamente internaționale?	Parțial	Strategia menționează SND, Programul de Guvernare, ODD 16,

			Acordul de Asociere RM-UE. Mecanismele de coordonare cu alte politici rămân insuficiente.
C.	Analiza situației		
6	Sunt problemele descrise clar și detaliat?	Parțial	Probleme principale descrise pentru fiecare subdomeniu, dar formulate neuniform: multe încep cu „lipsa de ceva”, contrar principiilor formulării problemelor de politici.
7	Sunt descrise evoluția, amploarea și consecințele problemelor?	Parțial	Evoluție prezentată parțial, fără analiză sistematică în dinamică pentru toate problemele.
8	Sunt descrise detaliat cauzele problemelor?	Parțial	Unele cauze sunt descrise narativ, fără dovezi sistematice.
9	Sunt indicate grupurile vulnerabile și aspectele LNOB?	Neconform	Strategia nu identifică grupuri vulnerabile.
10	Sunt utilizate dovezi calitative și cantitative recente?	Conform	Dovezile sunt prezente, utilizează predominant date din perioada 2020-2022.
11	Sunt utilizate practici internaționale relevante?	Conform	Strategia face referire la SIGMA, Principiile Administrației Publice și bune practici comparative.
12	Sunt reflectate rezultatele consultărilor cu părți interesate?	Parțial	Informații parțiale despre consultări. Nu este prezentată ponderea propunerilor acceptate.
D.	Obiective		
13	Describe Strategia o viziune clară și realizabilă?	Conform	Viziunea este clar formulată: „un sistem eficient al administrației publice centrale și locale, bazat pe instituții publice puternice, competente, transparente și responsabile”.
14	Conține Strategia obiectivele necesare pentru realizarea viziunii?	Parțial	Cinci obiective generale (pe subdomenii) acoperă viziunea. Constată 2026: obiectivele generale nu au indicatori distincți funcționali
15	Sunt obiectivele formulate conform principiului SMART?	Parțial	Obiectivele generale formulate conform rigorilor, dar fără a întruni toate elementele SMART.
16	Țin cont obiectivele de grupurile-țintă identificate?	Neconform	Grupurile-țintă nu sunt explicit identificate în Strategie. Deficiență neremediată.
E.	Intervenții		
17	Sunt descrise impacturile anticipate?	Parțial	Previziuni privind impacturile așteptate, fără analiză dedicată.

18	Sunt impacturile precedate de analize calitative și cantitative?	Neconform	Nu există analiză dedicată.
19	Sunt estimate costurile pentru implementare?	N/A	Neaplicabil pentru Strategie. Estimarea detaliată a costurilor este o cerință specifică Programului de implementare.
20	Sunt descrise riscurile și măsurile de prevenire?	Conform	Matricea riscurilor prezentată cu probabilitate, impact și măsuri de atenuare.
F.	Monitorizare și evaluare		
21	Conține Strategia descrierea procesului de M&E?	Conform	Procesul de monitorizare și evaluare este descris.
22	Este prevăzută explicit frecvența procedurilor M&E?	Conform	Monitorizare anuală, evaluare intermediară și evaluare finală.
23	Sunt indicați responsabili pentru M&E?	Conform	Cancelaria de Stat este responsabilă de monitorizare, evaluare și raportare.
24	Sunt incluși indicatorii conform cerințelor (cu valori de referință și țintă)?	Neconform	Indicatorii de impact ai obiectivelor generale, în mare parte, nu dispun de valori de referință și ținte.
G.	Prezentarea generală		
25	Urmează Strategia structura conform Regulamentului?	Conform	Structura respectă prevederile Regulamentului HG 386/2020.
26	Este Strategia succintă, cu limbaj clar și ușor de citit?	Parțial	Strategia este aglomerată cu liste de activități, ceea ce diminuează rolul ei de document de viziune macro.
27	Prezintă Strategia o ordine logică (analiză - viziune - obiective - intervenții)?	Conform	Structura logică este respectată în ansamblu.
H.	Participarea părților interesate		
28	A fost publicat conceptul Strategiei?	Conform	Conceptul Strategiei a fost elaborat și a făcut obiectul unei Note de propuneri (2022).
29	A fost Strategia elaborată cu implicarea tuturor părților interesate?	Conform	Consultarea cu părțile interesate este confirmată în limita informațiilor disponibile.

Concluzia generală a analizei de conformitate este că Strategia PAR 2023-2030 respectă în mare măsură cerințele structurale și procedurale ale HG 386/2020, dar prezintă deficiențe pe componentele de analiză a situației (cauzele problemelor, grupurile vulnerabile, LNOB), de cadru de monitorizare (valorile de referință) și de raport între strategie și plan operațional (aglomerare cu activități care depășesc rolul unui document de viziune). Aceste deficiențe explică o parte importantă din dificultățile de implementare semnalate în Capitolul 3 și se regăsesc în constatările transversale ale Capitolului Principalele constatări și lecții învățate.

Capitolul 3. Rezultatele evaluării Programului de implementare SRAP 2023-2026

3.1 Conformitatea Programului de implementare SRAP 2023-2026 cu rigorile normative

Secțiunea evaluează conformitatea Programului de implementare, pentru anii 2023 - 2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 cu rigorile stabilite de Hotărârea Guvernului nr. 386/2020. Analiza utilizează ca cadru cele opt capitole de criterii definite de Regulament (anexa 2). Pentru fiecare item este atribuită o constatare pe baza unui sistem cu patru categorii, după cum urmează:



Verde - conform integral;



Galben - parțial conform cu deficiențe remediabile;



Roșu - neconform cu lacune semnificative;



Gri - neaplicabil sau imposibil de evaluat în contextul tipului de document.

Constatările evaluării intermediare 2026 sunt integrate în observație acolo unde deficiențele semnalate la momentul adoptării au fost confirmate, agravate sau remediate pe parcursul implementării.

Nr.	Criteriu / Întrebare	Statut	Observație
A.	Sfera de aplicare		
1	Stabilește Programul explicit domeniul de activitate?	Conform	Programul definește clar domeniul „reforma administrației publice”, structurat pe cinci subdomenii.
2	Correspunde domeniul cu cadrul de planificare strategică?	Conform	Se încadrează în domeniul „administrație publică și servicii publice” conform Legii nr. 136/2017.
3	Correspunde perioada cu tipul de document?	Conform	Perioada 2023-2026 (4 ani) se încadrează în intervalul 3-5 ani prevăzut pentru programe.
B.	Relevanța		
4	Este clar explicată necesitatea elaborării Programului?	Conform	Necesitatea reformei este motivată dual: procesul de aderare la UE și nevoia internă de modernizare administrativă. Totodată, acesta vine să operaționalizeze Strategia.
5	Describe Programul legătura cu SND, alte documente și angajamente internaționale?	Parțial	Programul menționează SND, Programul de Guvernare, ODD 16, Acordul de Asociere RM-UE. Mecanismele de coordonare cu alte politici rămân insuficiente.
C.	Analiza situației		
6	Sunt problemele descrise clar și detaliat?	Parțial	Problemele principale descrise pentru fiecare subdomeniu, însă

			formulate neuniform: multe încep cu „lipsa de ceva”, contrar principiilor formulării problemelor de politici.
7	Sunt descrise evoluția, amploarea și consecințele problemelor?	Parțial	Evoluție prezentată parțial, fără analiză sistematică în dinamică pentru toate problemele.
8	Sunt descrise detaliat cauzele problemelor?	Parțial	Unele cauze sunt descrise narativ, fără dovezi sistematice.
9	Sunt indicate grupurile vulnerabile și aspectele LNOB?	Neconform	Programul nu identifică grupurile vulnerabile.
10	Sunt utilizate dovezi calitative și cantitative recente?	Conform	Dovezile sunt prezente, utilizează predominant date din perioada 2020-2022.
11	Sunt utilizate practici internaționale?	Conform	Programul face referire la SIGMA, Principiile Administrației Publice și practici comparative.
12	Sunt reflectate rezultatele consultărilor cu părțile interesate?	Parțial	Informații parțiale despre consultări. Nu este prezentată ponderea propunerilor acceptate.
D.	Obiective		
13	Stabilește Programul obiective clare și realizabile?	Parțial	Programul preia obiectivele generale din strategie (cu o singură excepție).
14	Conține Programul obiectivele necesare pentru realizarea obiectivelor Strategiei?	Parțial	Programul preia obiectivele generale ale Strategiei și introduce obiective specifice derivate. La subdomeniul 1, obiectivele specifice derivă din direcțiile prioritare, ocolind nivelul obiectivului general și creând un vid de trasabilitate verticală.
15	Sunt obiectivele formulate conform principiului SMART?	Parțial	Obiectivele formulate conform rigorilor, dar fără a întruni toate elementele SMART.
16	Țin cont obiectivele de grupurile-țintă identificate?	Neconform	Grupurile-țintă nu sunt explicit identificate. Deficiență semnalată inițial și neremediată.
E.	Intervenții		
17	Sunt obiectivele transpuse în acțiuni conform cerințelor?	Conform	Planul de acțiuni este inclus și acoperă obiectivele specifice.
18	Sunt acțiunile detaliate conform rigorilor?	Parțial	Deficiențe specifice: conținut neîncadrat cu indicatorul, termene concentrate excesiv în anumite perioade, contrar principiului distribuției uniforme.

19	Reflectă acțiunile lecții învățate?	Conform	În limita informațiilor disponibile, lecțiile învățate din implementarea politicilor anterioare au fost considerate.
20	Sunt impacturile precedate de analiză calitativă și cantitativă?	Neconform	Nu există analiză dedicată.
21	Sunt estimate costurile pentru implementare?	Parțial	Estimare parțială. Numeroase acțiuni sunt estimate generic „în limita bugetului alocat”.
22	Sunt descrise riscurile și măsurile de prevenire?	Conform	Matricea riscurilor prezentată conform cerințelor.
F. Monitorizare și evaluare			
23	Conține Programul descrierea procesului M&E?	Conform	Procesul de monitorizare și evaluare este descris.
24	Este prevăzută explicit frecvența M&E?	Conform	Monitorizare anuală și evaluare.
25	Sunt indicați responsabili pentru M&E?	Conform	Cancelaria de Stat este responsabilă de monitorizare, evaluare și raportare.
26	Sunt indicatorii conformi cerințelor (cu valori de referință și țintă)?	Parțial	Valorile de referință și țintele lipsesc pentru un număr mare de indicatori. Indicatori formulați ca acțiuni, nu ca elemente finite.
G. Prezentarea generală			
27	Urmează Programul structura conform Regulamentului?	Conform	Structura respectă prevederile Regulamentului HG 386/2020.
28	Este Programul succint, cu limbaj clar și ușor de citit?	Conform	Programul este mai succint decât Strategia formulat clar.
29	Prezintă Programul o ordine logică?	Conform	Structura logică (analiză - viziune - obiective - intervenții) este respectată.
H. Participarea părților interesate			
30	A fost Programul elaborat cu implicarea tuturor părților interesate?	Conform	Consultare confirmată cu părțile interesate în limita informațiilor disponibile.

Concluzia generală a analizei de conformitate este că Programul respectă cerințele structurale și procedurale ale HG 386/2020, dar prezintă deficiențe care, în mare parte, au fost confirmate de evaluarea intermediară. Patru zone necesită atenție prioritară în proiectarea Programului 2027-2030: (i) consolidarea cadrului de monitorizare prin includerea sistematică a valorilor de referință și a pasapoartelor indicatorilor; (ii) cuantificarea sistematică a costurilor pe acțiune; (iii) operaționalizarea principiului LNOB prin indicatori dezagregați; (iv) îmbunătățirea analizei și a fundamentării cauzale a intervențiilor.

3.2.1 Relevanța

A. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor

Obiectivul general 1 vizează un serviciu public integru și competent, susținut de un sistem meritocratic și motivațional de management al resurselor umane, capabil să sprijine funcționarea eficientă a administrației publice și procesul de integrare europeană. Problemele identificate la baza subdomeniului: capacitate instituțională insuficientă a Cancelariei de Stat, absența unui sistem informațional funcțional de management al resurselor umane, atractivitate redusă a carierei publice și sistem de formare profesională subdimensionat, corespundeau la momentul adoptării Programului unor realități documentate și confirmate din perspectivă externă. Raportul SIGMA 2023 validează această ancorare: indicatorul privind echitatea și competitivitatea sistemului de remunerare primea cel mai slab scor din întreaga evaluare (1/5), numărul mediu de candidați per post vacant era de doar 2,1, fluctuația voluntară în APC atingea 12%, iar fluctuația în funcțiile de conducere era de 23%. Prin urmare, problemele diagnosticate pot fi considerate relevante în raport cu necesitățile reale ale beneficiarilor și cu disfuncționalitățile documentate ale sistemului.

O primă observație critică privind relevanța vizează discrepanța dintre formularea obiectivului general și acoperirea reală a cauzelor problemelor identificate. Deși obiectivul general descrie un sistem meritocratic și motivațional comprehensiv, principala cauză structurală a atractivității reduse - salarizarea necompetitivă, nu este tratată ca acțiune explicită în Planul de Acțiuni al subdomeniului 1. Reforma salarizării este plasată în responsabilitatea Ministerului Finanțelor, creând o dependență interinstituțională negestionată. Din perspectiva relevanței, această lacună este semnificativă: fără adresarea cauzei salariale, intervențiile privind recrutarea și retenția riscă să producă efecte limitate, indiferent de gradul lor de implementare. SIGMA clasifică reforma salarială ca recomandare pe termen mediu, ceea ce validează parțial logica secvențială a Programului, dar faptul că salarizarea primea cel mai slab scor din evaluare sugerează că urgența relativă a problemei era mai mare decât reflectă poziționarea sa în Program.

O a doua observație privește prioritizarea resurselor. Cea mai semnificativă parte a bugetului este concentrat pe două intervenții - SIA EMRU și stagii. Logica acestei concentrări este că infrastructura digitală și atragerea tinerilor în serviciul public sunt condiții prealabile pentru celelalte reforme. Argumentul este solid în principiu, dar riscant în proiectare: dacă livrabilul central nu este disponibil conform calendarului, atunci plate afectă alte intervenții. Aceasta ridică întrebări privind măsura în care prioritizarea resurselor reflecta importanța relativă a problemelor sau mai degrabă disponibilitatea finanțării externe pentru anumite tipuri de intervenții.

B. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană reprezintă, alături de necesitatea internă de profesionalizare a serviciului public, un factor important pentru relevanța subdomeniului 1. Recomandările SIGMA 2023 și angajamentele asumate în cadrul procesului de aderare subliniază necesitatea profesionalizării funcției publice, consolidării managementului meritocratic al resurselor umane și alinierii la standardele europene de bună guvernare. Foaia de parcurs privind reforma administrației publice, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 274/2025 ca document de referință pentru aderarea la UE, preia și extinde obiectivele subdomeniului cu termene care depășesc orizontul Programului 2023-2026, confirmând că problematica managementului funcției publice rămâne nerezolvată și în continuare relevantă pentru agenda de reformă a statului.

Procesul de aderare a adăugat totodată cerințe noi care nu erau prevăzute explicit în indicatorii de rezultat ai subdomeniului la momentul adoptării, precum profesionalizarea funcționarilor publici pentru transpunerea și implementarea acquis-ului comunitar, dezvoltarea competențelor specifice negocierilor de aderare și instruirea în domeniul dreptului european. Hotărârea Guvernului nr. 581/2024 care operaționalizează Legea nr. 47/2024 a răspuns parțial acestei cerințe, introducând în fișele de post ale funcțiilor din subdiviziunile responsabile de elaborarea politicilor obligativitatea includerii de sarcini privind alinierea la cadrul normativ al UE. Aceasta confirmă că relevanța subdomeniului a crescut pe

parcursul implementării, dar și că Programul nu a anticipat integral amploarea cerințelor generate de accelerarea procesului de aderare.

C. Calitatea documentului de politici publice

Analiza situației din Program acoperă formal cele patru probleme diagnosticate, dar prezintă limitări ca bază de fundamentare a intervențiilor. Cauzele problemelor sunt enumerate, însă nu sunt analizate în profunzime, nu sunt cuantificate consecințele neintervenției, nu sunt prezentate date dezagregate pe categorii de autorități publice sau pe tipuri de funcții, iar relația cauză-efect dintre problemele identificate și obiectivele propuse nu este prezentată explicit. De exemplu, legătura dintre absența SIA EMRU și incapacitatea Cancelariei de Stat de a monitoriza implementarea politicilor de resurse umane este implicită, nu demonstrată cu date.

Structura obiectivelor specifice reflectă o înțelegere adecvată a problemelor, dar prezintă o inconsistență de trasabilitate față de Strategie. Programul nu preia explicit obiectivul general al subdomeniului din Strategie, ci operează cu obiective specifice care derivă din direcțiile prioritare ale acesteia, fără o corespondență directă.

Calitatea indicatorilor de monitorizare este neuniformă. Indicatorii OS 1.5 și OS 1.6 - ponderea funcțiilor ocupate prin promovare sau concurs, numărul mediu de candidați eligibili, ratele de retenție, sunt solid, ancorați în schimbări comportamentale reale și verificabili din datele administrative ale Cancelariei de Stat. În schimb, indicatorul central al subdomeniului - gradul de utilizare a SIA EMRU de cel puțin 40% din autoritățile publice, este condiționat de finalizarea sistemului, un livrabil care la data evaluării nu fusese atins, limitând capacitatea de măsurare a progresului subdomeniului în ansamblu. O problemă specifică privește OS 1.6 - indicatorul referitor la ponderea femeilor în poziții de conducere de nivel superior are valoarea de referință de 56,5% și ținta de cel puțin 50%, structură care acceptă implicit o regresie de 6,5 puncte procentuale și nu poate demonstra progres. Totodată, mai mulți indicatori de rezultat nu aveau valori de referință definite la momentul adoptării Programului, ceea ce face imposibilă măsurarea progresului față de situația inițială.

D. Adaptabilitatea în timp

Obiectivele subdomeniului 1 au rămas valide pe parcursul perioadei de implementare și au dobândit o urgență sporită. Avansarea procesului de aderare la UE, accelerarea agendei de transpunere a acquis-ului și cerințele crescânde privind capacitatea administrativă a funcționarilor publici au reconfirmat alinierea dintre direcțiile planificate în subdomeniu și necesitățile sistemului. Foaia de parcurs HG 274/2025 și Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 278/2025 care aprobă conceptul privind introducerea cadrelor de competențe în funcția publică, a Conceptului privind introducerea sistemului de recrutare centralizată în administrația publică centrală din Republica Moldova și a Planului de acțiuni cu privire la implementarea reformelor în domeniul managementul funcției publice pentru anii 2025-2032 confirmă că agenda subdomeniului se extinde dincolo de orizontul Programului 2023-2026. Aceasta este o confirmare indirectă a relevanței persistente a intervențiilor, dar și un semnal că complexitatea reformei a fost puțin subestimată la momentul proiectării Programului.

3.2.2 Coerența

A. Coerența internă

Arhitectura obiectivelor subdomeniului 1 este coerentă în principiu. Cele zece obiective specifice se organizează logic pe trei arii de intervenție: consolidarea capacității instituționale a Cancelariei de Stat și crearea infrastructurii digitale necesare, creșterea atractivității și stabilității funcției publice și profesionalizarea funcționarilor publici. Această progresie reflectă o logică de intervenție în care infrastructura precede reforma, iar reforma precede consolidarea.

O primă problemă de coerență internă privește relația dintre Program și Strategie la nivelul obiectivului general. Programul nu preia explicit obiectivul general al subdomeniului 1 din Strategie, ci operează cu obiective specifice care derivă din direcțiile prioritare ale acesteia, ocolind nivelul obiectivului general.

Restructurarea față de obiectivul general al Strategiei nu este explicată și generează un vid de trasabilitate verticală.

O a doua problemă de coerență internă privește dependența secvențială negestionată față de SIA EMRU. OS 1.3 (dezvoltarea SIA EMRU) funcționează implicit ca o condiție pentru măsurarea indicatorilor altor obiective specifice. Rapoartele de monitorizare confirmă că SIA EMRU nu a fost finalizat în termenul prevăzut.

O a treia problemă de coerență internă privește ordinea cronologică a unor acțiuni din Planul de Acțiuni. Acțiunea 1.10.2 - elaborarea programelor de formare specializată are termen iunie 2024, anterior acțiunii 1.10.1 - aprobarea prin Hotărâre de Guvern a cadrului programului de instruire, cu termen iunie 2025.

O a patra problemă privește cauza structurală principală identificată în diagnosticul subdomeniului - salarizarea necompetitivă. Aceasta este recunoscută implicit în Program ca factor care afectează atractivitatea funcției publice, dar nu apare ca acțiune explicită în Planul de Acțiuni. Reforma salarizării rămâne condiționată de Ministerul Finanțelor și de cadrul bugetar multianual, fără un mecanism de coordonare formalizat în cadrul Programului. Consecința evaluatorie este directă, fără adresarea cauzei salariale, obiectivele de recrutare și retenție ale Programului nu pot produce efectele scontate, indiferent de gradul de implementare a acțiunilor aferente.

B. Coerența externă

Corelarea cu cadrul normativ primar

Corelarea subdomeniului cu cadrul normativ primar s-a construit progresiv pe parcursul implementării și reprezintă una dintre realizările concrete ale Programului. Legea nr. 47/2024 privind modificarea unor acte normative în domeniul managementului resurselor umane constituie cel mai substanțial produs normativ al subdomeniului. Aceasta nu este o actualizare tehnică, ci o reformă de fond a Legii nr. 158/2008: redefinesc funcțiile de bază ale Cancelariei de Stat în domeniul managementului funcției publice, reglementează explicit procesul intern de ocupare a funcțiilor prin promovare și transfer, introduce Corpul de rezervă al funcționarilor publici și stagiile plătite ca modalitate de acces în funcția publică și introduce obligativitatea programelor de formare cu minimum 40 de ore anual, cu finanțare de cel puțin 2% din fondul de salarizare. Coerența dintre obiectivele Programului și conținutul Legii nr. 47/2024 este demonstrabilă, ceea ce atestă că reforma normativă a fost planificată și executată în mod coerent cu logica Programului.

Hotărârea Guvernului nr. 581/2024 operaționalizează Legea nr. 47/2024 prin regulamente detaliate privind concursul, perioada de probă, evaluarea performanțelor, fișa postului și statul de personal. De asemenea, Hotărârea Guvernului 581/2024 introduce în Metodologia privind fișa postului obligativitatea ca funcțiile din subdiviziunile responsabile de elaborarea politicilor publice să includă sarcini privind alinierea cadrului normativ național la politicile de reformă ale UE, fiind un răspuns direct la cerințele generate de accelerarea procesului de aderare.

Această coerență normativă solidă este însoțită de o tensiune care urmează a fi semnalată. Aceasta privește SIA EMRU, Legea nr. 47/2024 reglementează că evidența națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici se realizează prin intermediul unui sistem informațional, consacrand SIA EMRU ca instrument obligatoriu al cadrului legal primar. Aceasta creează un conflict de coerență: legea generează obligații de raportare și monitorizare care presupun existența unui sistem nefuncțional la data adoptării și nici la data evaluării.

Corelarea cu Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare

Corelarea cu Legea nr. 270/2018 rămâne problematică. Programul vizează creșterea atractivității funcției publice, dar principalul instrument de motivare (salarizarea) este reglementat de un act normativ a cărui revizuire nu face obiectul niciunei acțiuni din Planul de Acțiuni al Programului. Raportul de monitorizare confirmă că reforma salarizării se afla la finele anului 2025 în faza de validare a ierarhiei funcțiilor, cu decizia finală preconizată pentru 2026. Această decalare temporală reduce probabilitatea ca obiectivele de recrutare și retenție să fie atinse până la finalul anului 2026.

Corelarea cu politica de angajări în sectorul bugetar

O altă tensiune de coerență externă privește moratoriul privind angajările în sectorul bugetar, instituit anual înaintea aprobării Programului și continuat pe parcursul implementării acestui. Raportul SIGMA 2023 confirmă că moratoriul limita numărul posturilor vacante care puteau fi ocupate în autoritățile publice, restricționând administrativ tocmai capacitatea de recrutare pe care subdomeniul 1 și-o propunea să o consolideze. Programul nu conține nicio referință la moratoriu, nu prevede mecanisme de coordonare cu acesta și nu include scenarii de ajustare a țințelor de recrutare în funcție de durata sau extinderea sa. Din perspectivă evaluatorie, aceasta reprezintă o lacună de coerență cu politica bugetară în vigoare, obiectivele de recrutare și ocupare a funcțiilor publice au fost formulate fără a lua în calcul un instrument restrictiv activ, ceea ce a diminuat realismul țințelor.

Corelarea cu Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice

Corelarea cu Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 relevă o convergență tematică, ambele documente identifică aceleași probleme structurale privind salarizarea și managementul resurselor umane, dar o coordonare operațională insuficientă. Strategia MFP recunoaște explicit că fluctuația personalului și salarizarea necompetitivă reprezintă riscuri interne de probabilitate și impact înalt pentru propriile reforme, diagnostic identic cu cel din subdomeniul managementul funcției publice și al funcționarilor publici. Cele două cadre strategice sunt gestionate de instituții diferite, cu mecanisme de raportare separate și fără referințe încrucișate sistematice în rapoartele de monitorizare disponibile, ceea ce confirmă că alinierea dintre ele nu este asigurată într-un mod eficient.

3.2.3 Eficacitatea

Evaluarea eficacității Programului în raport cu Subdomeniul 1 se bazează pe datele privind nivelul indicatorilor de rezultat și de impact până la finele anului 2025, raportate în rapoartele de monitorizare a Programului, informațiilor prezentate de instituțiile responsabile de colectarea datelor, chestionar, focus grupuri, interviuri și alte surse menționate în metodologie și disponibile echipei de evaluare. Pentru detalii privind metodologia generală, criteriile de evaluare și sursele de date utilizate, a se vedea Capitolul Metodologie a prezentului raport. Programul fiind în implementare până la finele anului 2026, statusul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci probabilitatea estimată de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare. O parte din datele aferente anului 2025, în special pentru indicatorii din domeniul resurselor umane, sunt atribuite Raportului funcției publice pentru anul 2025.

Statusul progresului pe fiecare indicator este reflectat printr-un cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026 (formula de calcul este detaliată în Capitolul Metodologie):



Verde - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;



Galben - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;



Roșu - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;



Gri - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

A. Atingerea obiectivelor și rezultatelor

Atingerea indicatorilor de impact ai obiectivului general

La nivelul obiectivului general, Programul prevede trei indicatori de impact: Indicele de satisfacție profesională a personalului din administrația publică (țintă 60% pentru 2026), Creșterea nivelului de accesare în serviciul public a profesioniștilor și a tinerilor specialiști (țintă 20%) și Creșterea calității serviciilor de formare profesională a personalului din administrația publică (țintă 30%).

Progresul pe indicatorii de impact ai obiectivului general 1

Indicator	Valoare ref. 2023	Țintă 2026	Nivel 2025	Status	Observații
Indicele de satisfacție profesională a personalului din administrația publică	nedefinită	60%	64,8%		Țintă formal depășită. Absența valorii de referință limitează atribuirea schimbării către intervențiile Programului.
Creșterea nivelului de accedere în serviciul public a profesioniștilor și a tinerilor specialiști	nedefinită	20%	19,4%		Nivelul atins este aproape de țintă. Absența valorii de referință limitează măsurarea progresului.
Creșterea calității serviciilor de formare profesională a personalului din administrația publică	nedefinită	30%	indisponibil		Date neraportate la data evaluării; indicator necalculabil în lipsa unei surse de monitorizare.

Statusul la finele anului 2025 este următorul: indicatorul de satisfacție profesională a atins 64,8%, depășind ținta cu 4,8 pp; indicatorul de accedere a tinerilor profesioniști se află la 19,4%, aproape de ținta stabilită, indicatorul de calitate a serviciilor de formare nu a fost calculat la data evaluării din cauza absenței unei surse de monitorizare.

Două observații substanțiale privesc cadrul de monitorizare a impactului obiectivului general. Prima, niciunul dintre cei trei indicatori nu dispune de o valoare de referință stabilită la momentul adoptării Programului, ceea ce limitează capacitatea de a demonstra că nivelul atins în 2025 reprezintă o schimbare atribuibilă intervențiilor Programului. A doua, doi dintre cei trei indicatori de impact (satisfația profesională la 64,8% și accesarea tinerilor la 19,4%) coincid cu valori raportate la indicatori de rezultat ai unor obiective specifice (Gradul de satisfacție motivațional la OS 1.4 și Ponderea absolvenților de stagii încadrați la OS 1.7), ceea ce arată că indicatorii de impact nu sunt măsurați printr-un instrument distinct, ci preiau date de la nivelul obiectivelor specifice. Aceasta confirmă constatarea formulată în capitolul 1.2 al prezentului raport privind absența unor indicatori proprii la nivelul obiectivelor generale ale Strategiei și Programului.

Atingerea indicatorilor de rezultat ai obiectivelor specifice

La nivelul obiectivului general, programul prevede 10 obiective specifice și 19 indicatori de rezultat, care urmează a fi atinși prin 31 de acțiuni.

Tabelul 2. Progresul pe indicatorii de rezultat și acțiuni ai obiectivelor specifice

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.1 Capacitățile Cămarilor de Stat în domeniul elaborării, perfecționării și monitorizării implementării politicilor publice de management al funcției publice și al funcționarilor publici							

Proceduri inovatoare dezvoltate și aplicate	-	5	4	4 proceduri aprobate	3	3	2
Indicele de corespundere SIGMA a serviciului public	3 din 5 (2015)	4 din 5	indisponibil	Ultima evaluare SIGMA disponibilă (2023) indică un scor mediu de aprox. 2,8. Următoarea evaluare planficată în anul 2027.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.2 Capacitățile subdiviziunilor responsabile de managementul resurselor umane din cadrul autorităților publice							
Ponderea funcționarilor cu experiență de până la 5 ani în domeniu instruiți în cadrul programului de formare specializată în domeniul managementului funcției publice	-	50%	APC 55,2% / APL 16%	Date nedezagregate, reflectă toți funcționarii instruiți, nu doar cei sub 5 ani.	4	4	4
Ponderea autorităților publice centrale evaluate "nesatisfăcător" privind corectitudinea aplicării cadrului normativ privind funcția publică	-	cel mult 10%	indisponibil	Date neraportate la data evaluării. Procedura de monitorizare a fost demarată în 2026. Indicator necalculabil în lipsa unei surse de monitorizare.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.3 Evidența și managementul resurselor umane automatizate, iar procesele operaționale aferente domeniului managementului funcției publice digitalizate							
Ponderea autorităților publice utilizatoare a SIA EMRU în domeniul managementului funcției publice	-	40%	0%	SIA EMRU în dezvoltare/testare, nicio autoritate utilizatoare la data evaluării.	3	1	1

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.4 Îmbunătățirea sistemului de motivare a funcționarilor publici							
Gradul de satisfacție al funcționarilor publici în raport cu sistemul motivațional al funcției publice	-	40%	64,8%	Țintă formal depășită. Absența valorii de referință limitează atribuirea către intervenție.	2	2	0

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.5 Asigurarea serviciului public cu un sistem de evoluție în carieră predictibil							

Ponderea funcțiilor publice ocupate prin promovare din totalul funcțiilor publice vacante	14% (2021)	25%	20,3%	-	3	3	3
---	---------------	-----	-------	---	---	---	---

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------	--------------------------------	-----------------------------

1.6 Îmbunătățirea sistemului de recrutare și accesare în funcția publică

Ponderea funcțiilor publice ocupate prin concurs din totalul funcțiilor publice vacante	55% (2021)	65%	50%	Regresia de 5 pp față de valoarea de referință necesită interpretare în contextul aplicării modalităților legale alternative de ocupare a funcției publice, prevăzute de Legea nr. 158/2008. Potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 158/2008, concursul pentru ocuparea funcției publice se organizează, de regulă, după aplicarea altor modalități de ocupare prevăzute la art. 28 alin. (1)	3	1	2
---	---------------	-----	-----	---	---	---	---

				lit. b), c) și f), inclusiv promovarea, transferul sau numirea în funcția publică de execuție pentru care nu este necesară experiență profesională în domeniu, în condițiile stabilite de Legea nr. 123/2023 cu privire la stagiile plătite în serviciul public.			
Creșterea gradului de ocupare pentru unele categorii de funcții publice (funcții publice de conducere de nivel superior/ funcții publice de execuție)	74% / 82% (2021)	90%	fpcns 79,4% fpc 91,9% fpe 76,8%	fpc depășește ținta. fpcns și fpe rămân sub țintă.			
Ponderea femeilor în serviciul public în poziții de conducere de nivel superior	56,5%	cel puțin 50%	56,3%	Indicator construit ca prag de neregresie, nu ca țintă de progres. Ușoară diminuare cu 0,2 pp.			
Numărul mediu de candidați eligibili per funcție publică vacantă la concurs (funcție publice de conducere de nivel	-	Cel puțin 5 pentru fpcns / 4 pentru fpc / 3 pentru fpe	2,1 pentru funcțiile fpcns 2,1 fpc 2,0 pentru fpe	Toate cele trei categorii sunt sub țintă.			

superior, funcție publică de conducere, funcție publică de execuție)							
Rata retenție a funcționarilor publici nou- angajați	-	Cel puțin 30% au activat minim 12 luni de la angajare	81,9%	Țintă formal depășită. Absența valorii de referință limitează atribuirea către intervenție.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023- 2025
1.7 Implementarea programului de stagii plătite în serviciul public							
Pondere beneficiarilor absolvenți ai programelor de stagii încadrați în serviciul public	-	20%	19,4%	Absența valorii de referință limitează măsurarea progresului.	4	4	3
Rata de retenție a absolvenților programelor de stagii numiți în funcția publică		Cel puțin 50%au activat minim 12 luni de la angajare	100%	Niciunul din cei 35 de stagiați angajați nu și-a încetat raporturile de serviciu.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023- 2025
1.8 Consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale a personalului din administrația publică							

Gradul de satisfacție a beneficiarilor serviciilor de instruire față de entitatea responsabilă de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică	-	70%	98%	Țintă formal depășită. Absența valorii de referință limitează atribuirea către intervenție.	2	2	1
---	---	-----	-----	--	---	---	---

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.9 Dezvoltarea continuă a capacităților și motivarea formatorilor practicieni certificați cu rol de prestatori de servicii de instruire pentru administrația publică							
Ponderea formatorilor practicieni certificați implicați în prestarea serviciilor de formare/instruire a funcționarilor publici	-	50%	83%	Țintă formal depășită. Absența valorii de referință limitează atribuirea către intervenție.	3	1	0

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
1.10 Dezvoltarea și implementarea programelor de formare specializată pentru diferite categorii de personal din administrația publică							
Numărul programelor de formare specializată pentru diferite	-	5	5	Au fost dezvoltate și implementate 5 programe noi.	4	4	2

categorii de personal din administrația publică implementate							
Rata persoanelor instruite cu competențe îmbunătățite	-	cel puțin 50%	indisponibil	Indicator necalculabil. Lipsă date privind evaluarea pre/post a competențelor.			
Rata medie a funcționarilor publici din APC/APL instruiți minim 40 ore/an	44%, inclusiv 53% APC, 30% APL	Cel puțin 75%, inclusiv 90% APC, 60% APL	42,03% 75,1% APC 13,1% APL	Regresie la APL. APC progresează spre țintă.			

La nivelul celor 19 indicatori de rezultat asociați obiectivelor specifice, distribuția statusului este următoarea:

- 8 indicatori cu țintă atinsă sau pe traiectorie pozitivă;
- 4 indicatori cu progres parțial;
- 3 indicatori cu regresie sau risc înalt de neîndeplinire;
- 4 indicatori neevaluabili la data evaluării din cauza absenței datelor de monitorizare sau a problemelor metodologice.

Din cei 19 indicatori, doar 4 dispun de valori de referință complete și verificabile, iar 7 indicatori sunt formal raportați cu valori provenite din Raportul funcției publice pentru anul 2025. Această situație limitează capacitatea de a confirma cu rigoare dacă schimbările observate sunt rezultatul intervențiilor Programului sau reflectă o evoluție a sistemului independentă de acestea.

Realizarea acțiunilor planificate

Conform Raportului de monitorizare a Programului SRAP pentru anul 2025 (ianuarie 2026), gradul cumulativ de realizare a acțiunilor din Subdomeniul 1 la finele anului 2025 este de 58,06% (18 din 31 acțiuni realizate). Distribuția temporală arată că dintre cele 25 acțiuni cu termen scadent până la finele anului 2025, 18 au fost realizate, ceea ce corespunde unei rate de respectare a termenelor de 72%. Restul de 6 acțiuni au termen exclusiv în 2026 și nu intră în analiza de eficacitate la momentul evaluării intermediare.

La nivel de obiectiv specific, gradul de realizare este relativ neuniform. Patru obiective specifice au integral toate acțiunile cu termen scadent realizate (OS 1.2, OS 1.5, OS 1.7 și OS 1.10), trei obiective specifice prezintă realizări parțiale (OS 1.1, OS 1.6, OS 1.8), iar trei obiective specifice nu au înregistrat acțiuni finalizate la momentul evaluării (OS 1.4 cu zero acțiuni realizate din două scadente, OS 1.9 cu zero acțiuni realizate din trei, da cu indicator atins și OS 1.3 cu o singură acțiune realizată din cele trei planificate).

Relația dintre acțiuni, rezultate și impact

Analiza relației dintre acțiunile realizate și indicatorii atinși arată o situație în care legătura directă „acțiuni livrate produc rezultate măsurate” se confirmă într-un singur caz din zece. Subdomeniul 1 prezintă cinci tipuri de relații între acțiuni și indicatori, fiecare cu implicații evaluatorii specifice.

Un prim tip este relația cauzală cu decalaj de timp, observabilă la OS 1.5, unde cele 3 acțiuni au fost integral realizate, iar indicatorul de ocupare prin promovare a evoluat de la 14% la 20,3%, plasându-se la 4,7 pp din distanța față de ținta de 25%. Decalajul reflectă perioada normală între adoptarea cadrului normativ și manifestarea schimbării de comportament instituțional.

Un al doilea tip este situația în care acțiunile au fost livrate, dar rezultatele nu pot fi confirmate, vizibilă la OS 1.1 și OS 1.2. La OS 1.2 toate cele 4 acțiuni planificate au fost realizate, însă datele aferente indicatorilor sunt neconforme metodologic (indicatorul 1.2.1 reflectă toți funcționarii instruiți, nu doar cei cu vechime sub 5 ani) sau inexistente (evaluarea privind aplicarea cadrului normativ prevăzută la indicatorul 1.2.2 nu a fost realizată). La OS 1.1, indicatorul privind procedurile inovatoare este parțial atins (4 din cele 5 proceduri planificate au fost aprobate la data evaluării), în timp ce indicatorul SIGMA rămâne necalculabil la momentul evaluării. În aceste cazuri, acțiunile au produs livrabilele asumate, dar cadrul de monitorizare nu poate demonstra rezultatul.

Un al treilea tip este situația inversă, în care acțiunile nu au fost realizate, dar indicatorii sunt totuși atinși. Această situație apare la OS 1.4, OS 1.8 și OS 1.9. La OS 1.4, niciuna dintre cele 2 acțiuni nu este finalizată (reforma sistemului de motivare se află în etapă de definitivare), însă gradul de satisfacție motivațional (64,8%) depășește cu 24,8 pp ținta de 40%. La OS 1.8, doar majorarea alocațiilor a fost realizată, dar gradul de satisfacție al beneficiarilor INAMP (98%) depășește cu mult ținta de 70%. La OS 1.9, indicatorul de formatori certificați (83%) este peste ținta de 50%, deși cele 3 acțiuni sunt continue sau cu termen 2026. Această situație sugerează țintă subestimată sau lipsă de aliniere între indicator și efectul specific al intervenției. Rezultatele observate fie reflectă o stare preexistentă, fie sunt produse de factori care nu țin de acțiunile planificate.

Un al patrulea tip este situația în care reformele structurale au fost adoptate, dar atractivitatea funcției publice nu se îmbunătățește. Aceasta caracterizează OS 1.6, unde au fost adoptate Conceptul de recrutare centralizată (Ordinul nr. 278/2025) și Corpul de rezervă (HG nr. 566/2025), însă ocuparea funcțiilor publice prin concurs a scăzut de la 55% la 50%, evoluție care trebuie interpretată în contextul aplicării modalităților legale alternative de ocupare prevăzute de art. 28 din Legea nr. 158/2008 (promovare, transfer, numirea în funcții pentru care nu este necesară experiența profesională în condițiile Legii nr. 123/2023), iar numărul mediu de candidați eligibili (2,1 pentru toate categoriile) rămâne semnificativ sub țintele de 5/4/3. Factorii externi (salarizarea necompetitivă, moratoriul angajărilor, presiunea pieței muncii) sunt mai puternici decât efectul intervențiilor structurale realizate prin Program.

Constatarea este susținută empiric și de rezultatele chestionarului de evaluare a Programului PAR. Întrebați despre principalele motive pentru care persoanele nu aplică sau nu rămân în funcția publică, 79% dintre respondenți au indicat salarizarea necompetitivă față de sectorul privat și 59% volumul mare de muncă și responsabilitate față de remunerare, în timp ce factori interni-instituționali (lipsa stabilității, recunoașterea performanței, climatul instituțional) au fost selectați de sub 12% din respondenți. Aceste rezultate confirmă că reformele structurale ale OS 1.6 (recrutare centralizată, Corpul de rezervă, cadrul de carieră) nu pot înlocui reforma salarizării ca pârgie principală de atractivitate (Fig. 1).

Figura 1. Principalele motive pentru care persoanele nu aplică sau nu rămân în funcția publică.

Salarizare necompetitivă față de sectorul privat	79%
Volumul mare de muncă și responsabilitate față de remunerare	59%
Influența politică în procesele de recrutare și promovare	13%
Lipsa unor oportunități clare sau/și deficiențe în implementarea mecanismelor existente de avansare în carieră	13%
Lipsa stabilității și predictibilității cadrului instituțional	11%
Lipsa recunoașterii meritelor/performancei profesionale	11%

Existența unui climat instituțional toxic	9%
Oportunități de dezvoltare profesională insuficiente	6%
Condiții de muncă și dotare tehnică insuficiente	6%
Cultură organizațională rigidă	4%
Implicarea insuficientă a direcțiilor de resurse umane din instituții pentru asigurarea unui management performant în domeniul resurselor umane	3%

Un al cincilea tip este situația rezultatelor diferite între administrația centrală și cea locală, vizibilă la OS 1.10. Rata medie a funcționarilor instruiți minimum 40 ore/an a evoluat divergent: a ajuns la 75,1% în APC (aproape de ținta de 90%) și a regresat la 13,1% în APL (de la valoarea de referință de 30%, față de ținta de 60%). Reforma a livrat la nivel central, dar nu a ajuns la administrația locală.

În final, OS 1.3 reflectă un decalaj programat între etapa de dezvoltare tehnică, testare și pilotare. Cadrul normativ al SIA EMRU a fost integral adoptat în 2025 prin adoptarea Conceptului (HG nr. 172/2025) și a Regulamentului de funcționare (HG nr. 723/2025). La nivel de infrastructură, sistemul este deja dezvoltat ca sursă unică, având operaționale modulele de bază (utilizatori, structură, funcții), modulul de management al concediilor și modulul de administrare a raporturilor de serviciu. Soluția utilizează o arhitectură modernă de micro-servicii și este integrată nativ cu platformele guvernamentale MPass și MSign. Indicatorul de utilizare la 0% reflectă faptul că extinderea, testarea și operaționalizarea deplină rămân planificate pentru 2026.

B. Măsurarea importanței relative a obiectivelor atinse

Ierarhizarea obiectivelor specifice după contribuția structurală

Cele zece obiective specifice ale Subdomeniului 1 nu au aceeași pondere în generarea impactului final urmărit de obiectivul general. Din perspectiva logicii intervenției, ele se grupează în trei niveluri distincte de importanță.

La primul nivel, cu rol structural, se află trei obiective specifice care condiționează funcționalitatea celorlalte: OS 1.1 (capacitățile Cancelariei de Stat ca instituție coordonatoare), OS 1.3 (sistemul informațional integrat SIA EMRU ca infrastructură de date) și OS 1.4 (reforma motivării prin sistemul de salarizare). Aceste trei obiective definesc cadrul de funcționare al întregului subdomeniu: capacitatea instituțională a coordonatorului, infrastructura digitală necesară pentru monitorizare și principalul instrument de motivare a personalului. Lipsa progresului pe oricare dintre acestea limitează semnificativ capacitatea celorlalte obiective de a produce efecte.

La al doilea nivel, cu rol operațional asupra atractivității și retenției, se află trei obiective specifice care vizează intrarea și parcursul în funcția publică: OS 1.5 (sistemul de evoluție în carieră), OS 1.6 (sistemul de recrutare și accedere) și OS 1.7 (programul de stagii plătite). Acestea sunt principalele canale prin care intervențiile Programului ar trebui să se traducă în schimbări ale atractivității și calității serviciului public.

La al treilea nivel, cu rol complementar de profesionalizare, se află patru obiective specifice care sprijină dezvoltarea profesională: OS 1.2 (capacitatea subdiviziunilor de resurse umane), OS 1.8 (capacitățile INAMP), OS 1.9 (formatori certificați) și OS 1.10 (programe de formare specializată). Aceste obiective au efect cumulativ pe termen mediu și lung, susținând competențele necesare implementării reformelor.

Implicațiile blocajului obiectivelor structurale

Constatarea evaluatorie cea mai semnificativă privește gradul de realizare la primul nivel de importanță. Dintre cele trei obiective structurale, două (OS 1.3 și OS 1.4) prezintă blocaje la finele anului 2025, iar al treilea (OS 1.1) are indicatori nemăsurabili. Aceasta înseamnă că nivelul cel mai important pentru transformarea sistemică a subdomeniului 1 este și nivelul cu cel mai redus progres documentat.

Blocajul OS 1.3 (SIA EMRU) afectează direct capacitatea de a măsura indicatorii altor obiective. Fără un sistem informațional integrat, datele privind funcționarii publici sunt colectate manual, prin chestionare sau rapoarte solicitate ad-hoc sau periodic autorităților publice, ceea ce explică în mare

parte fragilitatea cadrului de monitorizare semnalată în secțiunea anterioară (lipsa valorilor de referință, surse nepublicate, evaluări neefectuate). Astfel, întârzierea SIA EMRU nu este doar o problemă a OS 1.3, ci o problemă transversală de evaluabilitate a întregului subdomeniu.

Blocajul OS 1.4 (sistemul de motivare) afectează direct capacitatea celui de-al doilea nivel de importanță (OS 1.5, 1.6, 1.7) de a produce efecte. Reformele de carieră, recrutare centralizată și stagii pot crea condiții de intrare în serviciul public mai bune, dar fără competitivitate salarială efectele asupra atractivității și retenției rămân limitate. Constatarea este confirmată empiric de regresia indicatorului de ocupare prin concurs (de la 55% la 50%) și de menținerea numărului mediu de candidați eligibili la 2,1, în pofida adoptării reformelor structurale prevăzute la OS 1.6.

Importanța relativă a obiectivelor atinse vs. blocate

OS 1.5 este singurul obiectiv specific cu legătură cauzală clară între acțiuni și rezultate la momentul evaluării. Acesta se află însă la nivelul al doilea de importanță, având rol operațional, iar progresul său depinde structural de funcționalitatea OS 1.3 și OS 1.4. Adoptarea cadrului normativ pentru evoluția în carieră (Legea nr. 47/2024, HG nr. 581/2024) creează condițiile pentru promovarea internă și formarea Corpului de rezervă, dar utilizarea acestor instrumente la scară largă rămâne condiționată de existența unei baze de date integrate (SIA EMRU) și a unui sistem motivațional competitiv (reforma salarizării).

Obiectivele specifice cu indicatori atinși fără ca acțiunile să fi fost realizate (OS 1.4, OS 1.8, OS 1.9) prezintă o importanță relativă redusă pentru evaluarea contribuției Programului la impactul general, întrucât rezultatele observate nu pot fi atribuite intervențiilor planificate. Aceste obiective contribuie nominal la statistica de eficacitate, dar nu reflectă o transformare produsă de Program.

Obiectivele specifice cu indicatori nemăsurabili (OS 1.1, OS 1.2 parțial) reprezintă lacune de evaluabilitate care, deși nu invalidează intervențiile, fac imposibilă demonstrarea contribuției lor la obiectivul general și ridică întrebări privind oportunitatea menținerii acestor indicatori în cadrul de monitorizare al programului următor (2027-2030).

Constatarea principală privind importanța relativă

La finele anului 2025, contribuția efectivă a Subdomeniului 1 la obiectivul său general se concentrează în reforma normativă a cadrului funcției publice (Legea nr. 47/2024, HG nr. 581/2024, HG nr. 566/2025) și în consolidarea capacităților Cămarilor de Stat (OS 1.1) și ale subdiviziunilor de resurse umane (OS 1.2). Reformele de fond care ar fi trebuit să transforme atractivitatea, motivarea și capacitatea de gestiune a personalului, sistemul informațional integrat și reforma salarizării, rămân în mare parte nerealizate. Eficacitatea Subdomeniului 1 la momentul evaluării este, prin urmare, mai puternică pe dimensiunea cadrului normativ și instituțional și mai redusă pe dimensiunea efectelor sistemice asupra serviciului public.

C. Diferențierea și dezagregarea rezultatelor

Diferențele dintre administrația publică centrală și administrația publică locală

Cele mai pronunțate diferențe în atingerea rezultatelor se manifestă între nivelul administrației publice centrale și cel al administrației publice locale. Doi indicatori cheie ai Subdomeniului 1 oferă date dezagregate pe această dimensiune și ambii arată un decalaj substanțial în defavoarea APL.

Indicatorul privind rata medie a funcționarilor instruiți minimum 40 ore/an arată o evoluție divergentă. La nivelul administrației publice centrale, rata a crescut de la 53% (valoare de referință 2021) la 75,1% în 2025, plasându-se la 60% din distanța față de ținta de 90%. La nivelul administrației publice locale, rata a regresat de la 30% (valoare de referință 2021) la 13,1% în 2025, în loc să avanseze către ținta de 60%. Pe medie agregată, rata a scăzut de la 44% la 42,03%, ceea ce indică o regresie netă față de momentul adoptării Programului.

Al doilea indicator dezagregat privește ponderea funcționarilor cu vechime sub 5 ani instruiți în programul de formare specializată în domeniul managementului funcției publice. Datele raportate arată 55,2% pentru APC și 16% pentru APL, față de o țintă comună de 50%. APC depășește ținta, iar APL

se află la sub o treime din valoarea acesteia. Trebuie menționat că datele raportate prezintă și o problemă metodologică, în sensul că reflectă toți funcționarii instruiți, nu doar categoria cu vechime sub 5 ani.

Aceste diferențe arată că reformele de profesionalizare livrate prin Subdomeniul 1 ajung neuniform la beneficiari. Administrația publică centrală beneficiază de instruire mai accesibilă (proximitate față de Cancelaria de Stat și INAMP, capacitate financiară mai mare a instituțiilor, prezență în municipiul Chișinău), iar administrația publică locală rămâne în urmă în pofida ambițiilor declarate ale Programului.

Diferențele dintre categoriile de funcții publice

Rezultatele intervențiilor sunt distribuite neuniform și pe categorii de funcții publice. Indicatorul privind gradul de ocupare pentru categorii de funcții arată următoarele valori la finele anului 2025: 79,4% pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior (de la 74% în 2021), 91,9% pentru funcțiile publice de conducere (de la 82% în 2021) și 76,8% pentru funcțiile publice de execuție, față de o țintă comună de 90%. Funcțiile publice de conducere au depășit ținta, în timp ce funcțiile publice de conducere de nivel superior și cele de execuție rămân sub țintă.

Indicatorul privind numărul mediu de candidați eligibili per funcție publică vacantă scoasă la concurs prezintă o situație similară pe categorii: 2,1 candidați pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior, 2,1 candidați pentru funcțiile publice de conducere și 2,0 candidați pentru funcțiile publice de execuție. Țintele Programului diferențiază pe categorii (5 candidați pentru funcțiile de conducere de nivel superior, 4 pentru funcțiile de conducere, 3 pentru funcțiile de execuție), iar toate cele trei categorii sunt semnificativ sub țintă. Decalajul este cel mai pronunțat pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior, unde numărul de candidați acoperă doar 42% din ținta stabilită.

Aceste rezultate sugerează că, deși funcțiile publice de conducere intermediare reușesc să atragă personal calificat și să fie ocupate, vârful piramidei administrative (funcțiile de conducere de nivel superior) și baza acesteia (funcțiile de execuție) rămân subdimensionate ca atractivitate.

Dimensiunea de gen

Indicatorul privind ponderea femeilor în poziții de conducere de nivel superior se află la 56,3% în 2025, peste ținta de cel puțin 50%, dar cu o ușoară regresie de 0,2 pp față de valoarea de referință de 56,5% (2023). Modul de construire a indicatorului ridică o problemă conceptuală deja semnalată, având valoarea de referință de 56,5% și ținta de „cel puțin 50%”, indicatorul acceptă o regresie de până la 6,5 pp și nu poate demonstra progres pe dimensiunea de gen, ci doar absența unei deteriorări semnificative.

Programul nu prevede alți indicatori dezagregați pe gen pentru Subdomeniul 1. Aspecte precum diferența salarială pe gen, accesul la programe de formare specializată, ponderea femeilor în Corpul de rezervă sau în programul de stagii plătite nu sunt monitorizate prin cadrul actual. Această absență limitează capacitatea de a aprecia măsura în care reformele de fond ale managementului funcției publice produc rezultate echitabile pe dimensiunea de gen.

Dimensiunea de vârstă

Programul vizează atragerea tinerilor profesioniști prin două instrumente: programul de stagii plătite (OS 1.7) și indicatorul de impact al obiectivului general 1 privind accederea în serviciul public a profesioniștilor și tinerilor specialiști. La finele anului 2025, ponderea absolvenților programelor de stagii încadrați în serviciul public este de 19,4%, aproape de ținta de 20%. Aceeași valoare apare și la indicatorul de impact al OG 1, ceea ce confirmă observația din secțiunea anterioară privind suprapunerea între nivelul de impact și nivelul de rezultat. La nivelul indicatorului de retenție a absolvenților programelor de stagii numiți în funcția publică (OS 1.7, indicator 2), rata raportată la finele anului 2025 este de 100% (niciunul dintre cei 35 de stagiați angajați nu și-a încetat raporturile de serviciu), depășind substanțial ținta minimă de 50%. Acest rezultat sugerează un nivel ridicat de integrare a absolvenților în sistemul de carieră al funcției publice, dar va trebui consolidat prin monitorizarea continuă a retenției pe parcursul anului 2026.

Programul nu prevede indicatori dezagregați pe grupe de vârstă pentru funcționarii deja activi (de exemplu, ponderea funcționarilor sub 35 de ani în categorii de funcții, rata de promovare pentru tineri, rata de retenție pe vârste). În absența acestor date, evaluarea impactului real al intervențiilor asupra accederii și menținerii tinerilor în serviciul public rămâne limitată la indicatorul agregat de stagii.

Aplicarea principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” (LNOB)

Strategia și Programul includ principiul LNOB ca principiu transversal, însă operaționalizarea sa la nivelul indicatorilor Subdomeniului 1 este limitată. Cu excepția indicatorului de gen menționat anterior și a dezagregării APC/APL pentru doi indicatori de instruire, niciun alt indicator nu surprinde efecte diferite asupra unor categorii vulnerabile sau subreprezentate de personal: funcționarii din regiuni dezavantajate, funcționarii cu dizabilități, persoanele aparținând minorităților etnice sau lingvistice, funcționarii cu responsabilități familiale extinse.

Această absență a dezagregării limitează capacitatea de a verifica dacă intervențiile Programului produc beneficii echitabile pentru toate categoriile de personal sau dacă reformele consolidează inegalitățile existente. La construirea cadrului de monitorizare al Programului 2027-2030, includerea unor indicatori dezagregați după criterii relevante de echitate (gen, vârstă, regiune, dimensiune a autorității publice) ar putea fortifica analiza eficacității din perspectiva LNOB.

Efecte neplanificate

Datele disponibile la momentul evaluării nu permit identificarea sistematică a unor efecte neplanificate, pozitive sau negative, generate de intervențiile Subdomeniului 1. Două observații pot fi formulate pe baza informațiilor existente.

Prima, regresia ratei medii de instruire 40 ore/an la nivelul APL (de la 30% la 13,1%) poate constitui un efect neplanificat negativ al concentrării resurselor de formare la nivel central. Programul nu a anticipat o astfel de regresie și nu prevede mecanisme corective specifice.

A doua, indicatorul de retenție a funcționarilor publici nou-angajați (81,9% au activat minimum 12 luni de la angajare) depășește semnificativ ținta de cel puțin 30%, ceea ce ar putea sugera fie o țintă substanțial subestimată, fie un efect colateral pozitiv al stabilizării cadrului normativ și al așteptărilor privind reforma salarizării. În absența unei valori de referință și a unor analize calitative privind motivația retenției, atribuirea acestui rezultat intervențiilor Programului rămâne incertă. Un tipar similar se observă și la nivelul OS 1.7, unde rata de retenție a absolvenților stagiilor a atins 100% (35 din 35 angajați au menținut raporturile de serviciu), confirmând o tendință de stabilizare a noilor intrări în serviciul public.

D. Factorii de influență

Factori endogeni

Capacitatea Cancelariei de Stat ca instituție coordonatoare a fost consolidată progresiv pe parcursul implementării. Reorganizarea Direcției managementul funcției publice prin HG nr. 888/2023, actualizarea cadrului normativ aferent prin Legea nr. 47/2024 și HG nr. 581/2024, precum și creșterea numărului de funcționari implicați în coordonarea reformei au reprezentat factori interni cu efect pozitiv asupra realizării obiectivelor cu caracter normativ și metodologic. Această capacitate consolidată explică în mare parte progresul realizat la OS 1.5, OS 1.6 și OS 1.10 pe componentele lor normative.

Coordonarea interinstituțională între Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor a fost un factor endogen cu efect mixt. Pe componenta dezvoltării sistemelor informaționale, dezangajarea Ministerului Finanțelor de la responsabilitatea SIA EMRU, semnalată în Raportul de monitorizare a Planului SIGMA pentru anul 2024, a generat o întârziere semnificativă a OS 1.3 și o redefinire a arhitecturii sistemului. Pe componenta reformei salarizării, întârzierea constituirii grupurilor de lucru și ritmul lent al validării ierarhiei funcțiilor au împins decizia finală pentru 2026, dincolo de termenul OS 1.4. Aceste situații evidențiază lipsa unor mecanisme formalizate de coordonare interinstituțională în cadrul Programului.

Capacitatea Institutului Național de Administrație și Management Public (INAMP), ca entitate principală de formare a funcționarilor publici, a fost consolidată prin majorarea alocațiilor bugetare la 8,09 milioane

lei pentru anul 2025 (OS 1.8) și prin desfășurarea a 5 cursuri de formare a formatorilor în 2024 (OS 1.9). Această capacitate a susținut realizarea OS 1.10 la nivel central, dar nu a fost suficientă pentru a contracara regresia ratei de instruire la nivelul APL.

Capacitatea limitată a administrației publice locale de a absorbi reformele de profesionalizare reprezintă un factor endogen cu efect negativ semnificativ asupra rezultatelor Subdomeniului 1. Resursele umane reduse la nivel local, distanța față de centrele de formare, capacitatea financiară redusă a UAT pentru a aloca resurse de formare și concurența cu prioritățile operaționale curente ale APL au contribuit la decalajul observat între APC și APL pe indicatorii de instruire.

Asistența tehnică externă reprezentată de proiectul „Administrație Publică Atractivă și Eficientă în Republica Moldova” implementat de GIZ Moldova, precum și sprijinul altor parteneri de dezvoltare (Banca Mondială, Comisia Europeană), au reprezentat un factor endogen cu efect pozitiv asupra capacității de implementare. Aceste resurse au susținut financiar și tehnic elaborarea conceptelor (sistemul de recrutare centralizată, cadrul de competențe), organizarea sesiunilor de formare a personalului din subdiviziunile RU și consolidarea capacității CS.

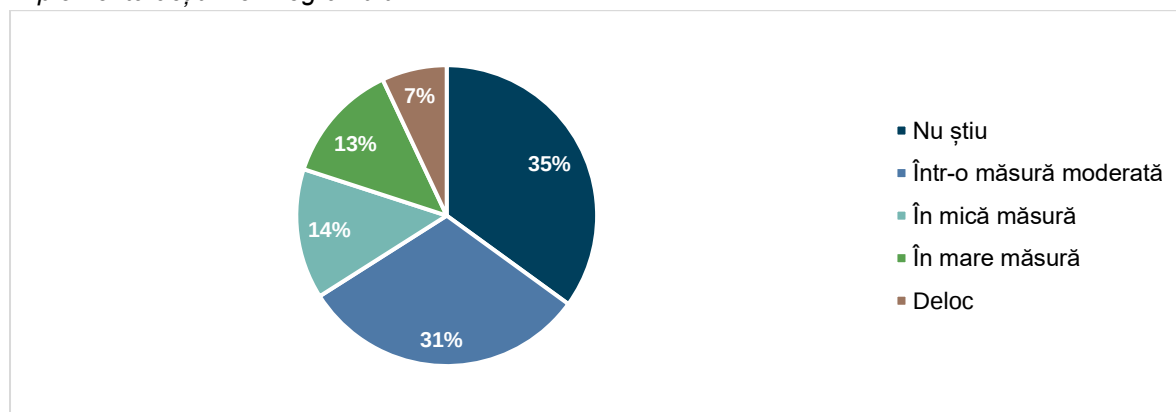
Factori exogeni

Procesul de aderare la Uniunea Europeană a constituit cel mai puternic factor exogen pozitiv pe parcursul implementării Subdomeniului 1. Obținerea statutului de țară candidat în iunie 2022 și aprobarea Foii de parcurs privind reforma administrației publice prin HG nr. 274/2025 au generat o presiune instituțională constantă pentru avansarea reformelor în managementul funcției publice. Foaia de parcurs preia și extinde obiectivele Subdomeniului 1 cu termene care depășesc orizontul Programului 2023-2026, confirmând prioritizarea politică a domeniului și creând un cadru de continuitate dincolo de ciclul actual.

Moratoriul privind angajările în sectorul bugetar, menținut pe parcursul implementării Programului, a fost un puternic factor exogen negativ. Acesta a restricționat administrativ capacitatea autorităților publice de a ocupa funcțiile vacante, afectând direct indicatorii de recrutare ai OS 1.6 (ocuparea prin concurs, numărul de candidați eligibili) și capacitatea OS 1.7 de a încadra absolvenții programului de stagii. Programul nu a anticipat această restricție bugetară și nu a prevăzut mecanisme de ajustare a țințelor în funcție de durata sau extinderea moratoriului.

Chestionarul confirmă efectul perceput al moratoriului asupra implementării Programului PAR. La Întrebarea În ce măsură restricțiile privind angajările în sectorul bugetar (moratoriul) din perioada 2022-2024 au afectat capacitatea instituției dumneavoastră de a implementa acțiunile din Programul RAP, 13% dintre respondenți consideră că restricțiile privind angajările în sectorul bugetar din perioada 2022-2024 au afectat în mare măsură capacitatea instituției lor de a implementa acțiunile din Program și 31% în măsură moderată, în timp ce doar 7% consideră că moratoriul nu a avut niciun efect. Acest tipar răspunde direct la constatarea că obiectivele de recrutare ale OS 1.6 și de încadrare a stagiarelor (OS 1.7) au fost formulate fără a lua în calcul un instrument bugetar restrictiv activ (Fig. 2).

Figura 2. Întrebarea 19: Măsura în care moratoriul (2022-2024) a afectat capacitatea instituției de a implementa acțiunile Programului PAR.



Salarizarea necompetitivă, reglementată prin Legea nr. 270/2018 și aplicată în condițiile constrângerilor bugetare ale anilor 2023-2025, a constituit un factor exogen care a redus eficacitatea intervențiilor de atractivitate. Reformele structurale adoptate prin OS 1.5 și OS 1.6 (sistemul de evoluție în carieră, recrutarea centralizată, Corpul de rezervă) nu au putut produce efecte vizibile asupra atractivității funcției publice în absența unor venituri salariale competitive cu sectorul privat. Concurența pieței muncii din sectorul privat și migrația personalului calificat au amplificat acest efect.

Instabilitatea contextului regional, generată de războiul din Ucraina și de presiunile economice asociate (creșterea inflației în 2022-2023, presiunile asupra bugetului public, criza energetică), a constituit un factor exogen care a influențat indirect capacitatea de implementare. Constrângerile bugetare au justificat menținerea moratorului și au întârziat decizia privind reforma salarizării, ambele cu efect direct asupra Subdomeniului 1.

Schimbările de natură organizațională a unor autorități publice centrale, inclusiv reorganizările prevăzute prin HG nr. 888/2023 și ulterior prin Legea nr. 140/2025, au generat un context dinamic în care implementarea reformelor de management al funcției publice s-a desfășurat în paralel cu modificări de structură instituțională. Acest context a favorizat alinierea normativă, dar a creat și un grad de incertitudine privind continuitatea echipelor și a expertizei.

Factori cu impact contradictoriu între politici publice

O constatare specifică privește relația dintre Subdomeniul 1 al Programului PAR și politicile bugetare ale Ministerului Finanțelor în domeniul salarizării și al managementului personalului. Programul vizează creșterea atractivității funcției publice și retenția personalului calificat, în timp ce instrumentele bugetare aplicate (moratoriul, sistemul actual de salarizare) au efect contrar sau frânează aceste obiective. Această contradicție de politici nu este recunoscută explicit în cadrul Programului și nu este tratată printr-un mecanism specific de coordonare între Cancelaria de Stat (responsabilă de funcția publică) și Ministerul Finanțelor (responsabil de salarizare și planificare bugetară).

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 (HG nr. 71/2023) recunoaște în secțiunea sa privind salarizarea că fluctuația personalului și salarizarea necompetitivă reprezintă riscuri pentru propriile reforme, dar nu prevede mecanisme de coordonare formală cu Programul PAR pe această dimensiune. Coordonarea este lăsată în zona inter-instituțională informală, fără un cadru de raportare integrată sau un calendar comun.

3.2.4 Durabilitatea

Evaluarea durabilității la etapa intermediară este, prin natura sa, parțială: efectele și beneficiile politicii publice pot fi confirmate ca durabile abia după încheierea perioadei de implementare, când se observă comportamentul sistemului în absența intervențiilor active. La data evaluării, Subdomeniul 1 mai are un an de implementare până la finele anului 2026, iar componentele cele mai importante pentru asigurarea durabilității (sistemul informațional integrat, reforma salarizării, generalizarea practicilor noi de management al resurselor umane) sunt încă în desfășurare. Analiza de mai jos identifică condițiile create până în 2025 care pot susține continuitatea reformelor și riscurile care pot afecta această continuitate.

Contextul propice pentru asigurarea durabilității

Cadrul normativ al funcției publice a fost actualizat și consolidat pe parcursul implementării Subdomeniului 1, ceea ce reprezintă cel mai important factor pentru asigurarea continuității. Legea nr. 47/2024, prin care s-au modificat Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public și actele normative aferente, a introdus în cadrul legal primar elemente structurale ale reformei: redefinirea funcțiilor de bază ale Cancelariei de Stat, reglementarea concursului intern, formarea Corpului de rezervă al funcționarilor publici, programul de stagii plătite și finanțarea formării profesionale. Hotărârea Guvernului nr. 581/2024 a operaționalizat aceste elemente prin regulamente detaliate privind concursul, evaluarea performanțelor, fișa postului și statutul de personal. Hotărârea Guvernului nr. 566/2025 a reglementat operațional Corpul de rezervă al funcționarilor publici. Aceste

acte normative integrează reformele Programului în legislația națională permanentă, ceea ce le face independente de ciclul de implementare 2023-2026.

Capacitatea instituțională a Căminării de Stat în domeniul managementului funcției publice a fost consolidată prin reorganizarea Direcției managementul funcției publice (Hotărârea Guvernului nr. 888/2023) și prin instruirea sistematică a personalului propriu și a funcționarilor din subdiviziunile de resurse umane (110 funcționari APC și APL instruiți în cadrul OS 1.2 pe parcursul perioadei de raportare). Această capacitate consolidată creează condiții pentru continuitatea coordonării reformei și pentru aplicarea uniformă a cadrului normativ după 2026.

Capacitatea Institutului Național de Administrație și Management Public a fost consolidată prin majorarea alocațiilor bugetare la 8,09 milioane lei pentru anul 2025 (Hotărârea Guvernului nr. 167/2025), execuția bugetară de 86,8% din această sumă, precum și prin dezvoltarea programelor specializate de formare. INAMP rămâne entitatea principală de formare a funcționarilor publici și beneficiază de o bază normativă consolidată prin Programul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pentru anii 2025-2027 (Hotărârea Guvernului nr. 166/2025).

Continuitatea reformei dincolo de orizontul Programului 2023-2026 este formal asigurată prin două instrumente strategice. Primul, Foaia de parcurs privind reforma administrației publice aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 274/2025, integrează componenta managementului funcției publice în agenda de aderare la UE, cu termene care depășesc anul 2026. Al doilea, Planul de acțiuni pentru implementarea reformelor în domeniul managementului funcției publice pentru anii 2025-2032, aprobat prin Ordinul Secretarului general al Guvernului nr. 278/2025, oferă un cadru de planificare pe șapte ani pentru continuarea reformelor structurale (recrutarea centralizată, cadrul de competențe, profesionalizarea conducerii de nivel superior).

Asistența externă pe termen mediu, în special prin proiectul „Administrație Publică Atractivă și Eficentă în Republica Moldova” implementat de GIZ Moldova și prin sprijinul altor parteneri de dezvoltare (Banca Mondială, Comisia Europeană), oferă resurse financiare și expertiză tehnică pentru continuarea reformelor în perioada 2026-2027 și posibil dincolo. Acest sprijin extern reprezintă atât un factor pozitiv (asigură resurse), cât și o sursă de risc privind durabilitatea, după cum se va arăta mai jos.

Riscurile pentru asigurarea durabilității

Riscul cel mai semnificativ pentru durabilitatea Subdomeniului 1 este legat de finalizarea reformei salarizării în sectorul bugetar. La data evaluării, ierarhia funcțiilor era în proces de validare. Dacă reforma salarizării nu este finalizată și aplicată efectiv până la sfârșitul anului 2026, multe dintre rezultatele Subdomeniului 1 (atractivitatea funcției publice, retenția personalului, recrutarea competitivă) nu vor putea fi confirmate ca durabile, iar elementele introduse prin Legea nr. 47/2024 (Corpul de rezervă, sistemul de carieră, stagiile plătite) riscă să rămână instrumente formale fără efect practic asupra serviciului public. Acest risc este accentuat de faptul că reforma salarizării depinde de Ministerul Finanțelor și de cadrul bugetar multianual, nu de Căminaria de Stat.

Un al doilea risc privește SIA EMRU. La data evaluării, conceptul sistemului a fost aprobat, dar dezvoltarea, testarea și operaționalizarea rămân pentru 2026. Durabilitatea acestui livrabil depinde de trei condiții: finalizarea sistemului în termenul prevăzut, asigurarea resurselor pentru întreținere și actualizare continuă după 2026 și extinderea la nivelul administrației publice locale. Programul nu prevede angajamente bugetare explicite pentru întreținerea sistemului după implementare, iar interesul autorităților publice locale pentru utilizarea SIA EMRU rămâne nedovedit. Dacă oricare dintre aceste condiții nu este îndeplinită, riscul ca sistemul să rămână subutilizat sau să devieze de la obiectivele inițiale este semnificativ.

Un al treilea risc privește capacitatea administrației publice locale de a absorbi reformele. Datele privind rata de instruire 40 ore/an la nivelul APL (regresie de la 30% la 13,1%) și ponderea redusă a funcționarilor APL instruiți în programe specializate (16% pentru APL față de 55,2% APC) arată că reformele Subdomeniului 1 nu au ajuns încă la administrația locală în mod sistematic. Continuitatea reformelor pentru APL după 2026 depinde de mecanisme dedicate de sprijin (resurse financiare alocate

UAT pentru formare, programe de instruire descentralizate, ghiduri și recomandări metodice adaptate), care la momentul evaluării nu sunt explicit prevăzute în Program.

Un al patrulea risc privește dependența de asistența externă. O parte semnificativă din resursele financiare și tehnice pentru reformele Subdomeniului 1 (organizarea sesiunilor de formare, elaborarea conceptelor, dezvoltarea SIA EMRU) provine din asistența externă, în special prin proiectul GIZ și prin sprijinul Comisiei Europene. Dacă această asistență se reduce sau nu este reînnoită după 2026, capacitatea instituțiilor naționale de a continua reformele cu resurse proprii rămâne nedemonstrată. Programul nu include o analiză a sustenabilității financiare a reformelor în absența asistenței externe.

Un al cincilea risc privește presiunea pieței muncii și a sectorului privat asupra retenției personalului calificat. Concurența cu sectorul privat pe segmentele de activitate care necesită competențe tehnice sau digitale, combinată cu migrația personalului calificat în străinătate, reprezintă un factor exogen care erodează durabilitatea investițiilor în formarea profesională. Dacă reforma salarizării nu compensează această presiune, formatorii și funcționarii instruiți prin Subdomeniul 1 pot fi atrași în afara sistemului public, ceea ce reduce randamentul investițiilor.

Echitate și incluziune în asigurarea durabilității

Pe dimensiunea echității, durabilitatea efectelor Subdomeniului 1 prezintă o vulnerabilitate structurală legată de decalajul APC-APL. Cele două dimensiuni dezagregate disponibile (rata de instruire 40 ore/an și ponderea funcționarilor instruiți în programe specializate) arată că administrația publică locală beneficiază mai puțin de reformele Programului. Dacă această disparitate persistă, durabilitatea reformelor de profesionalizare a funcției publice va fi inegală pe teritoriu, cu efecte concentrate în administrația centrală și efecte slabe la nivelul autorităților publice locale. Această distribuție inegală contravine principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” și poate genera, pe termen mediu, o accentuare a decalajului dintre capacitatea APC și capacitatea APL.

Pe dimensiunea de gen, indicatorul disponibil (ponderea femeilor în poziții de conducere de nivel superior) este construit ca prag de neregresie și nu poate confirma dacă reformele susțin un progres durabil pe acest aspect. Absența unor indicatori dezagregați pe gen pentru alte dimensiuni ale Subdomeniului 1 (acces la formare specializată, participare la stagii plătite, rata de promovare) limitează capacitatea de a evalua durabilitatea efectelor pe această dimensiune.

Pe dimensiunea de vârstă, ponderea absolvenților de stagii încadrați în serviciul public la 16,36% (sub ținta de 20%) ridică o problemă de durabilitate a reformei de atragere a tinerilor profesioniști. Dacă rata de încadrare nu crește semnificativ în 2026, programul de stagii poate să nu producă fluxul așteptat de personal nou calificat, iar efectul asupra atractivității funcției publice pentru tineri va rămâne limitat.

3.2.5 Impact

Evaluarea impactului unei politici publice este, conform ghidului metodologic, mai degrabă o sarcină a evaluării finale (ex-post), când se pot observa schimbările sistematice și de durată produse de intervenții. La etapa intermediară, cu un an rămas până la finele Programului 2023-2026 și cu reformele structurale principale ale Subdomeniului 1 (reforma salarizării, SIA EMRU) încă în desfășurare, analiza impactului poate fi doar preliminară. Constatările de mai jos se concentrează pe ceea ce poate fi documentat la nivelul schimbărilor observate până în 2025, cu mențiunea că o evaluare completă a impactului necesită un exercițiu ex-post.

Cauzalitatea impactului

Cei trei indicatori de impact ai obiectivului general 1, prezentați în Tabelul 1 al prezentei secțiuni, arată un nivel atins parțial: gradul de satisfacție profesională (64,8%) depășește ținta de 60%, accederea tinerilor profesioniști (16,36%) se află sub ținta de 20%, iar indicatorul de calitate a serviciilor de formare nu a fost calculat la data evaluării. Două probleme limitează capacitatea de a atribui aceste niveluri intervențiilor Programului. Prima, niciunul dintre cei trei indicatori nu dispune de valori de referință

stabilite la momentul adoptării Programului, ceea ce face imposibilă măsurarea variației produse pe parcursul implementării. A doua, doi dintre cei trei indicatori coincid cu valori raportate la indicatori de rezultat ai unor obiective specifice (OS 1.4 și OS 1.7), suprapunere deja semnalată în secțiunea de eficacitate, care arată că indicatorii de impact nu sunt măsurați printr-un instrument distinct.

În aceste condiții, atribuirea schimbărilor observate la nivel de impact către intervențiile Programului rămâne dificil de demonstrat. Schimbările cele mai importante așteptate de la Subdomeniul 1 (creșterea atractivității funcției publice, retenția personalului calificat, profesionalizarea sistematică) depind de finalizarea reformei salarizării și a sistemului informațional integrat, ambele aflate în derulare la data evaluării.

Schimbări transformaționale

La nivel normativ, Subdomeniul 1 a produs o transformare structurală a cadrului legal al funcției publice prin Legea nr. 47/2024 și actele de operaționalizare aferente (Hotărârea Guvernului nr. 581/2024, Hotărârea Guvernului nr. 566/2025). Aceste modificări au integrat în legislația națională elemente care nu existau anterior sau care erau reglementate fragmentar: Corpul de rezervă al funcționarilor publici, regulamentul concursului intern, stagiile plătite ca modalitate de acces în funcția publică, obligativitatea finanțării formării profesionale (minimum 2% din fondul de salarizare). Această transformare normativă reprezintă cel mai vizibil rezultat de impact al Programului la data evaluării.

Impactul diferențiat

Decalajul dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, observat pe componenta formării profesionale (rata de instruire 40 ore/an la 75,1% în APC față de 13,1% în APL), sugerează un impact teritorial inegal pe termen lung. Dacă această disparitate persistă după finalizarea Programului, intervențiile Subdomeniului 1 vor consolida o asimetrie de capacitate între APC și APL, cu efecte asupra calității serviciilor publice furnizate la nivel local. Această observație este preliminară și necesită confirmare prin date ulterioare.

Pe dimensiunea de gen și pe dimensiunea de vârstă, datele dezagregate disponibile sunt insuficiente pentru a evalua un impact specific. Constatările formulate în secțiunea de eficacitate (indicatorul de gen construit ca prag de neregresie, ponderea absolvenților de stagii încadrați sub țintă) rămân valabile la nivel de impact, schimbările atribuibile Programului pe aceste dimensiuni nu pot fi documentate cu rigoare la momentul evaluării intermediare.

Efecte neplanificate

Două efecte neplanificate semnalate în secțiunea de eficacitate au relevanță pentru analiza impactului. Primul, regresia ratei de instruire la nivelul APL (de la 30% la 13,1%), constituie un efect colateral negativ care contracarează parțial impactul pozitiv așteptat de la consolidarea capacităților de formare profesională. Al doilea, rata ridicată de retenție a funcționarilor publici nou-angajați (81,9% au activat minimum 12 luni de la angajare, mult peste ținta de 30%), ar putea constitui un efect colateral pozitiv al stabilizării așteptărilor privind reforma salarizării și a cadrului normativ. Atribuirea acestor efecte intervențiilor specifice ale Programului rămâne însă incertă.

3.3 Subdomeniu 2: Cadrul instituțional al administrației publice centrale

3.3.1 Relevanța

A. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor

Obiectivul general 2 vizează un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice și instituții de implementare (agenții publice)

Prevederile contradictorii și fragmentare ale cadrului de reglementare a administrației publice centrale reprezintă o problemă recurentă, documentată în analizele funcționale elaborate în perioada de referință, precum și în rapoartele de evaluare ale SIGMA și ale altor organizații naționale și internaționale. Caracterul lacunar și uneori contradictoriu al legislației care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice centrale a fost identificat în mod repetat ca un factor care îngreunează atât activitatea curentă, cât și eficiența sistemului administrativ în ansamblu. Prin urmare, problemele descrise în analiza situației pot fi considerate relevante în raport cu necesitățile reale ale beneficiarilor și cu disfuncționalitățile documentate ale sistemului.

O observație critică privind relevanța vizează însă discrepanța dintre formularea obiectivului general și amploarea reală a intervenției planificate. Formularea obiectivului general creează impresia unei reforme comprehensive a întregului sistem al administrației publice centrale. În realitate, la momentul elaborării documentului, intervenția viza un număr de 13 instituții, dintre care modificări structurale au fost propuse doar pentru șase, celelalte șapte urmând să fie menținute în subordinea actuală, cu argumente prezentate pentru fiecare caz în parte. Această discrepanță între ambiția declarată a obiectivului și intervenția planificată ridică întrebări privind măsura în care reforma era dimensionată pentru a produce schimbarea sistemică descrisă la nivel de obiectiv general.

O a doua observație privește amânarea intrării în vigoare a modificărilor pentru două dintre cele șase instituții vizate: Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Proprietății Publice. Schimbările de subordonare au fost reprogramate pentru sfârșitul anului 2027, deși pachetul legislativ și reorganizarea instituțională erau planificate inițial pentru 2024, conform planului de acțiuni. Această amânare semnalează dificultăți de implementare care depășesc simpla întârziere tehnică și sugerează că reforma a întâmpinat anumite obstacole, fie politice, fie instituționale care nu au fost anticipate sau gestionate în faza de planificare.

În ansamblu, criteriul relevanței prezintă o imagine mixtă. Problemele adresate de obiectivul 2 sunt relevante și bine documentate. Totuși, discrepanța dintre ambiția obiectivului general și spațiul restrâns al intervenției, cuplat cu amânarea modificărilor pentru două instituții din șase, diminuează impactul reformei ca răspuns la problemele identificate. Reforma este relevantă ca direcție, dar insuficientă ca magnitudine pentru a produce schimbarea sistemică pe care și-o propune.

B. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană se conjugă cu nevoia internă de raționalizare instituțională și constituie unul dintre factorii relevanți pentru reforma administrației publice centrale. Atât recomandările anuale ale Comisiei Europene, cât și concluziile Raportului SIGMA din 2023 subliniază necesitatea alinierii a administrației publice la standardele europene de bună guvernare, inclusiv în ceea ce privește claritatea mandatelor instituționale, separarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare și eliminarea suprapunerilor instituționale. Reforma instituțională vizată de Obiectivul 2 se înscrie într-un cadru de angajamente externe asumate, ceea ce îi asigură relevanță nu doar în raport cu nevoile interne, ci și cu obligațiile care decurg din procesul de integrare europeană. Iar caracterul continuu al reorganizărilor instituționale confirmă relevanța domeniului pentru acțiunile de reformă.

C. Calitatea obiectivului general 2

Obiectivele specifice acoperă, în linii mari, dimensiunile descrise în analiza situației. Dar, calitatea formulării este afectată de câteva deficiențe structurale, care au afectat impactul acțiunilor.

Prima observație ține de formularea obiectivelor specifice în logica outputurilor (măsoară gradul de realizare a unei acțiuni), nu a rezultatelor (măsoară gradul de realizare al unui obiectiv). Implementarea măsurilor legislative, aplicarea sistemelor unice de management financiar-bugetar, clarificarea criteriilor

de autogestiune și evaluarea sistemelor de guvernare descriu acțiuni, nu schimbări pe care implementarea acțiunilor ar trebui să le producă.

A doua deficiență se referă la calitatea indicatorilor. La nivelul rezultatelor, patru din șase obiective specifice includ atât valori de referință, cât și ținte finale. Însă la nivelul impactului, trei din patru indicatori nu au ținte stabilite pentru 2026. Totodată, indicatorii actuali precum, numărul total de entități ale administrației centrale, numărul ministerelor, distribuția subordonării autorităților administrației publice, reflectă doar modul de configurare a sistemului și nu asigură măsurarea efectelor acestora asupra calității guvernării. Acești indicatori pot confirma că o reorganizare a avut loc, dar nu pot răspunde la întrebarea principală a obiectivului: a devenit sistemul mai eficient și mai flexibil în beneficiul cetățenilor?

A treia dimensiune problematică este lipsa estimării costurilor pentru toate cele patru obiective specifice. Aceasta diminuează calitatea evaluării fezabilității financiare a intervențiilor și complică monitorizarea gradului de finanțare efectivă.

D. Adaptabilitatea în timp

Rezultatele vizate de Obiectivul 2 rămân relevante pe parcursul perioadei de implementare, iar evoluțiile din mediul extern au consolidat necesitatea intervențiilor planificate. Avansarea procesului de aderare la Uniunea Europeană, alături de continuarea agendei interne de reformă instituțională, a reconfirmat alinierea dintre direcțiile de reformă instituțională asumate și cerințele acquis-ului european în domeniul administrației publice.

Dar, adaptabilitatea în timp nu se rezumă doar la menținerea relevanței obiectivelor. Aceasta vizează și capacitatea sistemului de a ajusta implementarea la constrângerile apărute pe parcurs, fără a compromite logica de ansamblu a reformei. Din această perspectivă, decalarea termenului de reorganizare pentru Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Proprietății Publice de la 2024 la sfârșitul anului 2027 este un studiu de caz interesant. Pe de o parte, ar putea exista o recunoaștere a complexității reorganizării acestor instituții, pe de altă parte, aceste amânări pot reflecta rezistență instituțională sau constrângeri politice care nu au fost anticipate și gestionate în faza de planificare.

3.3.2 Coerența

A. Coerența internă

Obiectivul general și obiectivele specifice din Program sunt bine corelate cu prevederile Strategiei de reformă a administrației publice 2023-2030, direcțiile prioritare ale strategiei fiind preluate și detaliate la nivelul acțiunilor. Totuși, o observație de structură ține de faptul că strategia conține activități care au fost preluate ca acțiuni în planul de implementare al programului. În condițiile în care o strategie nu ar trebui să includă activități (acesta fiind rolul programului), această suprapunere aglomerează strategia și îi diminuează rolul de document de viziune macro, ale cărui direcții ar trebui detaliate operațional abia la etapa elaborării programului.

Unele acțiuni din cadrul Obiectivului 2 nu respectă o succesiune cronologică Acțiunea „Efectuarea analizelor funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale, ca bază de decizie pentru restructurare” avea termen de finalizare decembrie 2024, în timp ce acțiunea următoare „Pe baza recomandărilor analizelor funcționale comprehensive, raționalizarea și stabilizarea structurii administrației publice centrale” avea termen iulie 2024. Raționalizarea administrației publice centrale nu poate fi fundamentată pe concluziile unor analize care nu sunt încă pe deplin finalizate. Această planificare a acțiunilor afectează cauzalitatea dintre cele două intervenții și ridică întrebări despre măsura în care reorganizările au fost ghidate de concluziile analizelor funcționale.

O deficiență de coerență internă ține de indicarea surselor de date pentru indicatori. Dacă pentru indicatorii de impact sursele au fost identificate, pentru indicatorii de rezultat acestea lipsesc. Exemplul

indicatorului privind gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii ilustrează această problemă. Deși indicatorul există în document, acesta nu este monitorizat. Același indicator prezintă și un grad de contradicție. Ținta stabilită pentru 2026 este inferioară valorii de referință din 2023. Autogestiunea financiară presupune prin definiție creșterea gradului de acoperire a costurilor din venituri proprii și reducerea dependenței de subvențiile bugetare.

B. Coerența externă

Conform Raportului SIGMA din 2023, Republica Moldova a obținut punctajul maxim 5 din 5 la criteriul privind sfera de acoperire și domeniul de aplicare al documentelor de planificare a reformei administrației publice, ceea ce reflectă un nivel bun de aliniere a agendei de reformă la standardele internaționale în domeniu. Totuși, punctajul general la Principiul 1, care evaluează măsura în care Guvernul a elaborat și implementat o agendă efectivă a reformei administrației publice, a fost de 3 din 5, diminuat în principal din cauza întârzierilor în operaționalizarea prevederilor Strategiei prin programe. Astfel, documentele de planificare sunt bine concepute și aliniate la standarde, însă capacitatea de implementare rămâne un punct vulnerabil, confirmat și de constatările privind decalajele de implementare identificate la criteriul relevanței.

Programul asigură legătura cu mai multe documente strategice naționale și internaționale relevante, inclusiv Strategia de reformă a administrației publice 2023-2030, Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă.

O observație importantă se referă la relația cu Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2024-2027 (CFPI). Domeniile de intervenție ale celor două documente se suprapun parțial, în special în ceea ce privește sistemele de guvernare, managementul riscurilor și controlul intern. Este adevărat faptul că Programul CFPI detaliază această dimensiune într-un mod mai aprofundat și reprezintă o operaționalizare a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice. Această situație generează o situație în care două strategii sunt operaționalizate prin programe separate, dar cu domenii de intervenție parțial suprapuse. Deși la momentul analizei nu au fost identificate contradicții între direcțiile prioritare sau indicatorii stabiliți în cele două documente, dublarea planificării unor activități similare ridică întrebări privind eficiența utilizării resurselor, claritatea responsabilităților instituționale și riscul de raportare dublă a acelorași rezultate

3.3.3 Eficacitatea

Evaluarea eficacității Programului în raport cu Subdomeniul 2 se bazează pe datele privind nivelul indicatorilor de rezultat și de impact până la finele anului 2025, raportate în rapoartele de monitorizare a Programului, informațiilor prezentate de instituțiile responsabile de colectarea datelor, chestionar, focus grupuri, interviuri și alte surse menționate în metodologie și disponibile echipei de evaluare. Pentru detalii privind metodologia generală, criteriile de evaluare și sursele de date utilizate, a se vedea Capitolul Metodologie al prezentului raport. Programul fiind în implementare până la finele anului 2026, statusul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci probabilitatea estimată de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare. O parte din datele aferente anului 2025, în special pentru indicatorii din domeniul resurselor umane, sunt atribuite Raportului funcției publice pentru anul 2025.

Statutul progresului pe fiecare indicator este reflectat printr-un cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026 (formula de calcul este detaliată în Capitolul II. Metodologie):



Verde - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;



Galben - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;



Roșu - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;



Gri - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

A. Atingerea obiectivelor și rezultatelor

Atingerea indicatorilor de impact ai obiectivelor generale

Pentru a măsura nivelul de atingere a obiectivului 2 prin prisma criteriului eficacității, a fost evaluat gradul de realizare a acestuia și rezultatele obținute. În procesul evaluării eficacității, s-a analizat dacă s-au atins rezultatele, cum a fost făcut acest lucru, ce factori au contribuit la acest proces și dacă au fost generate careva efecte colaterale neanticipate.

Indicator	Valoare de referință 2023	Țintă 2026	Nivel 2025	Status	Observații
Măsura în care structura generală a ministerelor și a altor instituții centrale din subordinea Guvernului este rațională și coerentă (SIGMA)	50%	100%	indisponibil		Aprecierea finală a raționalității și coerenței structurii instituționale ține de metodologia/evaluarea SIGMA.
Numărul total de entități ale administrației centrale	68	indisponibil	83		În absența unei ținte stabilite pentru 2026, nu poate fi determinat dacă această evoluție reprezintă progres sau regres față de obiectivul de raționalizare instituțională.
Numărul ministerelor și ponderea lor în totalul entităților administrației publice centrale (SIGMA)	14	indisponibil	14		În absența unei ținte stabilite pentru 2026, nu poate fi determinat dacă această evoluție reprezintă progres sau regres față de obiectivul de raționalizare instituțională.
Autoritățile administrației publice centrale subordonate direct:					În absența unei ținte stabilite pentru 2026, nu poate fi determinat dacă această evoluție reprezintă progres sau regres față de obiectivul de raționalizare instituțională.
a) Guvernului	13	indisponibil	10		
b) ministerelor	50	indisponibil	58		
c) Parlamentului	20	indisponibil	12		

Măsurarea a impactului obiectivului 2 prezintă deficiențe care afectează interpretarea rezultatelor intermediare disponibile. Cinci din șase indicatori de impact nu au ținte stabilite pentru 2026, ceea ce face imposibilă aprecierea progresului față de o stare finală asumată. Totodată, în absența unor ținte clare, nu este posibil de determinat dacă reforma a produs rezultatele dorite și în ce direcție ar trebui să evolueze intervențiile viitoare.

Datele disponibile pentru 2025 adaugă o dimensiune suplimentară acestei probleme. Numărul total de entități ale administrației centrale a crescut de la 68 în 2023 la 83 în 2025, într-un context în care obiectivul era raționalizarea și eficientizarea sistemului instituțional. Această evoluție nu poate fi automat considerată contradictorie cu obiectivul reformei, dar în absența unei ținte și a unei explicații a direcției urmărite, ea rămâne dificil de interpretat și de evaluat.

Mai mult, natura indicatorilor selectați limitează dimensiunea de evaluare a impactului. Numărul de entități, numărul ministerelor și distribuția instituțiilor subordonate sunt indicatori de structură administrativă care nu permit măsurarea efectelor asupra calității guvernantei, eficienței decizionale sau calității serviciilor oferite cetățenilor. Un sistem cu 83 de entități poate funcționa mai bine sau mai rău decât unul cu 68. Numărul în sine nu spune nimic despre performanță.

Atingerea indicatorilor de rezultat ai obiectivelor specifice

Pentru cele 4 obiective specifice au fost setați 6 indicatori de rezultat, care urmează a fi atinși prin 13 acțiuni.

Tabelul 1.

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/ Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scaden t 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
2.1 Până la sfârșitul anului 2025, sistemul administrației centrale va fi raționalizat și eficientizat printr-un complex de măsuri legislative și prin management							
Numărul anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate	13	6		Ținta indicatorului nu poate fi atinsă în termenul planificat. Din cele 13 instituții vizate inițial, modificări structurale au fost propuse doar pentru 6, iar dintre acestea, doar 4 și-au schimbat subordonarea.	3	3	3
Evaluare calitativă anuală	indisponibil	indisponibil	indisponibil	Date neraportate la data evaluării. Indicator necalculabil în lipsa unei surse de monitorizare.			

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
2.2 Până la sfârșitul anului 2025, autorităților și instituțiilor publice centrale li se vor aplica sisteme unice de management financiar bugetar							
Ponderea subvențiilor din PIB repartizate instituțiilor publice	2.6%	1%		Indicatorul nu este monitorizat și publicat sistematic de nicio autoritate. Obținerea valorii necesită calcule manuale pe baza Raportului privind executarea bugetului de stat.	3	3	1

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
2.3 Până la 1 iulie 2025, se vor clarifica condițiile și criteriile de primire a statutului de autogestiune financiară în cazul instituțiilor publice							
Numărul instituțiilor publice centrale cu regim de autogestiune/ autofinanțare	295	350	237	Proiectul de lege privind instituțiile publice a fost aprobat de Parlament în lectura a doua abia pe 7 mai 2026 (date din document intern MF)	2	2	0
Gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii a instituțiilor publice la autogestiune/ autofinanțare	70%	50%	indisponibil	Date indisponibile/ neraportate Ținta pentru 2026 este inferioară valorii de referință din 2023, contrazicând logica autofinanțării, care presupune prin definiție creșterea gradului de acoperire a costurilor din venituri proprii.			

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
2.4 Până în anul 2026, sistemele de governanță, de management al riscurilor și control vor fi evaluate sistematic prin activitate de audit intern eficientă și consolidată							
Ponderea subdiviziunilor de audit intern funcționale	58%	75%	73%	Date preliminare - raportul final CFPI urmează să fie disponibil în iunie 2026.	5	1	1

La nivelul celor 6 indicatori de rezultat asociați obiectivelor specifice, distribuția statusului este următoarea:

- 1 indicator cu țintă atinsă sau pe traiectorie pozitivă;
- 1 indicator cu progres parțial;
- 1 indicator cu regresie;
- 3 indicatori neevaluabili la data evaluării din cauza absenței datelor de monitorizare sau a problemelor metodologice.

Realizarea acțiunilor planificate

Conform Raportului de monitorizare a Programului SRAP pentru anul 2025 (ianuarie 2026), gradul cumulativ de realizare a acțiunilor din subdomeniul 2 la finele anului 2025 este de 38,5% (5 din 13 acțiuni realizate - deși în raport e indicat un nivel de realizare de 30.7%). Distribuția temporală arată că dintre cele 9 acțiuni cu termen scadent până la finele anului 2025, 4 au fost realizate, ceea ce corespunde unei rate de respectare a termenelor de 44.4%. Restul de 4 acțiuni au termen exclusiv în 2026 și nu intră în analiza de eficacitate la momentul evaluării intermediare.

Realizări înregistrate la criteriul eficacității

Au fost depuse eforturi pentru o mai bună fundamentare și justificare a reorganizărilor la nivelul autorităților publice centrale. Utilizarea, chiar și parțială, a rezultatelor analizelor funcționale pentru schimbarea subordonării autorităților, dar și pentru elaborarea proiectelor normative care au stat la baza schimbărilor planificate de acest obiectiv (proiectul de lege privind instituțiile publice, proiectul privind migrarea autorităților administrative centrale concluziilor analizelor funcționale pentru) reprezintă un pas în direcția bună. Iar datele din chestionar, confirmă faptul că intervențiile din ultimi trei ani au contribuit atât la o delimitare mai clară a competențelor, cât și la o eficiență mai înaltă a activității autorităților publice.

Figura 3. În ce măsură există o delimitare clară între competențele, funcțiile și atribuțiile instituției dumneavoastră și cele ale altor instituții cu care interacționați frecvent?

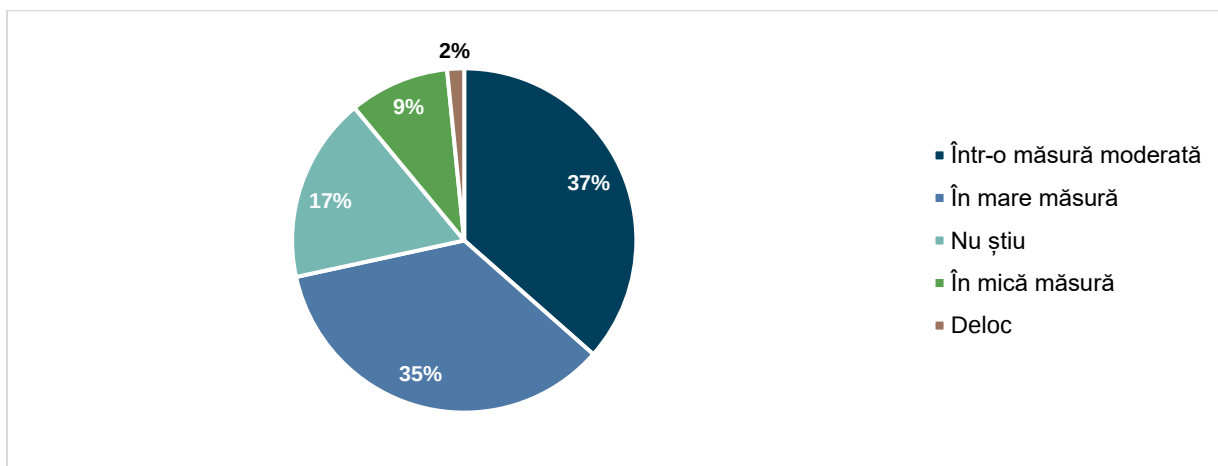
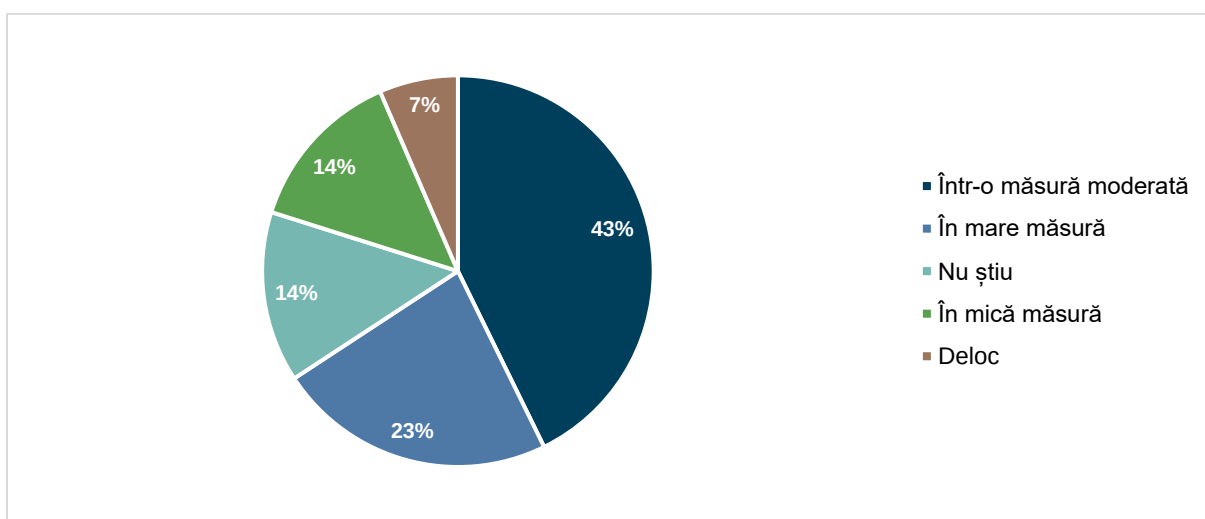


Figura 4. În ce măsură considerați că instituția în care activați funcționează mai eficient, ca urmare a reformelor implementate în ultimii 3 ani?



A fost efectuată o evaluare a sistemului de răspundere managerială în cadrul autorităților publice centrale. Implementarea noilor principii ar trebui să ducă la o îmbunătățire a supravegherii instituțiilor aflate în subordine.

Au fost elaborate și aprobate criteriile minime de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern. Subdimensionarea a fost în nenumărate rânduri identificată ca o problemă în acest domeniu. Restructurarea și consolidarea unităților de audit intern din toate cele 14 ministere a fost finalizată. Numărul posturilor de auditori interni în ministere a crescut cu 48%, de la 33 la 49. Astfel, la sfârșitul anului 2025, toate ministerele respectau criteriul minim privind alocarea resurselor umane pentru funcția de audit intern. A fost aprobat cadrul normativ pentru digitalizarea procesului de certificare a auditorilor interni. În anul 2024 și 2025 au fost eliberate câte 23 de certificate pe an, iar numărul total de auditori certificați a crescut cu 72% față de sfârșitul anului 2023. Datele din chestionar, la fel confirmă această dinamică pozitivă înregistrată în domeniul auditului.

Figura 5. În ce măsură sistemul de control intern managerial existent în instituție funcționează eficient și contribuie la utilizarea optimă a resurselor publice?

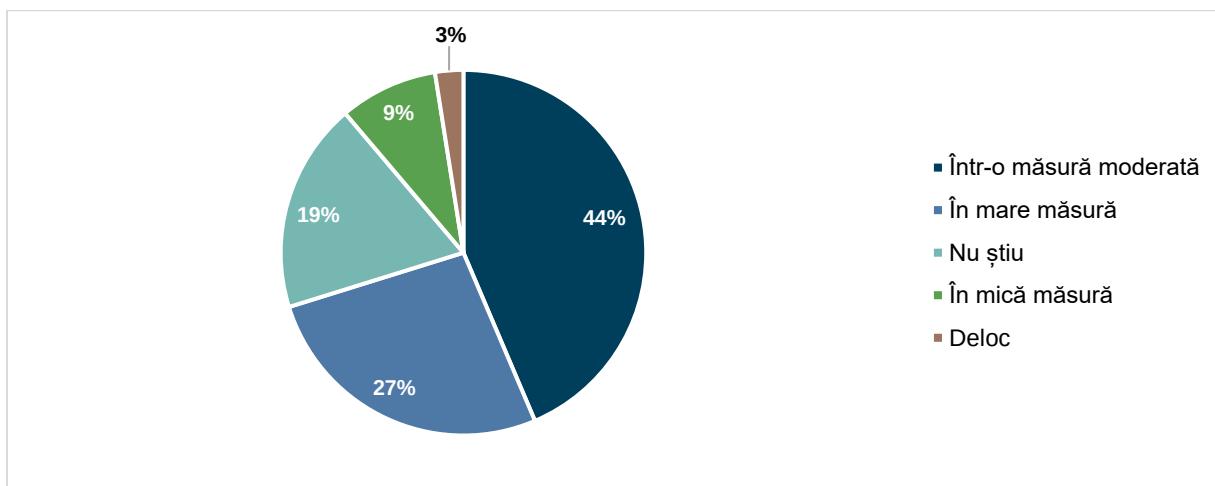
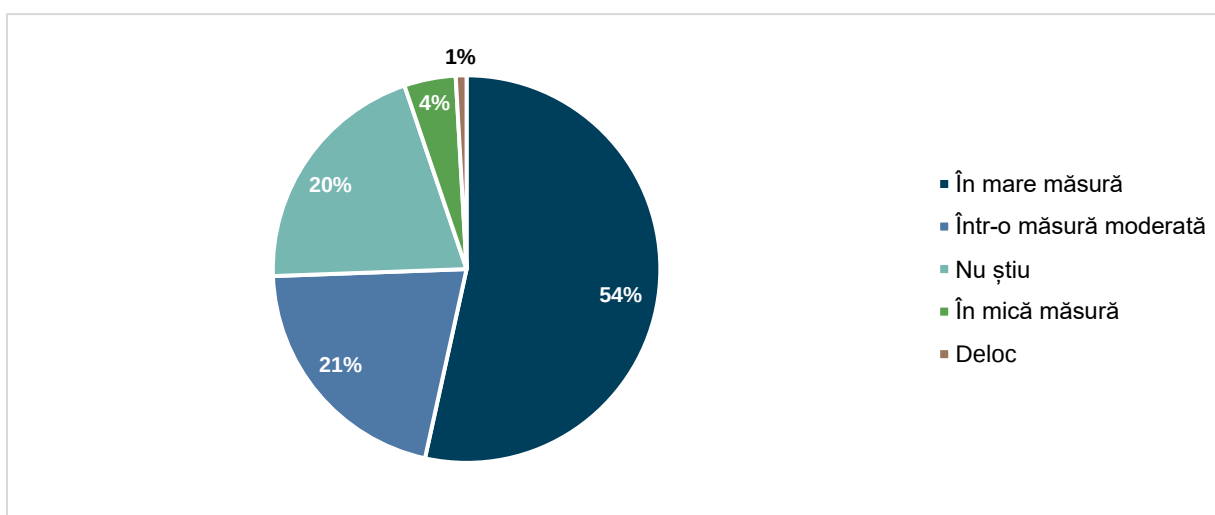


Figura 6. În ce măsură recomandările auditului intern sunt luate în considerare și implementate de conducerea instituției?



Relația dintre acțiuni, rezultate și impact

La OS 2.1, toate acțiunile planificate au fost realizate, însă indicatorul de rezultat asociat obiectivului nu va fi atins. Această situație este explicată parțial de o deficiență identificată anterior, în care atât obiectivul specific, cât și acțiunea utilizează același indicator (indicator de rezultat vs indicator de output). Această suprapunere nu permite o distincție dintre realizarea acțiunii și producerea rezultatului urmărit.

OS 2.3 este cel mai problematic obiectiv din perspectiva relației dintre acțiuni și rezultate. Niciuna dintre cele două acțiuni planificate nu a fost realizată în termen, iar evoluția indicatorilor înregistrează regrese față de valorile de referință. Numărul instituțiilor publice cu regim de autofinanțare a scăzut în loc să crească, iar indicatorul privind gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii a fost planificat să regreseze față de valoarea de referință.

La OS 2.4, indicatorul va fi, cel mai probabil, atins în termenul planificat. Deși 4 din 5 acțiuni au termen de finalizare sfârșitul anului 2026, pentru fiecare dintre acestea au fost demarate activități intermediare care susțin finalizarea implementării în termen.

B. Măsurarea importanței relative a obiectivelor atinse

Ierarhizarea obiectivelor specifice după contribuția structurală

OS 2.1 este obiectivul cu cea mai mare contribuție structurală la obiectivul general, deoarece adresează direct dimensiunea centrală a reformei, reorganizarea instituțională și clarificarea mandatelor.

Raționalizarea structurii administrației publice centrale urma să fie realizată prin aprobarea a trei acte legislative: proiectul de lege privind instituțiile publice, proiectul de lege cu privire la migrarea autorităților administrative centrale și proiectul de lege privind cadrul normativ conex. Este important de menționat că și OS 2.3 privind clarificarea statutului de autogestiune financiară și parțial OS 2.2 urmează să fie operaționalizat prin aceleași acte legislative, ceea ce creează o dependență structurală între cele trei obiective specifice și face din adoptarea și implementarea acestui pachet legislativ condiția necesară pentru progresul obiectivului general.

Implicațiile blocajului obiectivelor

O constatare importantă privește domeniul de aplicare al legii instituțiilor publice. Un număr semnificativ de sectoare a fost exceptat de la regulile generale, printre care sectorul vitivinicol, acordarea asistenței financiare pentru susținerea antreprenoriatului, domeniul eficienței energetice și al surselor regenerabile de energie, dotarea tehnică a agriculturii și implementarea proiectelor de dezvoltare regională. Excepțiile de la cadrul general de reglementare generează riscuri de tratament diferențiat și perpetuează tocmai fragmentarea și suprapunerea de competențe pe care reforma și-a propus să le elimine. În condițiile în care delimitarea clară a rolurilor între instituțiile de fundamentare a politicilor publice și cele de implementare constituie unul dintre obiectivele explicite ale reformei, exceptarea unor sectoare întregi de la regulile generale compromise coerența intervenției. Acest exemplu ilustrează distincția dintre un indicator de output și unul de rezultat. Adoptarea legii, indicator de output, poate fi considerată ca realizată, însă efectul urmărit al acesteia, raționalizarea și standardizarea instituțiilor publice ca indicator de rezultat, rămâne neatins atâta timp cât domeniul de aplicare al legii exclude tocmai sectoarele unde fragmentarea și suprapunerea de competențe sunt mai pronunțate. Cu alte cuvinte, acțiunea a fost finalizată, dar schimbarea de condiție pe care aceasta ar fi trebuit să o producă este doar parțial generată.

C. Diferențierea și dezagregarea rezultatelor

Niciun indicator al obiectivului 2 nu include un nivel de dezagregare a datelor. Toți indicatorii măsoară situația la nivel agregat, fără a permite identificarea variațiilor între tipuri de instituții, sectoare de activitate sau niveluri administrative. Această limitare este relevantă deoarece problemele adresate de obiectiv nu se manifestă uniform în sistem: capacitatea de audit intern, maturitatea managementului riscurilor sau gradul de dependență de subvențiile bugetare diferă semnificativ între instituțiile administrației publice centrale și cele locale, între instituțiile mari și cele mici și între sectoare. Măsurarea exclusiv la nivel agregat poate genera o imagine distorsionată a progresului și împiedică identificarea zonelor unde intervențiile sunt insuficiente sau unde problemele sunt mai pronunțate.

Datele disponibile din surse externe confirmă relevanța acestei lacune. Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2024 evidențiază unele din decalaje între nivelul central și cel local în domenii direct relevante pentru obiectivul 2. Astfel, doar 71% dintre autoritățile publice locale de nivelul II au elaborat programe anuale de instruire pe baza unei evaluări reale a necesităților, față de 93,7% dintre autoritățile publice centrale. Decalajul este și mai pronunțat în ceea ce privește managementul riscurilor, dacă 69% dintre autoritățile centrale raportează existența unei strategii proprii de management al riscurilor și 81% dețin un registru consolidat al riscurilor, la nivel local aceste valori coboară la 17%, respectiv 46%. Aceste exemple de diferențe sunt importante și ar trebui să fie reflectate la formularea indicatorilor.

Efecte neplanificate

O observație relevantă privind efectele neplanificate ale intervenției vizează faptul că reorganizările instituționale nu s-au limitat la cele 13 instituții incluse în planul de acțiuni care vizau migrarea din subordinea Guvernului către ministerele de resort. În perioada de implementare au avut loc reorganizări în domenii precum protecția mediului, prin reorganizarea Agenției de Mediu, crearea Autorității de Meteorologie și Monitoring de Mediu și în domeniul serviciilor specializate, prin reorganizarea Agenției pentru Gestionarea Serviciilor cu Specializare Înaltă. Aceste desfășurări sugerează că reforma instituțională a administrației publice centrale a depășit intervențiile planificate inițial.

Aceasta este o constatare cu două fețe din perspectiva evaluării. Pe de o parte, ea poate indica o dinamică pozitivă, reforma inițială generând un impuls mai larg de raționalizare instituțională. Pe de altă parte, reorganizările desfășurate în afara intervențiilor planificate de Program ridică întrebări privind coerența procesului.

D. Factorii de influență

Factori endogeni

Cancelaria de Stat a demonstrat o capacitate bună de elaborare și aprobare a cadrului normativ de care depindea atingerea obiectivelor specifice și indicatorilor stabiliți. Un factor intern cu impact semnificativ asupra direcției reformei a fost însă procesul legislativ de aprobare a actelor normative de către Parlamentul Republicii Moldova. Atât proiectul de lege cu privire la migrarea autorităților administrative centrale, cât și proiectul de lege privind instituțiile publice au fost modificate în procesul de adoptare prin introducerea unor excepții, fie excluderea unor domenii de sub incidența reformei, fie extinderea perioadei de tranziție pentru schimbarea subordonării unor autorități. Acest fapt a afectat atât direcția, cât și viteza implementării reformei instituționale.

Un factor endogen suplimentar care merită menționat este rezistența instituțională a unor autorități vizate de reorganizare. Procesele de schimbare a subordonării și redefinire a mandatelor implică inevitabil redistribuirea resurselor și a influenței instituționale, generând inerție și opoziție din partea actorilor afectați.

Factori exogeni

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană a funcționat ca un factor de presiune pozitivă și de menținere a urgenței reformei. Rapoartele de monitorizare a implementării recomandărilor SIGMA au reprezentat un mecanism extern de responsabilizare și încurajare în gestionarea procesului de reformă, oferind atât un cadru de referință, cât și un stimulent pentru progres. Totodată, proiectele

3.3.4 Durabilitatea

Evaluarea durabilității la etapă intermediară este, prin natura sa, parțială. Efectele și beneficiile unei intervenții de politică publică pot fi confirmate ca durabile abia după încheierea perioadei de implementare, când comportamentul sistemului poate fi observat în absența intervențiilor active. La data evaluării, subdomeniul 2 mai are un an de implementare până la finele anului 2026. Cu toate acestea, mai mulți factori identificați în analiza implementării prefigurează deja vulnerabilități cu implicații directe asupra durabilității pe termen lung.

Modificările introduse în procesul legislativ, cum ar fi excluderea unor sectoare din domeniul de aplicare al legii instituțiilor publice și extinderea perioadelor de tranziție pentru schimbarea subordonării unor autorități, indică că reforma nu a reușit să instituționalizeze pe deplin principiile pe care și le-a propus în faza sa inițială, într-un context politic favorabil și cu presiune externă activă din partea procesului de aderare la UE. Un cadru normativ adoptat cu excepții este prin definiție mai vulnerabil la erodare ulterioară. Fiecare excepție creează un precedent și un spațiu de negociere pentru actorii care vor căuta să extindă aceste excepții în viitor, în special în condițiile unor schimbări de guvern.

În procesul de aprobare a legii în Parlament au fost recepționate avize negative din partea mai multor instituții publice, fiecare argumentând de ce sectorul sau domeniul său de activitate ar trebui exceptat de la prevederile noului cadru normativ. Această opoziție reflectă o rezistență instituțională structurală față de redistribuirea resurselor și a influenței pe care reorganizarea o implică. Rezistența instituțională nu dispare odată cu adoptarea actelor normative. În absența unor mecanisme de responsabilizare și a unor stimulente pentru conformare, ea va continua să se manifeste și riscă să se accelereze în condițiile reducerii presiunii politice externe.

3.3.5 Impact

Evaluarea impactului unei politici publice conform ghidului metodologic este mai degrabă sarcina evaluării finale ex-post, când pot fi observate schimbările sistemice și de durată produse de intervenții. La etapa intermediară, cu un an rămas până la finele Programului 2023-2026 și cu reformele principale ale subdomeniului 2 încă în perioada de tranziție, analiza impactului poate fi doar preliminară.

Măsurarea impactului obiectivului 2 prezintă deficiențe care afectează interpretarea rezultatelor intermediare disponibile. Patru din cinci indicatori de impact nu au ținte stabilite pentru 2026, ceea ce face imposibilă aprecierea progresului. În absența unor ținte, nu poate fi determinat dacă reforma a produs rezultatele dorite și în ce direcție ar trebui să evolueze intervențiile viitoare. Datele disponibile pentru 2025 adaugă o dimensiune suplimentară acestei probleme. Numărul total de entități ale administrației centrale a crescut de la 68 în 2023 la 83 în 2025 într-un context în care obiectivul declarat era raționalizarea și eficientizarea sistemului instituțional. Această evoluție nu poate fi automat considerată contradictorie cu obiectivul reformei, însă în absența unei ținte și a unei justificări a direcției urmărite în document, ea rămâne dificil de interpretat. Totodată, formularea indicatorilor limitează capacitatea de evaluare a impactului. Numărul de entități, numărul ministerelor și distribuția instituțiilor subordonate sunt indicatori de structură administrativă. Acest tip de indicatori nu permit măsurarea efectelor acestora asupra calității guvernantei, eficienței decizionale sau calității serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri.

Astfel, la etapa intermediară, impactul obiectivului 2 nu poate fi evaluat. Datele disponibile confirmă că anumite reorganizări instituționale au avut loc, dar nu permit concluzia că sistemul funcționează mai eficient sau mai flexibil ca urmare a acestora.

3.4 Subdomeniu 3: Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice

3.4.1 Relevanța

A. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor

Obiectivul general vizează un sistem de planificare strategică și elaborare a politicilor publice consolidat, eficient și bazat pe dovezi, capabil să sprijine procesul de aderare la Uniunea Europeană și să asigure coerența între prioritățile strategice și alocările bugetare. Problemele identificate la baza subdomeniului, calitatea variabilă a documentelor de politici publice, aplicarea neuniformă a analizelor ex-ante și ex-post, necorelarea planificării strategice cu programarea bugetară, capacitatea limitată de transpunere a acquis-ului UE și consultarea publică parțial formală, corespundea unor realități documentate la momentul adoptării Programului. Datele de referință din Strategie confirmă această ancorare: rata de conformare a documentelor de politici publice era de 66%, gradul de implementare a politicilor planificate era de 45%, ponderea documentelor precedate de analiza ex-ante era de 30%, iar gradul de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu era de 30%. Raportul SIGMA 2023 confirmă din perspectivă externă această diagnoză, semnalând capacități instituționale variabile pentru elaborarea și coordonarea politicilor publice și absența, la momentul evaluării, a unui Program Național de Aderare consolidat.

Programul de implementare operaționalizează aceste probleme prin șapte obiective specifice care acoperă ciclul complet al politicilor publice: digitalizarea sistemului de planificare și monitorizare (OS 3.1), alinierea la criteriile de aderare la UE (OS 3.2), eficientizarea procesului legislativ (OS 3.3), racordarea planificării bugetare cu prioritățile strategice (OS 3.4), consolidarea controlului intern managerial (OS 3.5), îmbunătățirea consultărilor publice (OS 3.6) și fortificarea dialogului instituționalizat cu sectorul asociativ și privat (OS 3.7). Această arhitectură reflectă o înțelegere comprehensivă a problemelor diagnosticate și o acoperire echilibrată a dimensiunilor cheie ale planificării strategice și elaborării politicilor publice.

Prioritizarea resurselor financiare în cadrul subdomeniului reflectă logica intervenției: cea mai mare alocare este rezervată OS 3.2 privind alinierea la criteriile de aderare la UE (12 milioane lei, reprezentând aproximativ jumătate din bugetul subdomeniului), urmată de OS 3.1 privind sistemul e-

Monitorizare (4,4 milioane lei). Această distribuție este consistentă cu prioritatea politică acordată procesului de aderare și cu rolul infrastructural al sistemelor digitale de planificare. Asistența externă reprezintă o componentă importantă a finanțării (23 milioane lei din totalul de aproximativ 25,6 milioane lei), ceea ce confirmă atractivitatea subdomeniului pentru partenerii de dezvoltare și relevanța sa în contextul european.

B. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană este integrat ca prioritate centrală a Strategiei PAR 2023-2030, adoptată după obținerea statutului de țară candidat în iunie 2022. Pe parcursul perioadei de implementare a Programului, deschiderea negocierilor de aderare în iunie 2024 a accelerat ritmul intervențiilor planificate, în special pe componenta transpunerii acquis-ului UE și gestionării documentelor de poziție în cadrul negocierilor. Aprobarea Foii de parcurs privind reforma administrației publice prin Hotărârea Guvernului nr. 274/2025 confirmă continuitatea acestei priorități politice, cu termene care depășesc anul 2026.

Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, adoptat și actualizat anual, constituie instrumentul de referință pentru OS 3.2. Existența și actualizarea sistematică a PNA, în corespondență cu rapoartele anuale ale Comisiei Europene, confirmă că subdomeniul răspunde unei nevoi reale de coordonare a procesului de armonizare legislativă. În același timp, amplexarea sarcinii (1.618 acte UE asumate pentru transpunere) și gradul de implementare a acțiunilor PNA în 2025 (56%) indică un decalaj între ambiția cadrului strategic și ritmul efectiv al transpunerii, care va influența gradul de atingere a țintelor pentru 2026.

Pe parcursul perioadei de implementare au fost adoptate mai multe acte normative care consolidează cadrul de planificare strategică și extind relevanța intervențiilor: Hotărârea Guvernului nr. 661/2024 a modificat HG nr. 386/2020 privind planificarea strategică, integrând actualizări metodologice, Legea nr. 327/2025 a introdus angajamente multianuale pentru investiții capitale, ceea ce sprijină OS 3.4 privind racordarea planificării bugetare, Legea nr. 109/2025 privind datele deschise a creat un cadru complementar pentru transparența procesului decizional acoperit de OS 3.6.

C. Calitatea documentului de politici publice

Analiza situației din Program pentru Subdomeniul 3 este una dintre cele mai bine documentate din întregul Program, cu date cantitative concrete care permit ancorarea obiectivelor în realități măsurabile (ex. rata de conformare 66%, gradul de implementare 45%, ponderea ex-ante 30%, gradul de acoperire financiară 30%). Cele șapte obiective specifice acoperă dimensiunile cheie ale planificării strategice și elaborării politicilor publice.

Calitatea indicatorilor de monitorizare pentru Subdomeniul 3 este, de asemenea, superioară mediei Programului, în cea mai mare măsură fiind prezente valorile de referință și țintele. Acest cadru de monitorizare detaliat permite evaluarea progresului pe componente specifice și identificarea zonelor cu evoluție mai rapidă sau mai lentă.

Două aspecte privind calitatea documentului merită atenție pentru o eventuală revizuire. Primul, indicatorii de impact ai obiectivului general 3 sunt cei trei indicatori WGI ai Băncii Mondiale (Eficacitatea Guvernului, Calitatea reglementării, Voce și responsabilitate) plus ponderea indicatorilor SND/PND/ODD atinși. Acești indicatori sunt comuni întregii Strategii PAR și nu permit atribuirea progresului specific Subdomeniului 3. Al doilea, OS 3.6 (transparența decizională) și OS 3.7 (platforme consultative) au un număr mai redus de acțiuni concrete (1 acțiune pentru OS 3.6, 3 acțiuni pentru OS 3.7), ceea ce limitează amplexarea intervențiilor pe aceste dimensiuni.

D. Adaptabilitatea în timp

Obiectivele Subdomeniului 3, formulate inițial cu o orientare clară pe procesul de aderare la UE încă din Strategia PAR 2023-2030, au rămas valide pe parcursul perioadei de implementare. Accelerarea negocierilor de aderare după 2024 a confirmat oportunitatea acestei orientări, dar a ridicat și nivelul cerințelor de capacitate administrativă, în special pe componentele transpunerii acquis-ului UE și procesării legislative. Adoptarea Programului Național de Aderare, modificarea cadrului de planificare

strategică prin Hotărârea Guvernului nr. 661/2024 și aprobarea Legii nr. 327/2025 privind angajamentele multianuale pentru investiții capitale reprezintă realizări care extind aplicabilitatea intervențiilor dincolo de orizontul Programului 2023-2026.

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025) preia obiectivele componentei de planificare strategică și elaborare a politicilor publice și le proiectează cu termene care depășesc anul 2026, confirmând că reformele inițiate prin Subdomeniul 3 sunt aliniate la agenda strategică pe termen lung a statului. Această continuitate formală, combinată cu cadrul normativ consolidat și cu indicatorii integrați în sistemul informațional, plasează subdomeniul într-o poziție favorabilă pentru menținerea relevanței și în ciclul următor de planificare (2027-2030).

3.4.2 Coerența

A. Coerența internă

Arhitectura obiectivelor Subdomeniului 3 este coerentă în principiu. Cele șapte obiective specifice se organizează logic pe trei dimensiuni complementare ale ciclului politicilor publice. Această progresie reflectă o logică de intervenție în care infrastructura digitală și metodologică pregătește terenul pentru transformările de fond, iar consultarea publică încheie ciclul prin asigurarea unei interfețe deschise cu societatea.

O primă observație de coerență internă privește relația dintre obiectivul general 3 și obiectivele specifice. Cele șapte obiective specifice acoperă logic toate componentele majore ale ciclului politicilor publice și au o legătură clară cu obiectivul general, iar la acest nivel nu sunt identificate lacune semnificative de coerență.

O a doua observație privește dependența funcțională a OS 3.1 (sistemul e-Monitorizare) față de celelalte obiective specifice. SI e-Monitorizare este infrastructura digitală principală pentru monitorizarea documentelor de politici publice (relevant pentru toate OS-urile care produc astfel de documente), pentru integrarea indicatorilor (OS 3.4) și pentru evaluarea conformării metodologice (OS 3.1, OS 3.3). Această dependență a fost gestionată activ pe parcursul implementării: la finele anului 2025, conform Raportului SRAP, sistemul a fost dezvoltat și utilizat pentru integrarea celor 579 de indicatori de monitorizare. Operaționalizarea completă rămâne planificată pentru 2026.

O a treia observație privește coerența ritmurilor de implementare. OS 3.4 (racordarea bugetară) și OS 3.7 (platforme consultative) au concentrat acțiunile în primii doi ani ai Programului (2023-2024), creând cadrul instituțional necesar, OS 3.1, OS 3.3, OS 3.5 au plasat acțiuni principale în 2024-2025, OS 3.2 are caracter continuu, în corespondență cu ritmul anual al PNA. Această distribuție temporală este coerentă cu logica intervenției, iar acțiunile cu termene exclusiv în 2026 (6 acțiuni din 38) sunt rezervate pentru consolidarea finală a componentelor digitale (OS 3.1) și pentru extinderea capacităților (OS 3.3, OS 3.5).

B. Coerența externă

Corelarea cu cadrul național de planificare strategică

Subdomeniul 3 se află în relație directă cu Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 privind planificarea strategică, monitorizarea și raportarea, principalul cadru metodologic pentru elaborarea documentelor de politici publice. Această corelare a fost consolidată semnificativ pe parcursul implementării prin Hotărârea Guvernului nr. 661/2024, care a modificat Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, integrând actualizări metodologice rezultate din analiza acțiunii 3.1.5 (evaluarea cadrului normativ și metodologic în domeniul planificării strategice).

Corelarea cu Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană

OS 3.2 este structural corelat cu Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. PNA a fost elaborat și aprobat ca instrument-cadru pentru transpunerea acquis-ului UE, iar acțiunile OS 3.2 (operaționalizarea unității centralizate de traducere, fortificarea capacităților de transpunere, instruirea funcționarilor publici implicați în armonizare) sprijină direct implementarea PNA.

Coerența între cele două instrumente este vizibilă atât la nivel de design (acțiunile OS 3.2 răspund cerințelor PNA), cât și operațional (în 2025, 470 din cele 839 de acțiuni PNA au fost realizate, iar 366 acte UE au fost transpuse).

Foia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025) preia componentele Subdomeniului 3 ca parte a angajamentelor formale de aderare, asigurând coerența pe termen mediu între prioritățile de reformă administrativă și agenda europeană.

Corelarea cu Cadrul bugetar pe termen mediu

OS 3.4 vizează în mod direct racordarea planificării strategice cu programarea bugetară prin Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM). Această corelare este parțial îndeplinită la finele anului 2025, gradul de acoperire financiară a documentelor de politici publice a evoluat de la 30% (valoare de referință) la 61,2% (nivel calculat ca medie ponderată după cost a 52 de programe analizate), apropiindu-se de ținta de 70%.

O zonă care necesită atenție continuată este indicatorul privind corelarea CBTM cu prioritățile din PND, pentru care nu sunt disponibile date pentru anul 2025, întrucât CBTM nu a fost aprobat în acest an. La data evaluării, nici CBTM pentru perioada 2026-2028 nu a fost aprobat, iar Planul Național de Reglementări pentru anul 2026 nu este disponibil. Această situație creează o întârziere în confirmarea coerenței operaționale dintre planificarea strategică și programarea bugetară și va influența capacitatea de finalizare a obiectivelor OS 3.4 în ultimul an de implementare a Programului.

Percepția respondenților la chestionar nuanțează această constatare. La Întrebarea - Cum apreciați gradul de corelare a documentelor de planificare și de politici publice a instituției dumneavoastră cu alocările bugetare disponibile în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, doar 24% dintre respondenți apreciază că planificarea instituției lor este pe deplin corelată cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, iar 30% indică un nivel apropiat, în timp ce 35% se situează la mijlocul scalei și 12% raportează corelare slabă sau absentă. La Întrebarea În ce măsură prioritățile din documentele de planificare și de politici publice ale instituției dumneavoastră se regăsesc în bugetul aprobat, două treimi dintre respondenți (67%) nu pot estima ponderea priorităților din documentele de politici publice care se regăsesc efectiv în bugetul aprobat, iar doar 18% indică o pondere de peste 70%. Aceste rezultate arată că racordarea operațională planificare-buget rămâne dificil de demonstrat la nivelul instituțiilor implementatoare, ceea ce întărește necesitatea aprobării CBTM 2026-2028 și a consolidării instrumentelor de prioritizare bugetară a politicilor publice.

Figura 7. Gradul de corelare a documentelor de planificare cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

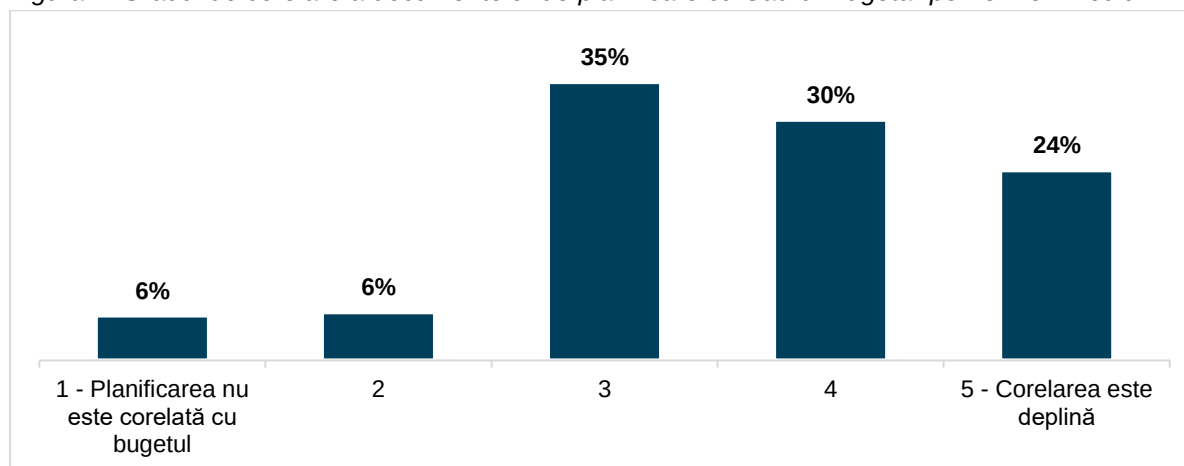
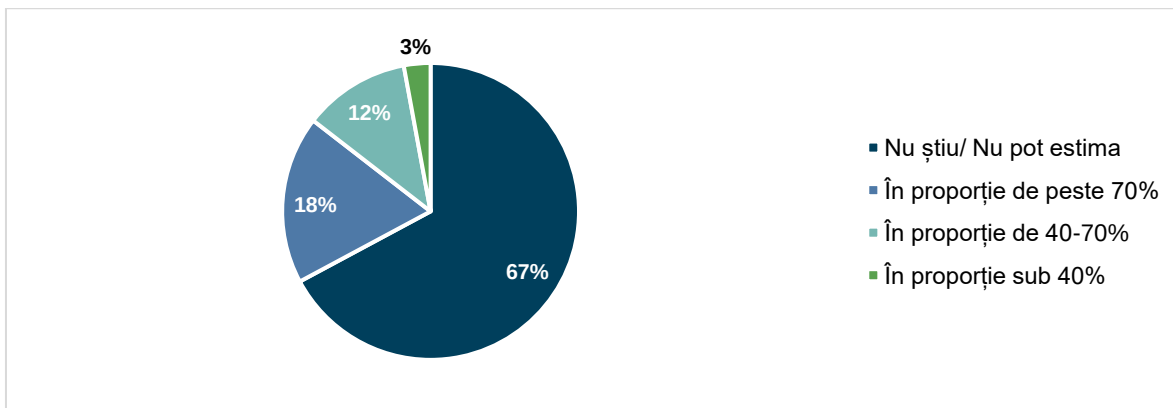


Figura 8: Măsura în care prioritățile din documentele de politici se regăsesc în bugetul aprobat.



Corelarea cu cadrul normativ privind transparența decizională

OS 3.6 și OS 3.7 se află în relație de coerență cu Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, cu HG nr. 967/2016 privind mecanismul de consultare publică și cu Legea nr. 109/2025 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public. Pe parcursul perioadei evaluate, rata de consultare publică a proiectelor de acte normative a atins 100% (față de ținta de 95%), iar Regulamentul-cadru pentru crearea Platformelor consultative permanente a fost aprobat. Adoptarea Legii nr. 109/2025 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public extinde acest cadru și creează condiții suplimentare pentru transparență, ceea ce sprijină obiectivele OS 3.6.

Corelarea cu Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice

OS 3.4 și OS 3.5 sunt în relație de complementaritate cu Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 (HG nr. 71/2023). Strategia MFP recunoaște în secțiunile sale privind planificarea strategică și controlul intern managerial aceleași priorități pe care le urmărește Subdomeniul 3 al Programului PAR. Coordonarea operațională între cele două instrumente s-a manifestat prin elaborarea instrumentelor de estimare a costurilor (OS 3.4.5), prin modificarea cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice (OS 3.4.8) și prin extinderea sistemului SIA „Control intern managerial și audit intern” (OS 3.5.5).

3.4.3 Eficacitatea

Evaluarea eficacității Programului în raport cu Subdomeniul 3 se bazează pe datele privind nivelul indicatorilor de rezultat și de impact până la finele anului 2025, raportate în rapoartele de monitorizare a Programului, informațiilor prezentate de instituțiile responsabile de colectarea datelor, chestionar, focus grupuri, interviuri și alte surse menționate în metodologie și disponibile echipei de evaluare. Pentru detalii privind metodologia generală, criteriile de evaluare și sursele de date utilizate, a se vedea Capitolul Metodologie al prezentului raport. Programul fiind în implementare până la finele anului 2026, statusul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci probabilitatea estimată de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare. Datele aferente indicatorilor WGI din Tabelul 1 sunt cele mai recente disponibile în baza de date a Băncii Mondiale (anul 2024), întrucât valorile pentru anul 2025 nu erau publicate la data evaluării.

Statusul progresului pe fiecare indicator este reflectat printr-un cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026 (formula de calcul este detaliată în Capitolul II al prezentului raport):



Verde - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;



Galben - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;



Roșu - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;

 **Gri** - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

A. Atingerea obiectivelor și rezultatelor

Atingerea indicatorilor de impact ai obiectivului general 3

La nivelul obiectivului general 3, Programul prevede patru indicatori de impact: trei indicatori WGI ai Băncii Mondiale (Eficacitatea Guvernului, Calitatea reglementării, Voce și responsabilitate) și un indicator agregat privind ponderea indicatorilor de impact ai obiectivelor strategice atinse din Strategia Națională de Dezvoltare, Planul Național de Dezvoltare și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă.

Progresul pe indicatorii de impact ai obiectivului general 3

Indicator	Valoare de referință 2023	Țintă 2026	Nivel 2025	Status	Observații
Eficacitatea Guvernului	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-18,8 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-53,8 %	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 20 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 55 %	Anul 2024 Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-48,9; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-63,8		Datele 2024 publicate de Banca Mondială depășesc ținta 2026 pe ambele limite ale intervalului. Indicatorul este comun întregii Strategii PAR. Valorile de referință 2023 utilizate în Program (18,8% – 53,8%) nu corespund datelor disponibile în baza de date a Băncii Mondiale (43,2% – 58,2%).
Calitatea reglementărilor	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-39,9 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-64,9 %	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 41 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 66 %	Anul 2024 Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-48,7; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-59,5		Limita inferioară depășește ținta, limita superioară este sub ținta 2026. Valorile de referință 2023 utilizate în Program (39,9% – 64,9%) nu corespund datelor disponibile în baza de date a Băncii Mondiale (48,6% – 59,4%).
Voce și responsabilitate	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-38,6 %;	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 40 %;	Anul 2024 Limita inferioară a intervalului de încredere		Datele 2024 depășesc ținta 2026. Valorile de referință 2023 utilizate în Program (38,6% – 55,6%) nu corespund datelor disponibile în baza de date a

	limita superioară a intervalului de încredere de 90%-55,6 %	limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 57 %	de 90%-57,5 ; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-66,1		Băncii Mondiale (57,1% – 65,8%);
Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia Națională de Dezvoltare	SND 40% / PND 40% / ODD 35% (2023)	-	SND - evaluare la finele 2026 / PND 39% / ODD 76% progres		PND aproape de valoarea de referință; rata SND va fi disponibilă după evaluarea intermediară a SND la finele 2026.

La nivelul indicatorilor de impact ai obiectivului general 3, doi din patru indicatori (WGI) depășesc valorile țintă conform datelor 2024, dar valorile de referință 2023 necesită corectare conform sursei primare.

Atingerea indicatorilor de rezultat ai obiectivelor specifice

La nivelul obiectivului general 3, Programul prevede 7 obiective specifice și 19 indicatori de rezultat, care urmează a fi atinși prin 38 de acțiuni. Tabelul 2 prezintă progresul pe fiecare obiectiv specific, combinând statusul indicatorilor cu informația privind realizarea acțiunilor.

Progresul pe indicatorii de rezultat și acțiuni ai obiectivelor specifice

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
3.1 Sistemul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice va fi eficient și digitalizat							
Rata de conformare a documentelor de politici publice la cerințele normative de calitate și conformitate	66%	90%	75%		9	7	6
Gradul de implementare a politicilor publice proiectate în documentele de planificare strategică	45%	85%	60%	Progres pozitiv față de valoarea de referință.			
Ponderea documentelor de politici publice	-	90%	50%	Integrarea continuă pe măsura aprobării			

digitalizate (integrate în SI e-Monitorizare)				documentelor noi.			
Ponderea documentelor de politici publice precedate de analiza ex-ante / ex-post	30%	60%	33%	Progres limitat. Analiza ex-ante rămâne dimensiunea cea mai puțin dezvoltată.			
Ponderea documentelor de politici publice raportate conform cadrului metodologic privind standardele de raportare în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice	-	85%	61%	Date verificabile. Progresul este la aproximativ 72% din ținta 2026.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
3.2 Ridicarea nivelului de aliniere a cadrului normativ și instituțional la criteriile de eligibilitate pentru aderarea la UE							
Nivelul de aliniere a cadrului normativ și instituțional la criteriile de eligibilitate pentru aderarea la UE Ponderea actelor UE transpuse integral în legislația națională, din totalul de acte incluse în întrebările din Chestionarul Comisiei Europene	27%	80%	22,6% din totalul anului 2025	Datele reflectă transpunerea anuală (366 acte din 1.618), nu cumulativul.	6	6	5
Gradul de implementare a acțiunilor de politici publice care implementează cerințele acquis-ului UE și criteriilor de aderare, conform PNA	-	85%	56%				

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen	Acțiuni realizate 2023-2025
------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------	-------------------	-----------------------------

						scadent 2025	
3.3 Circuitul documentelor în administrația publică va fi eficient							
Rata de conformare a actelor normative elaborate de Guvern la cerințele normative	90%	98%	94,6%		6	3	3
Timpul mediu de pregătire și promovare a legislației (zile)	60	40	59	Progres limitat. Termenul regulamentar este de 65-70 zile, ceea ce influențează posibilitatea reducerii.			
Ponderea actelor normative însoțite de analiza impactului, conform categoriilor	90%	100%	100%				
Ponderea avizelor Guvernului prezentate în termen Parlamentului	60%	80%	74%				

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
3.4 Va fi asigurat un grad ridicat de acoperire financiară a documentelor de planificare							
Gradul de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu și a programelor sectoriale	30%	70%	61,2%	Conform datelor pentru 52 de programe.	8	8	7
Gradul de corelare a Cadrului bugetar pe termen mediu cu prioritățile pe termen mediu stabilite în planurile naționale de dezvoltare (Ponderea măsurilor de politici din PND ce se regăsesc în CBTM)	-	80%	indisponibil	CBTM nu a fost aprobat în 2025.			

Nivelul execuției bugetare în raport cu planificarea inițială a bugetului aprobat la începutul anului	105,2%	95%	107,8%	Execuția se îndepărtează ușor de țintă.			
---	--------	-----	--------	---	--	--	--

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------	--------------------------------	-----------------------------

3.5 Controlul intern managerial la nivelul administrației publice va fi consolidat

Gradul declarat de conformare a sistemelor de control intern managerial la standardele naționale (% conform / parțial conform)	3% conform / 90% parțial / 7% neconform	10% conform / 90% parțial	19% conform / 81% parțial	Țintă depășită.	5	4	3
--	---	---------------------------	---------------------------	-----------------	---	---	---

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------	--------------------------------	-----------------------------

3.6 Vor fi dezvoltate și aplicate metode eficiente privind organizarea și asigurarea consultărilor publice

Rata publicării anunțurilor de inițiere a actelor normative	80%	95%	94% (estimativ)		1	1	1
Rata de consultare publică a proiectelor actelor normative	80%	95%	100%	Țintă depășită.			
Ponderea comentariilor și propunerilor recepționate prin portal în numărul total de accesări	0,7%	20%	indisponibil	Indicator necalculabil. Datele privind nr. comentariilor și nr. accesărilor portalului nu sunt disponibile.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen	Acțiuni realizate 2023-2025
------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------	-------------------	-----------------------------

						scadent 2025	
3.7 Va fi fortificat dialogul instituționalizat cu sectorul asociativ și cel privat							
Numărul platformelor consultative permanente instituționalizate și funcționale în cadrul APC	-	100 %	100% la nivelul ministerelor	Informație indisponibilă integral, platforme instituționalizate la nivelul ministerelor, la alte autorități APC se utilizează formate diferite, fără a fi clar dacă acestea sunt instituționalizate ca platforme permanente consultative diverse.	3	3	3

La nivelul celor 19 indicatori de rezultat asociați obiectivelor specifice, distribuția statusului este următoarea:

- 5 indicatori cu țintă atinsă sau pe traiectorie pozitivă;
- 7 indicatori sunt cu progres parțial;
- 4 indicatori cu risc de neîndeplinire;
- 3 nu sunt evaluabili la momentul evaluării din cauza absenței datelor de monitorizare sau a problemelor metodologice la colectarea acestora.

Realizarea acțiunilor planificate

Conform Raportului de monitorizare a Programului SRAP pentru anul 2025, gradul cumulativ de realizare a acțiunilor din Subdomeniul 3 la finele anului 2025 este de 73,68% (28 din 38 acțiuni realizate), cel mai înalt nivel de implementare dintre toate cele cinci subdomenii ale Programului PAR. Distribuția temporală arată că dintre cele 31 acțiuni cu termen scadent până la finele anului 2025 și o acțiune cu termenul scadent în 2026, 28 au fost realizate. Restul de 6 acțiuni au termen exclusiv în 2026, concentrate în OS 3.1 (consolidarea funcționalităților SI e-Monitorizare), OS 3.3 (platforme electronice și sisteme digitale pentru procesul legislativ) și OS 3.5 (descentralizarea sistemului de management).

La nivel de obiectiv specific, gradul de realizare este în general consistent. Patru obiective specifice prezintă rate de realizare apropiate sau egale cu numărul total de acțiuni: OS 3.4 (7 din 8), OS 3.6 (1 din 1), OS 3.7 (3 din 3), OS 3.5 (3 din 4 cu termen scadent). OS 3.1 a realizat 6 din 7 acțiuni cu termen scadent, iar OS 3.2 a înregistrat progres documentat pe 5 din 6 acțiuni continue. OS 3.3 a realizat 3 din 3 acțiuni cu termen scadent până la 2025, restul de 3 fiind rezervate pentru 2026.

Relația dintre acțiuni, rezultate și impact

Analiza relației dintre acțiunile realizate și indicatorii atinși evidențiază mai multe tipuri de relații pe parcursul Subdomeniului 3, cu o pondere semnificativă a situațiilor în care acțiunile realizate sunt însoțite de progres pe indicatori.

Un prim tip este relația cauzală pozitivă, observabilă pe componentele OS 3.4 unde majoritatea acțiunilor cu termen scadent au fost realizate (mecanismul de stabilire a priorităților, racordarea cadrului

de planificare bugetară, modificarea Hotărârii Guvernului nr. 377/2018, instrumentele de estimare a costurilor, fortificarea capacităților de investiții capitale, modificarea cadrului de achiziții publice). Datele privind acoperirea financiară a documentelor de planificare confirmă progresul: nivelul raportat pentru 2025 (61,2% ponderat după cost) se apropie de ținta de 70% și marchează o creștere semnificativă față de valoarea de referință de 30% (2023). Indicatorul privind corelarea CBTM cu prioritățile din PND nu poate fi calculat în lipsa aprobării CBTM.

Un al doilea tip este situația în care acțiunile sunt realizate, iar indicatorii înregistrează progres parțial. Aceasta caracterizează OS 3.1, unde toate cele 6 acțiuni-cheie cu termen până la 2025 au fost realizate, iar indicatorii de rezultat se află la aproximativ circa 40-75% din distanța față de țintele 2026. Decalajul poate fi interpretat prin perioada între adoptarea cadrului metodologic actualizat (Hotărârea Guvernului nr. 661/2024 prin care s-a modificat Hotărârea Guvernului nr. 386/2020) și manifestarea efectelor în calitatea documentelor de politici publice elaborate de autoritățile publice. Anul 2026, ultimul an de implementare, va fi determinant pentru consolidarea progresului pe acești indicatori.

Un al treilea tip este situația acțiunilor cu caracter continuu și efort susținut, vizibilă la OS 3.2. Cele 6 acțiuni ale OS 3.2 sunt majoritar continue, iar progresul este documentat anual prin actualizarea Programului Național de Aderare, organizarea sesiunilor de instruire și fortificarea capacităților de armonizare legislativă. Indicatorul de implementare PNA (56% în 2025) reflectă o evoluție parțială, sub ținta de 85%. Pentru indicatorul privind transpunerea acquis-ului, datele 2025 (22,6% din totalul anului, reprezentând 366 acte din 1.618) indică o evoluție mai lentă decât ar fi necesar pentru atingerea țintei de 80% până în 2026.

Rezultatele chestionarului permit o mai bună înțelegere a constrângerilor care încetinesc procesul de transpunere. Întrebați despre principalele obstacole în transpunerea acquis-ului UE în instituția lor, respondenții au indicat numărul insuficient de personal cu competențe de drept și politici UE (28%), ritmul ridicat al noilor acte UE care trebuie transpuse (24%) și resursele financiare insuficiente pentru implementare (22%) drept principalele bariere. Doar 23% au declarat că nu se confruntă cu obstacole semnificative. Aceste rezultate confirmă că accelerarea transunerii în ultimul an de implementare depinde nu doar de prioritizarea politică, ci și de o consolidare a capacității interne și de resursele alocate.

Figura 9. Principalele obstacole în transpunerea acquis-ului UE

Numărul insuficient de personal cu competențe de drept și politici UE	28%
Ritmul ridicat al noilor acte UE care trebuie transpuse	24%
Nu ne confruntăm cu obstacole semnificative	23%
Resurse financiare insuficiente pentru implementare	22%
Lipsa ghidurilor și metodologiilor clare de transpunere	16%
Nu se aplică instituției noastre	15%
Competențe de drept și politici UE	12%
Coordonare insuficientă cu Biroul pentru Integrare Europeană și alte autorități implicate	3%
Rolul insuficient al secretarului general adjunct responsabil de integrare europeană	2%

Un al patrulea tip este situația în care unii indicatori se află aproape de valorile de referință, în pofida realizării acțiunilor. Aceasta apare la OS 3.3, în special la indicatorul privind timpul mediu de pregătire a legislației (59 zile în 2025, față de 60 zile valoare de referință și 40 zile țintă). Comentariul disponibil din raportul de monitorizare invocă termenul regulamentar de 65-70 zile și complexitatea procedurii legislative ca factori care explică progresul limitat, aspect care urmează a fi clarificat la următorul document de politici.

Un al cincilea tip privește indicatorii cu date indisponibile sau metodologic neclare, vizibili la OS 3.4 (corelarea CBTM cu PND nu poate fi calculată întrucât CBTM nu a fost aprobat în 2025), OS 3.6

(ponderea comentariilor prin portal nu este calculabilă cu datele disponibile) și OS 3.2 (transpunerea acquis-ului).

B. Măsurarea importanței relative a obiectivelor atinse

Ierarhizarea obiectivelor specifice după contribuția structurală

Cele șapte obiective specifice ale Subdomeniului 3 nu au aceeași pondere în generarea impactului final urmărit de obiectivul general. Din perspectiva logicii intervenției, ele se grupează în trei niveluri distincte de importanță.

La primul nivel, cu rol structural, se află trei obiective specifice care creează cadrul instituțional și metodologic al întregului subdomeniu: OS 3.1 (sistemul e-Monitorizare și cadrul metodologic de planificare), OS 3.4 (racordarea planificării strategice cu programarea bugetară) și OS 3.2 (alinierea la criteriile de aderare la UE). Aceste trei obiective definesc arhitectura sistemului de planificare strategică și asigură că documentele de politici publice sunt elaborate, monitorizate și finanțate într-un mod coerent.

La al doilea nivel, cu rol operațional asupra calității procesului decizional, se află două obiective specifice care vizează etapele cheie ale ciclului politicilor publice: OS 3.3 (eficiența procesului legislativ) și OS 3.5 (controlul intern managerial). Aceste obiective asigură ca documentele de politici publice elaborate să fie traduse efectiv în acte normative și aplicate sub un control adecvat.

La al treilea nivel, cu rol complementar de transparență și participare, se află două obiective specifice care vizează interfața cu societatea: OS 3.6 (consultările publice) și OS 3.7 (platformele consultative permanente). Aceste obiective sprijină legitimitatea și calitatea politicilor publice prin asigurarea unei deschideri instituționalizate către cetățeni și sectorul asociativ.

Importanța relativă a obiectivelor atinse

OS 3.1 are o importanță relativă substanțială prin dezvoltarea SI e-Monitorizare, integrarea celor 579 de indicatori de monitorizare a politicilor publice, modificarea cadrului metodologic de planificare strategică (Hotărâre Guvernului nr. 661/2024) și elaborarea Planului național de dezvoltare a capacităților. Această infrastructură va susține în continuare monitorizarea documentelor de politici publice în ciclurile următoare de planificare.

OS 3.4 reprezintă o componentă cu acțiuni realizate (7 din 8 acțiuni cu termen scadent), care sprijină racordarea planificării strategice cu programarea bugetară. Mecanismul de priorizare a politicilor a fost dezvoltat și instituționalizat, instrumentele de estimare a costurilor au fost elaborate, iar cadrul achizițiilor publice a fost modificat. Totodată, corelarea CBTM cu PND nu poate fi calculată în lipsa aprobării CBTM, iar nivelul execuției bugetare (107,8%) se îndepărtează de țintă. Aceasta arată că realizările normative există, dar transformările pe componenta operațională a planificării bugetare necesită consolidare în 2026.

OS 3.7 contribuie la consolidarea cadrului instituțional pentru dialogul cu societatea civilă. Toate cele 3 acțiuni au fost realizate. Platformele consultative sunt instituționalizate la nivelul ministerelor, iar la nivelul altor autorități ale administrației publice centrale informația este indisponibilă integral. Confirmarea atingerii depline a obiectivului va depinde de extinderea practicilor instituționalizate la toate autoritățile centrale.

OS 3.2 prezintă un ritm de implementare a acțiunilor consistent, dar provocările privind amploarea sarcinii de transpunere a acquis-ului UE rămân semnificative. Din cele 1.618 acte UE asumate pentru transpunere, 366 au fost transpuse în 2025 (134 integral și 232 parțial), iar dinamica de transpunere va trebui menținută și accelerată în 2026 pentru a aborda volumul rămas. Capacitatea unității centralizate de traducere a documentelor oficiale și a subdiviziunilor de armonizare legislativă reprezintă factori care vor influența gradul de realizare a țintei.

OS 3.3 prezintă o situație mixtă: indicatorii de calitate (analiza impactului, conformarea actelor) sunt aproape de țintă sau atinși, în timp ce indicatorul privind timpul mediu de pregătire a legislației rămâne

aproape de valoarea de referință. Acest decalaj reflectă tensiunea între ritmul ridicat al procesului legislativ și termenele regulamentare de avizare (65-70 zile). Reducerea timpului mediu la 40 de zile până în 2026 va necesita modificări procedurale suplimentare, dincolo de cele realizate prin actualizarea Regulamentului Guvernului.

C. Diferențierea și dezagregarea rezultatelor

Diferențele între categoriile de instituții

OS 3.7 prezintă o dezagregare semnificativă între ministerele și celelalte autorități și instituții publice centrale. La nivelul ministerelor, platformele consultative permanente sunt instituționalizate, iar la nivelul celorlalte autorități APC informația este indisponibilă integral. Această diferență sugerează că reforma a avansat la nivel ministerial, iar confirmarea extinderii la toate autoritățile publice centrale rămâne o etapă necesară pentru atingerea deplină a obiectivului.

Pe dimensiunea OS 3.6 (consultări publice), datele agregate (rata de consultare publică la 100%, rata publicării anunțurilor de inițiere la 94,27%) nu permit identificarea variațiilor între instituții individuale. O dezagregare instituțională pe acești indicatori, deși nu este prevăzută în cadrul actual de monitorizare, ar putea oferi informații utile despre instituțiile cu practici exemplare și cele care necesită sprijin suplimentar.

Aplicarea principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” (LNOB)

Strategia și Programul includ principiul LNOB ca principiu transversal, dar operaționalizarea sa la nivelul indicatorilor Subdomeniului 3 este limitată. Cadrul de monitorizare nu prevede indicatori dezagregați pe gen, vârstă, regiune sau alte criterii de echitate pentru documentele de politici publice elaborate sau pentru participarea la consultările publice. Această lipsă limitează capacitatea de a verifica dacă procesul de elaborare a politicilor publice integrează perspectivele tuturor categoriilor de beneficiari.

Consultările publice (OS 3.6) au atins o rată de 100% pentru proiectele de acte normative, ceea ce reprezintă un cadru formal favorabil aplicării principiului LNOB. Calitatea efectivă a participării și reprezentativitatea categoriilor consultate rămân însă dimensiuni care nu sunt acoperite de indicatorii actuali. Includerea unor indicatori privind diversitatea participanților la consultări și impactul propunerilor primite de la grupuri vulnerabile ar putea consolida această dimensiune în Programul 2027-2030.

D. Factorii de influență

Factori endogeni

Capacitatea Cancelariei de Stat în domeniul coordonării politicilor publice și al planificării strategice a fost consolidată substanțial pe parcursul implementării. Reorganizările instituționale, crearea Biroului pentru Integrare Europeană și actualizarea cadrului metodologic de planificare strategică au creat condiții pentru o coordonare mai eficientă a documentelor de politici publice elaborate de ministere. Acest factor endogen pozitiv explică în mare parte ritmul consistent de realizare a acțiunilor în OS 3.1, OS 3.4 și OS 3.7.

Dezvoltarea sistemului SI e-Monitorizare, deși nu este încă finalizată integral, a permis integrarea celor 579 de indicatori de monitorizare a politicilor publice și colectarea sistematică a datelor de monitorizare. Această infrastructură digitală reprezintă un factor endogen pozitiv pentru întregul subdomeniu și pentru continuitatea reformelor.

Factori exogeni

Procesul de aderare la Uniunea Europeană, integrat ca prioritate strategică în Strategia PAR 2023-2030 și consolidat prin Programul de implementare, a continuat să acționeze ca factor pozitiv major pe parcursul perioadei evaluate. Obținerea statutului de țară candidat în iunie 2022 și recomandările anuale ale Comisiei Europene au generat un cadru de prioritizare politică susținut pentru reformele componente de planificare strategică și de transpunere a acquis-ului. Aprobarea Foii de parcurs

Hotărârea Guvernului nr. 274/2025 a consolidat această prioritizare cu termene formale care depășesc orizontul Programului 2023-2026.

Asistența externă tehnică și financiară a reprezentat un factor exogen pozitiv major. Subdomeniul 3 a beneficiat de suportul mai multor proiecte finanțate de partenerii de dezvoltare (Comisia Europeană, Banca Mondială etc. Aceste resurse au susținut elaborarea conceptelor, organizarea sesiunilor de formare a personalului și dezvoltarea sistemelor informaționale.

Un factor exogen care a influențat realizarea unor indicatori a fost neaprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu pentru anul 2025. Această întârziere a făcut imposibilă raportarea indicatorului privind corelarea CBTM cu prioritățile din PND (indicatorul 3.4.2) și a limitat verificarea operațională a coerenței dintre planificarea strategică și programarea bugetară. La data evaluării, nici CBTM pentru perioada 2026-2028 și nici Planul Național de Reglementări nu a fost aprobat. Aceste lipsuri din cadrul de planificare multianuală vor influența capacitatea de finalizare la timp a obiectivelor OS 3.3 (procesul legislativ) și OS 3.4 (racordarea bugetară) în ultimul an de implementare a Programului.

Capacitatea de procesare a actelor normative a influențat indirect indicatorii OS 3.3 (timpul mediu de pregătire a legislației, ponderea avizelor în termen). Termenul regulamentar de 65-70 zile pentru procesul legislativ și complexitatea procedurii rămân factori sistemici care limitează posibilitatea reducerii substanțiale a timpului mediu de pregătire.

3.3.4 Durabilitatea

Evaluarea durabilității la etapa intermediară este, prin natura sa, parțială: efectele și beneficiile politicii publice pot fi confirmate ca durabile abia după încheierea perioadei de implementare, când se observă comportamentul sistemului în absența intervențiilor active. La data evaluării, Subdomeniul 3 mai are un an de implementare până la finele anului 2026, iar componentele cele mai importante pentru asigurarea durabilității (sistemul e-Monitorizare integral funcțional, transpunerea continuă a acquis-ului UE, generalizarea practicilor noi de planificare strategică) sunt în curs de consolidare. Analiza de mai jos identifică condițiile create până în 2025 care pot susține continuitatea reformelor și aspectele care necesită atenție continuată.

Contextul propice pentru asigurarea durabilității

Cadrul normativ al planificării strategice și elaborării politicilor publice a fost actualizat și consolidat pe parcursul implementării Subdomeniului 3, ceea ce reprezintă un factor important pentru asigurarea continuității.

Capacitatea instituțională a Cancelariei de Stat în domeniul coordonării politicilor publice a fost consolidată prin reorganizarea structurilor responsabile, prin crearea Biroului pentru Integrare Europeană și prin instruirea sistematică a funcționarilor publici. Această capacitate consolidată creează condiții pentru continuitatea coordonării reformei și pentru aplicarea uniformă a noului cadru metodologic.

Sistemul informațional e-Monitorizare a fost dezvoltat și a integrat 579 de indicatori de monitorizare a politicilor publice. Pista E-Legiferare, ca parte a sistemului digital Parlament-Guvern, a fost creată pentru gestionarea procesului legislativ. SIA CIMAI a fost extins în 2025 pentru a include autoritățile publice locale de nivel II și instituțiile subordonate. Această infrastructură digitală reprezintă un activ instituțional important pentru continuitatea proceselor de planificare strategică, monitorizare și control intern managerial.

Continuitatea reformei dincolo de orizontul Programului 2023-2026 este formal asigurată prin Foaia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025), care preia componentele Subdomeniului 3 ca parte a angajamentelor formale de aderare la UE, cu termene care depășesc anul 2026. Programul Național de Aderare reprezintă, la rândul său, un cadru de continuitate pe termen lung pentru OS 3.2.

Riscurile pentru asigurarea durabilității

Un prim aspect care necesită atenție continuată este finalizarea integrală a SI e-Monitorizare. La data evaluării, sistemul a fost dezvoltat și utilizat pentru integrarea indicatorilor, dar operaționalizarea completă (utilizarea de către 95% din autoritățile publice, integrarea a 90% din documentele de politici publice) rămâne planificată pentru 2026. Durabilitatea acestei infrastructuri depinde de finalizarea sistemului în termenul prevăzut, de asigurarea resurselor pentru întreținere și actualizare după 2026 și de extinderea utilizării la nivelul tuturor autorităților publice.

Un al doilea aspect privește amplasarea sarcinii de transpunere a acquis-ului UE. Din cele 1.618 acte UE asumate pentru transpunere, 366 au fost transpuse în 2025 (134 integral, 232 parțial). Continuarea ritmului de transpunere și consolidarea capacităților unității centralizate de traducere și ale subdiviziunilor de armonizare legislativă sunt esențiale pentru durabilitatea reformelor după 2026. Capacitatea Parlamentului de a procesa volumul crescut de proiecte de acte normative reprezintă, de asemenea, un factor sistemic care influențează durabilitatea.

Un al treilea aspect privește racordarea efectivă a Cadrului bugetar pe termen mediu cu prioritățile din planurile naționale de dezvoltare. Neaprobarea CBTM în 2025 a limitat consolidarea acestei racordări la nivel operațional. La data evaluării, nici CBTM, nici Planul Național de Reglementări pentru perioada 2026-2028 nu a fost aprobat, iar Planul Național de Reglementări pentru anul 2026 nu este disponibil.

Un al patrulea aspect privește continuitatea expertizei și a echipelor implicate în implementare. Reorganizările instituționale în derulare și rotația personalului din Cancelaria de Stat și ministere, pot afecta continuitatea capacității de coordonare.

Un al cincilea aspect privește dependența de asistența externă. O parte semnificativă din resursele financiare și tehnice pentru reformele Subdomeniului 3 (aproximativ 90% din finanțare) provine din asistența externă.

Echitate și incluziune în asigurarea durabilității

Subdomeniul 3 prezintă o oportunitate semnificativă pentru integrarea principiului LNOB în durabilitatea reformelor, dat fiind că vizează însuși procesul de elaborare a politicilor publice. Cadrul de monitorizare actual nu prevede indicatori dezagregați care să surprindă integrarea perspectivei diverselor categorii de beneficiari în documentele de politici publice. La construirea Programului 2027-2030, includerea unor indicatori privind reprezentativitatea participanților la consultările publice, integrarea analizelor de gen și acoperirea geografică ar putea consolida durabilitatea reformelor pe această dimensiune.

3.4.5 Impact

Evaluarea impactului unei politici publice este, conform ghidului metodologic, mai degrabă o sarcină a evaluării finale (ex-post), când se pot observa schimbările sistemice și de durată produse de intervenții. La etapa intermediară, cu un an rămas până la finele Programului 2023-2026 și cu unele componente ale Subdomeniului 3 (operaționalizarea integrală a SI e-Monitorizare, transpunerea continuă a acquis-ului UE) încă în desfășurare, analiza impactului poate fi doar preliminară. Constatările de mai jos se concentrează pe ceea ce poate fi documentat la nivelul schimbărilor observate până în 2025, cu mențiunea că o evaluare completă a impactului necesită un exercițiu ex-post după 2026.

Indicatorii de impact și atribuirea schimbărilor

Cei patru indicatori de impact ai obiectivului general 3, prezentați în Tabelul 1 al secțiunii de eficacitate, arată o evoluție pozitivă pe parcursul perioadei 2023-2025. Indicatorii WGI ai Băncii Mondiale pentru anul 2024 (cele mai recente date disponibile la data evaluării) plasează Eficacitatea Guvernului în intervalul 48,9% - 63,8% (depășind ținta 2026 de 20% - 55%) și Voce și responsabilitate în intervalul 57,5% - 66,1% (depășind ținta de 40% - 57%). Calitatea reglementării se află la 48,7% - 59,5%, parțial în interiorul țintei 2026 de 41% - 66%. Ponderele indicatorilor PND atinși este la 39%, aproape de valoarea de referință de 40%, iar progresul ODD este raportat la 76%.

Atribuirea acestor schimbări intervențiilor specifice ale Subdomeniului 3 este însă limitată. Indicatorii WGI sunt comuni întregii Strategii PAR și sunt influențați de o multitudine de factori care depășesc componenta de planificare strategică și elaborare a politicilor publice (reforma justiției, reforma

serviciilor publice, lupta împotriva corupției, evoluția instituțională în general). Faptul că trei dintre cei patru indicatori prezintă evoluții pozitive sugerează un context guvernamental care a favorizat reformele administrative pe parcursul perioadei evaluate, iar Subdomeniul 3 reprezintă una dintre componentele care au contribuit la acest context.

Schimbări comportamentale

Schimbările comportamentale la nivelul autorităților publice (calitatea documentelor de politici publice, frecvența analizelor ex-ante, eficiența procesului legislativ) sunt în curs de manifestare și vor fi vizibile mai clar după consolidarea integrală a infrastructurii metodologice și digitale. O evaluare completă a impactului Subdomeniului 3 va fi posibilă printr-un exercițiu ex-post după 2026, în special pentru a confirma durabilitatea practicilor noi și pentru a măsura efectele transformărilor pe termen mediu.

3.5 Subdomeniu 4: Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice

3.5.1 Relevanța

A. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor

Obiectivul general 4 vizează o administrație publică eficientă care dispune de practici democratice și prestează servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor invocatoare care să respecte cerințele integrării europene.

Problemele identificate în analiza situației abordează atât dimensiunea cererii, cât și cea a ofertei. La nivelul cererii, documentul identifică numărul relativ redus de utilizatori activi ai semnăturii electronice ca barieră în accesarea serviciilor publice digitale. La nivelul ofertei, sunt descrise existența unui număr mare de sisteme informaționale izolate și incompatibile, absența unei abordări comune în furnizarea serviciilor electronice și capacitatea limitată a sectorului public de a valorifica potențialul tehnologiilor informaționale.

Totuși, deși analiza situației recunoaște ambele dimensiuni, la nivelul obiectivului general și al intervențiilor planificate predomină abordarea orientată spre ofertă precum modernizarea și digitalizarea serviciilor din perspectiva autorităților publice, fără a fi planificate acțiuni care să stimuleze în mod direct cererea. Această asimetrie este determinată de absența unui diagnostic al obstacolelor de adoptare a identității electronice de către cetățeni. Subdomeniul nu examinează de ce după aproape două decenii de la introducerea semnăturii electronice adoptarea rămâne redusă.

O dimensiune suplimentară care lipsește din analiza necesităților beneficiarilor privește grupurile dezavantajate: populația rurală, persoanele în vârstă și cele cu acces limitat la tehnologie. Anume aceste grupuri ar putea fi cel mai puțin capabile să beneficieze de digitalizarea serviciilor publice și posibil cel mai expuse riscului de excludere digitală. În absența unor intervenții dedicate reducerii acestui decalaj, reforma orientată preponderent spre ofertă riscă să amplifice inegalitățile existente în accesul la servicii publice, beneficiind în principal cetățenii deja conectați și familiarizați cu instrumentele digitale.

B. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană constituie un factor care susține digitalizarea administrației publice. Documentele de planificare conțin o listă mai lungă de acte trebuie să fie transpuse în legislația națională ce derivă din angajamentele asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și al angajamentelor specifice asumate în procesul de aderare. De exemplu, transpunerea prevederilor eIDAS 2.0 este prevăzută în Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029. În acest sens, obiectivul 4 este bine ancorat în direcția cerută de procesul de integrare europeană.

C. Calitatea obiectivului general 4

Obiectivul general este formulat la un nivel de ambiție care depășește sfera problemelor identificate în analiza situației. Crearea unei administrații publice eficace, cu practici democratice și servicii de înaltă calitate, plasează obiectivul mai mult în sfera de guvernanță, decât în zona rezultatelor specifice ale intervențiilor de digitalizare planificate. Spre deosebire de obiectivul general, obiectivele specifice asigură o legătură mai bună cu problemele identificate, iar indicatorii de rezultat permit, parțial, măsurarea unor schimbări în comportamentul instituțiilor și al beneficiarilor.

Un element care distinge acest subdomeniu față de celelalte obiective ale programului este estimarea detaliată a costurilor pentru fiecare obiectiv specific în parte. Această dimensiune permite o înțelegere a fezabilității financiare și o monitorizare mai bună a gradului de alocare a resurselor financiare pentru implementarea acțiunilor.

O deficiență a obiectivului se referă la echivalarea direcțiilor prioritare din strategie cu obiectivele specifice din program. Conform ghidului privind planificarea strategică, direcțiile prioritare reprezintă măsuri generale menite să sprijine atingerea obiectivelor generale și să ghideze implementarea, în timp ce obiectivele specifice trebuie să reprezinte traducerea lor operațională. Astfel, nu trebuie să fie pus un semn de egalitate între direcțiile prioritare și obiectivele specifice.

Totodată, indicatorul de impact Gradul de înțelegere a reformei de modernizare a serviciilor guvernamentale nu are o legătură directă cu obiectivul asumat. Nu este clar cine este subiectul măsurării, ce anume se înțelege prin *grad de înțelegere* și cum înțelegerea reformei de către cetățeni sau funcționari publici ar contribui la o administrație publică mai eficace. Astfel, indicatorul măsoară o dimensiune care nu poate fi atribuită intervențiilor planificate și nu poate confirma atingerea obiectivului general.

O dimensiune problematică la acest obiectiv este și digitalizarea activității autorităților publice locale. Deși OS 4.3 este dedicat digitalizării APL, nici partea descriptivă, nici cea operațională a Programului nu descrie mecanismul prin care această digitalizare urmează să fie realizată. Indicatorii de rezultat propuși nu au valori de referință, iar țintele nu au putut fi verificate, întrucât nicio autoritate nu a monitorizat acest aspect. Mai mult, conform informațiilor publice disponibile, la momentul actual nu există un nomenclator al serviciilor publice prestate la nivel local. În aceste condiții, orice țintă privind ponderea serviciilor locale disponibile online devine imposibil de măsurat și de raportat. Iar cele două acțiuni propuse în planul de implementare pentru OS 4.3 nu au o legătură cu indicatorii de rezultat asociați obiectivului.

Adaptabilitatea în timp

Rezultatele vizate de obiectivul 4 rămân relevante pe parcursul perioadei de implementare, iar direcția de reformă digitalizarea integrală a serviciilor publice și construirea unui ecosistem de e-guvernare integrat continuă să fie validată de evoluțiile interne.

Un semnal pozitiv de adaptare privește evoluția calitativă a abordării în domeniul serviciilor deja digitalizate. Dacă în fazele inițiale accentul era pus preponderent pe disponibilizarea rapidă a serviciului în format electronic, etapa actuală se caracterizează printr-un accent mai pronunțat pe îmbunătățirea experienței utilizatorului, optimizarea fluxurilor și integrarea serviciilor conexe. De exemplu, în ultimul an, Serviciul Fiscal de Stat a modernizat mai multe servicii care au fost deja digitalizate în trecut. Această abordare reflectă o tranziție de la simpla transpunere online a proceselor existente la una orientată spre redesenarea proceselor în funcție de nevoile beneficiarului. Totodată, accentul crescut pus pe reingineria și modernizarea serviciilor înainte de digitalizare, reduce riscul de implementare a unor soluții care nu răspund nevoilor reale ale utilizatorilor.

O dimensiune insuficient reflectată în document, dar cu implicații asupra direcției viitoare a digitalizării, privește ritmul accelerat de dezvoltare a inteligenței artificiale. Integrarea instrumentelor de

automatizare bazate pe inteligență artificială în procesele administrative reprezintă o oportunitate care depășește digitalizarea clasică pe care programul actual o operaționalizează. Provocarea pentru următorul ciclu va constă în analiza modalităților prin care aceste capacități pot fi integrate în furnizarea serviciilor publice.

3.5.2 Coerența

A. Coerența internă

Absența valorilor de referință pentru opt din zece indicatori de rezultat afectează coerența internă a documentului. Țintele stabilite nu au un punct de start, ceea ce face imposibilă aprecierea ambiției și ridică semne de întrebare asupra măsurii în care problemele abordate sunt susținute de date la momentul elaborării Programului. De exemplu, OS 4.1 prevede că 50% din serviciile publice prestate vor fi modernizate până în 2026, iar planul de acțiuni planifică digitalizarea a peste 120 de servicii. Documentul nu indică însă numărul total al serviciilor publice prestate de autorități și nici câte dintre acestea erau deja digitalizate la momentul elaborării Programului. În absența acestor date, nu poate fi verificat dacă digitalizarea a 120 de servicii reprezintă atingerea țintei de 50%, depășirea ei sau un progres insuficient față de această țintă.

Totodată, unii indicatorii de impact nu au o legătură directă cu problemele identificate și cu acțiunile propuse. De exemplu, pentru indicatorul privind Gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale, nu este clar cine este subiectul măsurării, ce înseamnă concret „înțelegerea” reformei și cum ar trebui interpretată o țintă de 25%.

O altă deficiență de coerență internă ține de rolul autorităților publice locale în intervențiile planificate. Deși analiza situației identifică probleme specifice la nivel local, iar OS 4.3 este dedicat exclusiv digitalizării activității autorităților publice locale cu doi indicatori de rezultat asociați, planul de acțiuni conține doar două intervenții pentru acest obiectiv. Ambele fiind mai degrabă relevante autorităților centrale: platforma e-APL și extinderea centrelor unificate de prestare a serviciilor publice la nivel local. Acest fapt arată nealinierea între formularea obiectivului și acțiunile planificate pentru atingerea lui. Centrele unificate, deși amplasate fizic la nivel local, prestează serviciile autorităților publice centrale, nu ale celor locale. Prin urmare, chiar dacă acțiunile planificate ar fi realizate integral, ele nu ar produce în mod direct digitalizarea serviciilor prestate exclusiv de autoritățile publice locale. Absența datelor privind progresul înregistrat confirmă că nici o autoritate nu a monitorizat această dimensiune pe parcursul implementării.

B. Coerența externă

După aprobarea Programului, au fost elaborate și aprobate mai multe documente de politici publice cu tangență directă asupra procesului de digitalizare: Strategia de Transformare Digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030 și Programul de implementare a acesteia pentru anii 2025-2027. La acestea, se mai adaugă o serie de programe sectoriale de digitalizare: Programul de Transformare Digitală a Sectorului Justiției 2025-2030, Programul Național pentru Digitalizare și Inovare în Sănătate 2025-2030 și Programul de Transformare Digitală a domeniului Energetic pentru anii 2026-2030. La prima vedere, adoptarea poate reflecta recunoașterea importanței transformării digitale ca prioritate transversală a guvernării. Dar, la o analiză mai atentă, abordarea pe sectoare înguste a unui domeniu prin definiție transversal generează riscul dublării eforturilor de implementare și raportare. Atunci când același tip de intervenție, digitalizarea unui proces administrativ, implementarea unui sistem electronic al documentelor, instruirea funcționarilor public apare simultan în mai multe documente de politici publice, există riscul ca aceleași resurse și aceleași rezultate să fie considerate generând o imagine distorsionată a progresului realizat.

Totodată, logica sistemului actual de planificare strategică presupune că o singură strategie sectorială este operaționalizată prin unul sau mai multe programe, iar programele sunt elaborate nu per instituție, dar per domenii. Elaborarea programelor sectoriale de digitalizare pot îngreuna coordonarea între toate

aceste documente, creând riscul unor discrepanțe între intervențiilor planificate, indicatorii stabiliți și resursele alocate. Digitalizarea este un domeniu unde interdependențele tehnice între sectoare sunt ridicate, iar lipsa de coordonare produce ineficiențe costisitoare și sisteme incompatibile. În analiza situației, lipsa interconectării și interoperabilității și existența unui număr mare de sisteme informaționale izolate este prima problemă identificată. Astfel, numărul mare de documente de politici, dimpotrivă poate să agraveze problema pe care Programul actual dorește să o rezolve.

3.5.3 Eficacitatea

Evaluarea eficacității Programului în raport cu Subdomeniul 4 se bazează pe datele privind nivelul indicatorilor de rezultat și de impact până la finele anului 2025, raportate în rapoartele de monitorizare a Programului, informațiilor prezentate de instituțiile responsabile de colectarea datelor, chestionar, focus grupuri, interviuri și alte surse menționate în metodologie și disponibile echipei de evaluare. Pentru detalii privind metodologia generală, criteriile de evaluare și sursele de date utilizate, a se vedea Capitolul Metodologie al prezentului raport. Programul fiind în implementare până la finele anului 2026, statusul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci probabilitatea estimată de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare. O parte din datele aferente anului 2025, în special pentru indicatorii din domeniul resurselor umane, sunt atribuite Raportului funcției publice pentru anul 2025.

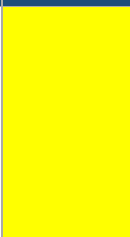
Statutul progresului pe fiecare indicator este reflectat printr-un cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026 (formula de calcul este detaliată în Capitolul II. Metodologie):

-  **Verde** - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;
-  **Galben** - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;
-  **Roșu** - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;
-  **Gri** - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

B. Atingerea obiectivelor și rezultatelor

Atingerea indicatorilor de impact ai obiectivelor generale

Pentru a măsura nivelul de atingere a obiectivului 4 prin prisma criteriului eficacității, a fost evaluat gradul de realizare a acestuia și rezultatele obținute. În procesul evaluării eficacității, s-a analizat dacă s-au atins rezultatele, cum a fost făcut acest lucru, ce factori au contribuit la acest proces și dacă au fost generate careva efecte colaterale neanticipate.

Indicator	Valoare de referință 2023	Țintă 2026	Nivel 2025	Status	Observații
Gradul de satisfacție a cetățenilor față de serviciile publice electronice accesate (SIGMA)	65,8%	80%	2025 - indisponibil 2024 73,8% pentru serviciile accesate		În anul 2025 sondajul național nu a fost efectuat din lipsa surselor financiare.

			prin paginile instituțiilor 80,4% pentru serviciile accesate prin portalul servicii.gov.md		
Gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale (SIGMA)	17,5%	25%	2025 - indisponibil 2024 17,4% - nivel înalt de înțelegere 30,1% - nivel mediu 50,5% - nivel scăzut		În anul 2025 sondajul național nu a fost efectuat din lipsa surselor financiare.
Rata de accesare a serviciilor publice electronice (SIGMA)	indisponibil	60%	64%		Sursă lipsă/ validare necesară

Măsurarea indicatorilor de impact la obiectivul 4 este afectată de deficiențe atât în calitatea indicatorilor selectați, cât și în disponibilitatea datelor. Doi din trei indicatori de impact se bazează pe rezultatele unui sondaj care nu a fost efectuat în 2025 din cauza lipsei resurselor financiare. Absența datelor pentru anul de referință intermediar diminuează nivel de certitudine privind atingerea țintelor finale. Dar, dacă acceptăm supoziția că situația nu s-a deteriorat față de ultima măsurare, atunci putem afirma faptul că indicatorul privind Gradul de satisfacție a cetățenilor față de serviciile publice electronice accesate este pe traiectorie să atingă ținta stabilită pentru 2026.

Așa cum a fost menționat la coerența, indicatorul privind Gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale la fel este defectuos. De exemplu, autoritățile dezagrează ponderea cetățenilor după nivelul de înțelegere: înalt, mediu și scăzut. În aceste condiții, nu este clar față de care dintre aceste niveluri se raportează ținta de 25%.

Indicatorul Rata de accesare a serviciilor publice electronice este atins conform informațiilor prezentate de autorități.

Atingerea indicatorilor de rezultat ai obiectivelor specifice

Pentru cele 4 obiective specifice au fost setați 6 indicatori de rezultat, care urmează a fi atinși prin 13 acțiuni.

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/ Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
4.1 50% dintre serviciile publice prestate vor fi modernizate până în anul 2026, prin revizuirea și automatizarea procesului de prestare a acestora, în scopul corespunderii lor cu prevederile Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice							

Ponderea serviciilor publice disponibile online	indisponibil	50%	64,9%	Indicatorul a fost atins.	19	13	12
Ponderea tranzacțiilor online în totalul tranzacțiilor serviciilor publice	indisponibil	25%	64%	Lipește sursa.			
Ponderea cetățenilor care dispun de o identitate digitală activă	9%	40%	indisponibil	Datele prezentate de ASP nu permit calcularea indicatorului „Ponderea cetățenilor care dispun de o identitate digitală activă”, deoarece nu este indicat numărul total al cetățenilor/beneficiarilor eligibili care trebuie utilizat ca bază de raportare.			

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/ Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
4.2. Consolidarea ecosistemului de e-Guvernare a Republicii Moldova, prin menținerea sistemelor existente și dezvoltarea de noi soluții guvernamentale partajate, pentru asigurarea condițiilor necesare eficientizării proceselor administrative și de prestare a serviciilor publice.							
Gradul de conformare a autorităților administrației publice în utilizarea exclusivă a circuitului electronic al documentelor atât în cadrul acestora, cât și în interacțiunea cu alte entități	indisponibil	40%	indisponibil		15	7	4
Gradul de conformare a autorităților	indisponibil	60%	indisponibil				

administrației publice în alinierea sistemelor lor informaționale la standardele existente, pentru a asigura interoperabilitatea completă a platformelor și a datelor							
Plasarea Republicii Moldova între primele șaiszeci de țări în conformitate cu Indicele ONU de dezvoltare a guvernării electronice (EGDI)	72	60	70 (2024)	Conform ultimelor date disponibile în baza de date interactivă a Națiunilor Unite dedicată guvernării electronice (EGOVKB), publicate în 2024, Republica Moldova se situează pe poziția 70 la nivel global.			
Ponderea sistemelor IT ale Guvernului plasate în MCloud	indisponibil	70%	indisponibil				
Ponderea funcționarilor publici care dețin competențe digitale generale, conform DigiComp ale UE	indisponibil	25%	indisponibil	Conform rapoartelor de monitorizare, indicatorul este atins. Dar nu se menționează care este ponderea.			

Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta în 2026	Status/Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
4.3. Digitalizarea activității autorităților administrației publice locale							

Ponderea serviciilor publice administrative prestate de autoritățile administrației publice locale disponibile în format electronic	indisponibil	30%	indisponibil	AGE menționează că digitalizarea a vizat APC. Colaborarea AGE cu APL, a demarat abia în 2025 odată cu lansarea portalului administrațiilor publice locale e-APL.	2	1	1
Ponderea serviciilor publice administrative locale accesate în format electronic	indisponibil	20%	indisponibil	Nu există un nomenclator al serviciilor publice prestate la nivel local.			

La nivelul celor 10 indicatori de rezultat asociați obiectivelor specifice, distribuția statusului este următoarea:

- 3 indicator cu țintă atinsă sau pe traiectorie pozitivă;
- 7 indicatori cu date indisponibile.

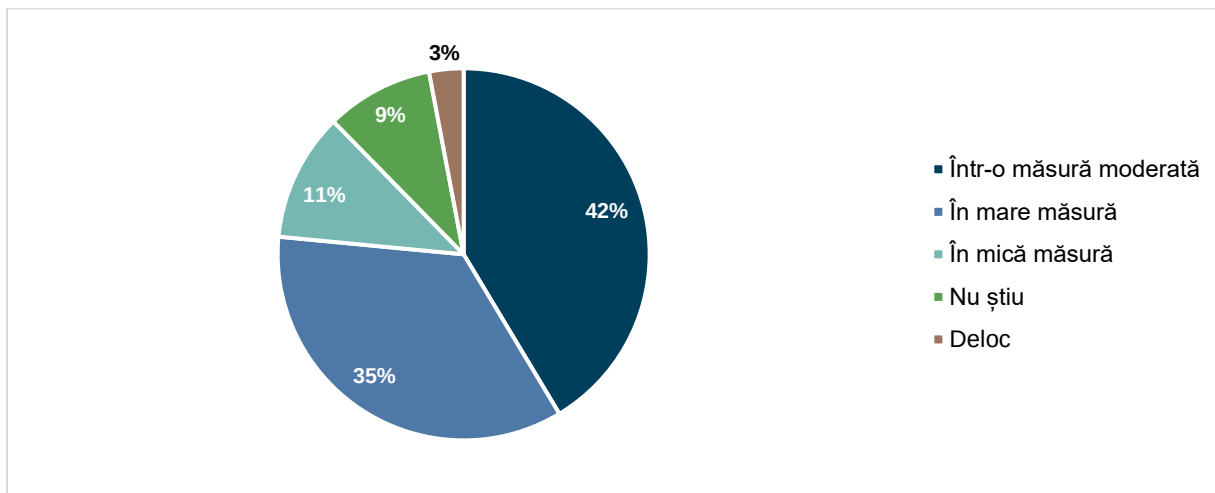
Realizarea acțiunilor planificate

Conform Raportului de monitorizare a Programului SRAP pentru anul 2025 (ianuarie 2026), gradul cumulativ de realizare a acțiunilor din subdomeniul 4 la finele anului 2025 este de 61,1% (22 din 36 acțiuni realizate). Distribuția temporală arată că dintre cele 21 acțiuni cu termen scadent până la finele anului 2025, 17 au fost realizate, ceea ce corespunde unei rate de respectare a termenelor de 81%. Restul de 15 acțiuni au termen exclusiv în 2026 și nu intră în analiza de eficacitate la momentul evaluării intermediare.

Realizări înregistrate la criteriul eficacității

O dimensiune importantă este creșterea numărului serviciilor publice modernizate și digitalizate, precum: servicii de înregistrare a unităților de drept, stare civilă, înmatriculare a vehiculelor, înregistrare a domiciliului, servicii consulare, cazier digital, apostilare electronică, buletin de identitate digital, permis de conducere digital și certificat de înmatriculare digital. Pe dimensiunea de infrastructură digitală, aplicația guvernamentală integrată EVO este implementată și funcțională, iar portalul guvernamental integrat a fost consolidat ca punct unic de interacțiune dintre cetățean și stat. Aproximativ 77% dintre respondenți consideră că digitalizarea din ultimii trei ani a îmbunătățit (în măsură moderată și mare) calitatea și rapiditatea interacțiunii atât cu cetățenii, cât și cu mediul de afaceri.

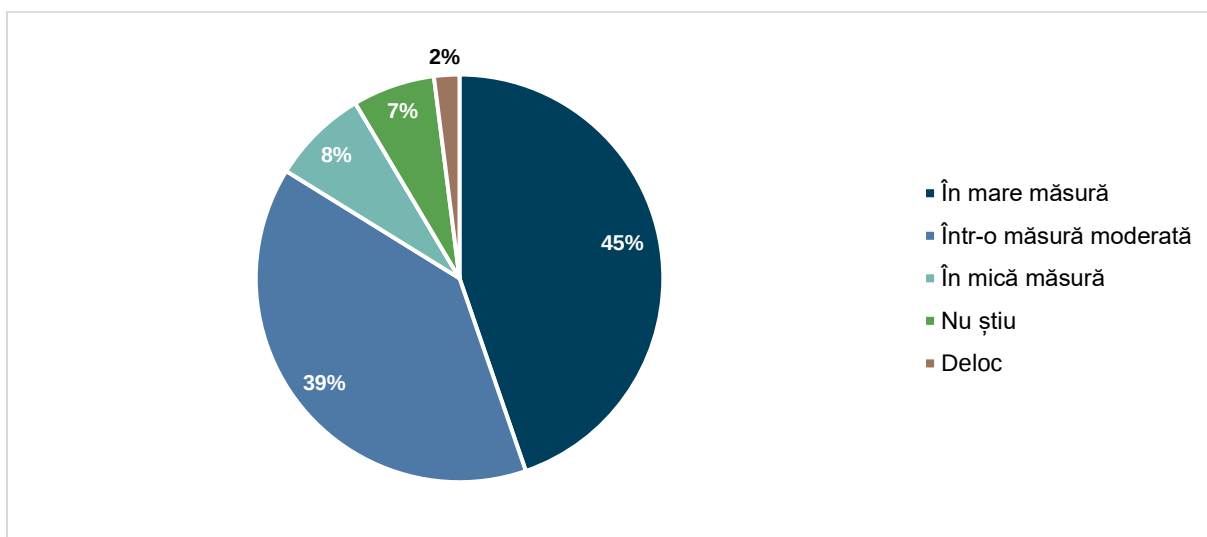
Figura 9. În ce măsură digitalizarea a îmbunătățit calitatea și rapiditatea interacțiunii cu cetățenii și mediul de afaceri?



Progrese au fost înregistrate și pe dimensiunea registrelor și sistemelor informaționale. A fost modernizat Registrul de Stat al Unităților de Drept, a fost lansat sistemul informațional pentru actele de stare civilă, a fost modernizat registrul dosarelor succesorale și testamentelor, a fost dezvoltat modulul e-Legislație și creată platforma e-Democrație.

Pe dimensiunea transparenței și participării, platforma e-Democrație oferă funcționalități pentru petiții individuale și colective, solicitări de informații de interes public și participare la sondaje. Platforma date.gov.md a fost modernizată, cadrul normativ privind datele deschise a fost aprobat, iar peste 1200 de seturi de date sunt publicate. Respondenții confirmă faptul că digitalizarea contribuie la creșterea transparenței activității autorităților.

Figura 10. În ce măsură considerați că digitalizarea a contribuit la creșterea transparenței activității instituției față de cetățeni?



Pentru componenta APL, deși digitalizarea activității propriu-zise a autorităților locale rămâne un punct sensibil, la acest obiectiv a fost dezvoltat portalul e-APL, iar rețeaua CUPS a fost extinsă până la 118 centre față de 65 planificate inițial.

Relația dintre acțiuni, rezultate și impact

81% dintre acțiunile planificate au fost realizate. Totuși, pentru 7 din 10 indicatori de rezultat, datele sunt indisponibile.

În primul rând, avem o problemă de construcție a indicatorilor. La etapa de elaborare a documentului nu au fost stabilite clar sursa datelor, modalitatea de colectare, frecvența măsurării și responsabilitatea instituțională pentru raportare. Fără aceste elemente, un indicator există doar formal în document, fără a fi operaționalizat ca instrument de evaluare. De exemplu, indicatorul privind ponderea sistemelor IT

ale Guvernului plasate în MCloud nu este raportat de nici o autoritate, deoarece nu este o evidență a sistemelor IT clasificată pe instituții publice. Singura informație disponibilă este că aproximativ 339 de sisteme informaționale sunt găzduite în MCloud în total.

În al doilea rând, avem o problemă de construcție a cadrului logic. Marea majoritate a acțiunilor au vizat exclusiv digitalizarea unui serviciu specific, fără a fi planificate intervenții care să adreseze celelalte dimensiuni ale obiectivelor specifice. În rezultat, singurul obiectiv specific cu indicatori atinși este OS 4.1.

Iar în cazul OS 4.3, privind digitalizarea activității autorităților administrației publice locale, au fost propuse acțiuni care nu au o legătură directă cu activitatea APL. Indisponibilitatea indicatorului sugerează nu doar lipsa datelor, ci și faptul că nu au existat intervenții relevante la acest capitol, care să permită obținerea rezultatelor.

B. Măsurarea importanței relative a obiectivelor atinse

Ierarhizarea obiectivelor specifice după contribuția structurală

OS 4.1 este obiectivul cu cea mai mare contribuție structurală la obiectivul general. Acesta adresează direct dimensiunea centrală a reformei, prestarea serviciilor prin utilizarea tehnologiilor moderne și este singurul obiectiv specific cu indicatori de rezultat atinși. Totuși, trebuie remarcat diferența de ambiție dintre obiectivul general și intervențiile generate. Obiectivul general 4 țintește administrație publică eficientă, practici democratice și un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil. În realitate, accentul a căzut preponderent pe dezvoltarea serviciilor electronice. Celelalte dimensiuni ale obiectivului general nefiind direct operaționalizate.

Totodată, deși OS 4.1 reprezintă obiectivul cu cea mai mare contribuție efectivă la rezultatele Programului, din punct de vedere al logicii de intervenție, OS 4.2 ar fi trebuit să ocupe această poziție. Consolidarea ecosistemului de e-guvernare este o condiție prealabilă pentru digitalizarea și modernizarea serviciilor publice. Digitalizarea unor servicii individuale în absența unui ecosistem pe deplin interoperabil ar putea genera rezultate fragile și intervenții repetate pentru modernizarea proceselor administrative.

OS 4.3 prezintă cea mai slabă contribuție structurală dintre cele trei obiective specifice. Niciun indicator de rezultat nu a fost monitorizat, datele de progres sunt indisponibile, iar cele două acțiuni planificate vizează mai degrabă infrastructura centrală decât digitalizarea propriu-zisă a serviciilor prestate de autoritățile publice locale. Absența unui nomenclator al serviciilor publice locale face ca țintele asumate să fie imposibil de măsurat.

Implicațiile blocajului obiectivelor

Așa cum a fost menționat mai sus, OS 4.2 ținea crearea condițiilor de bază pentru funcționarea întregului ecosistem digital al administrației publice. Cu toate acestea, doar 27% dintre acțiunile planificate au fost realizate, niciun indicator de rezultat nu a fost măsurat, iar 53% dintre acțiuni au termen de finalizare sfârșitul anului 2026. Această planificare creează un risc pentru întregul obiectiv. Dacă condițiile de bază pe care OS 4.2 trebuia să le asigure pentru celelalte obiective specifice nu sunt pe deplin create, atunci nici celelalte obiective nu pot fi implementate cu succes.

Deși OS 4.3 vizează digitalizarea activității autorităților publice locale, nici o acțiune planificată nu a inclus implicarea APL. Cele două acțiuni s-au referit la infrastructura centrală și nu au răspuns indicatorilor de rezultat asociați obiectivului. Această aliniere slabă a determinat absența rezultatelor la nivelul administrației publice locale.

C. Diferențierea și dezagregarea rezultatelor

Niciun indicator al obiectivului 4 nu include un nivel de dezagregare a datelor. Toți indicatorii măsoară situația la nivel agregat, fără a permite identificarea variațiilor între tipuri de beneficiari, sectoare sau niveluri administrative. Diferențierea și dezagregarea datelor permit o mai bună înțelegere a modului cum și unde se manifestă o anumită problemă și dacă intervențiile efectuate, de fapt, contribuie la

soluționarea acesteia. Există un nivel de digitalizare al serviciilor destinate companiilor și altul al celor destinate populației (de exemplu, 60% dintre serviciile publice destinate populației sunt digitalizate, pe pentru mediul de afaceri gradul este de peste 77%). Un nivel de acces în mediul urban și altul în cel rural. O pondere a cetățenilor cu identitate electronică în orașe și alta la sate. Un nivel de satisfacție diferit de la o regiune la alta. Lipsa de dezagregare împiedică identificarea zonelor unde intervențiile sunt insuficiente sau problemele mai pronunțate.

Lacunele identificate la diferențierea și dezagregarea datelor nu sunt întâmplătoare. Ele derivă din formularea insuficient de precisă a problemelor în analiza situației. O problemă bine formulată, susținută de date la momentul diagnosticării, ar fi generat și indicatori de monitorizare și evaluare mai specifici. Astfel, lipsa dezagregării la nivelul indicatorilor este o consecință a lipsei dezagregării la nivelul analizei situației.

D. Factorii de influență

Factori endogeni

Lipsa sistematică de colectare a datelor și fragmentarea responsabilității între instituții a afectat înțelegerea impactului la acest obiectiv. În baza rapoartelor de monitorizare, se constată o coordonare insuficientă între Cancelaria de Stat și celelalte instituții care dețin parțial datele relevante Agenția de Guvernare Electronică, Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică și Agenția Servicii Publice. Absența unui mecanism de colectare și raportare a datelor între acești actori a generat o lipsă a datelor.

Implicarea redusă a autorităților publice locale în implementarea OS 4.3, la fel a afectat negativ progresul la acest obiectiv. Rapoartele de monitorizare ale Agenției de Guvernare Electronică confirmă că digitalizarea a vizat în principal autoritățile publice centrale. Această situație arată lipsă de claritate încă de la etapa de elaborare a programului, privind mecanismul de implicare și rolul APL în digitalizarea serviciilor publice locale.

Factori exogeni

Finanțarea insuficientă reprezintă unul dintre factorii externi care pot afecta implementarea obiectivului 4. În cei 15 ani de existență, Agenția de Guvernare Electronică a beneficiat de două credite externe în valoare de aproximativ 20 milioane USD fiecare, ultimul încheindu-se în 2025. Conform bugetului Cancelariei de Stat pentru 2026, Agenția va dispune de 52 milioane lei, plus 2,2 milioane lei destinați pentru EvoSign și diverse echipamente. Conducerea Agenției a menționat că atingerea tuturor obiectivelor ar necesita un buget dublu față de cel alocat. Această diferență între necesarul estimat și resursele disponibile are consecințe asupra implementării. Un exemplu este sondajul din 2025, care nu a fost efectuat din cauza lipsei resurselor financiare.

Ritmul accelerat al dezvoltării tehnologice reprezintă un factor care afectează acest obiectiv. Pe de o parte, sunt create oportunități pentru modernizarea administrației publice prin instrumente de automatizare și inteligență artificială. Pe de altă parte, adoptarea noilor tehnologii presupune investiții în echipamente, infrastructură și formare profesională. Prin urmare, asigurarea resurselor financiare necesare nu este doar o condiție pentru atingerea obiectivelor actuale, ci și pentru menținerea relevanței soluțiilor digitale deja implementate într-un context tehnologic în continuă schimbare.

3.5.4 Durabilitatea

Conform rapoartelor de monitorizare, cel puțin 25% din corpul funcționarilor publici dețin competențe digitale generale conform DigiComp al UE, ca urmare a instruirilor desfășurate în perioada de implementare. Aceasta este o condiție relevantă pentru durabilitate, în condițiile în care procesul de digitalizare necesită capacități interne care să îl susțină și să îl opereze, iar construirea acestora în cadrul administrației publice ar putea treptat reduce dependența de expertiză externă.

O vulnerabilitate pentru durabilitate ține de decalajul digital dintre mediul urban și cel rural. Această dimensiune nu a fost abordată în analiza situației, nu a generat obiective sau acțiuni specifice și nu a

fost măsurată prin indicatori de impact. Conform datelor Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații, la sfârșitul anului 2025, rata de penetrare a internetului fix era de 98,3% în orașe față de 66,4% la sate. Acest decalaj riscă să producă efecte neuniforme ale reformei de digitalizare și să limiteze accesibilitatea serviciilor electronice tocmai în zonele unde alternativele fizice sunt mai puțin disponibile.

O altă observație relevantă se referă la implicarea autorităților publice locale. Rezultatele slabe înregistrate la capitolul digitalizării activității autorităților publice locale indică că intervențiile planificate au ignorat acest aspect. Dacă mecanismul de implicare a APL va rămâne neclar, atunci durabilitatea reformei de digitalizare va continua să înregistreze inegalități între nivelul central și cel local.

Disponibilitatea resurselor financiare suficiente va fi un factor determinant pentru durabilitatea reformei de digitalizare. La momentul actual, bugetul Agenției de Guvernare Electronică (conform informațiilor reprezintă aproximativ jumătate din necesarul estimat de conducerea instituției pentru atingerea tuturor obiectivelor asumate. Această discrepanță devine cu atât mai critică în contextul ritmului accelerat de dezvoltare a tehnologiilor și a inteligenței artificiale. Menținerea relevanței soluțiilor deja implementate, actualizarea infrastructurii și adoptarea noilor instrumente digitale presupun investiții continue. În absența unei surse de finanțare sustenabile, durabilitatea rezultatelor obținute rămâne condiționată de decizii bugetare viitoare.

3.5.5 Impact

Evaluarea impactului unei politici publice conform ghidului metodologic este mai degrabă sarcina evaluării finale ex-post, când pot fi observate schimbările sistemice și de durată produse de intervenții. La etapa intermediară, analiza impactului poate fi doar preliminară. Mai mult, evaluarea obiectivului 4 are două constrângeri: absența datelor de monitorizare pentru majoritatea indicatorilor de rezultat, dar și formularea defectuoasă a indicatorilor de impact.

Dar la etapa respectivă, ar putea fi menționate următoarele realizări. Creșterea cererii pentru serviciile publice electronice subliniază a dimensiune importantă a impactului pozitiv al reformelor. Datele disponibile pentru 2025 arată că din peste 10 milioane de solicitări de servicii publice înregistrate, 6,43 milioane au fost realizate online. Numărul tranzacțiilor prin platforma MPay a crescut de la 7,2 milioane în 2023 la peste 7,75 milioane în 2025, iar peste 1,44 milioane de cereri pentru prestații sociale au fost depuse în format electronic. Aceste cifre indică o schimbare comportamentală în rândul cetățenilor și al mediului de afaceri. Creșterea ofertei a generat și o creștere a cererii, ceea ce creează o dinamică favorabilă continuării reformei.

Totodată interconectarea sistemelor, dezvoltarea registrelor și lansarea portalului EVO cu peste 400.000 de utilizatori înregistrați, sugerează că inițiativele de reducere a fragmentării instituționale încep să dea roade.

3.6 Subdomeniu 5: Administrația publică locală

3.6.1 Relevanța

A. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor

Obiectivul general 5 vizează un sistem de administrație publică locală capabil să furnizeze servicii publice de calitate cetățenilor, prin consolidarea capacității administrative și financiare a UAT-urilor, dezvoltarea cooperării inter-municipale și clarificarea patrimoniului public local. Problemele identificate la baza subdomeniului - fragmentarea teritorială a administrației publice locale, capacitatea administrativă și financiară limitată a UAT-urilor, cooperarea inter-municipală insuficient dezvoltată și patrimoniul public nedelimitat - corespund unor realități structurale documentate ale sistemului local din Republica Moldova. La data inițierii Programului existau 898 de UAT-uri de nivelul I, dintre care peste jumătate sub pragul legal minim de 1.500 de locuitori.

Programul de implementare operaționalizează aceste probleme prin cinci obiective specifice care acoperă principalele dimensiuni structurale ale administrației publice locale: reorganizarea teritorială prin amalgamare voluntară (OS 5.1), dezvoltarea cooperării inter-municipale (OS 5.2), consolidarea încrederii cetățenilor în autoritățile locale (OS 5.3), creșterea autonomiei financiare a UAT-urilor (OS 5.4) și finalizarea delimitării proprietății publice (OS 5.5). Această arhitectură reflectă o înțelegere comprehensivă a problemelor diagnosticate.

Conceptul privind reforma administrației publice locale, elaborat în 2026, confirmă din perspectivă strategică actualizată că problemele identificate la baza Subdomeniului 5 sunt încă prezente și amplificate. Conceptul indică faptul că 87% din primării au sub 3.000 de locuitori, iar în comunitățile sub 3.000 de locuitori cheltuielile administrative reprezintă în medie 30% din bugetele locale, comparativ cu 9% pentru primăriile peste 10.000 de locuitori. Această diferență structurală confirmă relevanța obiectivului de consolidare administrativ-teritorială propus prin OS 5.1.

Prioritizarea resurselor financiare în cadrul subdomeniului reflectă logica intervenției: cea mai mare alocare este destinată acțiunilor de amalgamare voluntară (OS 5.1), care includ transferurile financiare către clusterelor amalgamate. Conform datelor disponibile, fiecare cluster care inițiază procedura de amalgamare voluntară primește un transfer inițial de de la 200.000 la 1.000.000 lei, în funcție de dimensiunea clusterului pentru pregătirea procesului de amalgamare, care poate include și documentația tehnică, plus un al doilea stimulente financiar (suport post-amalgamare) pentru dezvoltarea infrastructurii și finanțare suplimentară anuală. Această structură de stimulente este consistentă cu logica unei reforme bazate pe aderare voluntară.

B. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției

Procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană constituie un factor important de context pentru Subdomeniul 5, integrat în Strategia PAR 2023-2030 ca prioritate strategică. Capacitatea administrativă a autorităților publice locale este una dintre dimensiunile relevante pentru absorbția fondurilor europene și pentru implementarea politicilor publice la nivel local. Conform Conceptului privind reforma APL, lipsa capacității administrative la nivel local reprezintă o constrângere pentru accesarea fondurilor structurale și de coeziune.

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025), aprobată ca document de referință pentru procesul de aderare, preia componenta de reformă a administrației publice locale cu termene care depășesc anul 2026. Această integrare confirmă continuitatea priorității politice acordate domeniului dincolo de orizontul Programului 2023-2026.

Contextul demografic reprezintă un factor suplimentar de relevanță pentru intervențiile Subdomeniului 5. Conform Conceptului privind reforma APL, comunitățile sub 3.000 de locuitori au înregistrat o scădere de 32,7% din populație în perioada 2014-2024, ceea ce amplifică presiunea asupra capacității administrative și financiare a acestor UAT-uri. Această evoluție demografică susține relevanța obiectivelor de consolidare administrativ-teritorială și de creștere a autonomiei financiare.

C. Calitatea documentului de politici publice

Analiza situației din Program pentru Subdomeniul 5 identifică problemele majore ale administrației publice locale, dar prezintă unele limitări de fundamentare cantitativă. Cele cinci probleme principale (fragmentarea teritorială, capacitatea administrativă, cooperarea inter-municipală, autonomia financiară, patrimoniul nedelimitat) sunt corect identificate și corespund cu evaluările externe disponibile. Cele cinci obiective specifice acoperă dimensiunile cheie ale subdomeniului, iar logica de intervenție este articulată.

Calitatea indicatorilor de monitorizare pentru Subdomeniul 5 prezintă o situație mixtă. OS 5.1 (amalgamare voluntară) dispune de indicatori cantitativi clari, OS 5.4 (autonomie financiară) are doi indicatori cu valori de referință și ținte numerice precise, iar OS 5.5 (delimitarea proprietății publice) are indicatori cu ținte cantitative (898 UAT nivel I / 32 nivel II). În același timp, OS 5.2 (cooperare inter-municipală), în baza informațiilor prezentate, se constată o problemă metodologică privind definirea indicatorului - valoarea de referință 40 și ținta 120 au fost ulterior revizuită formal, fără a modifica documentul, iar valoarea actuală raportată este de 4 ADI (asociații de dezvoltare intercomunitară).

Două aspecte privind calitatea documentului merită atenție. Primul, indicatorii de impact ai obiectivului general 5 (gospodăriei conectate la apeduct și canalizare, kilometri de drumuri asfaltate, localități cu sisteme conforme de gestionare a deșeurilor) măsoară rezultate care depind în mare parte de programe sectoriale (Programul național de dezvoltare locală, programe de infrastructură, programe de mediu), nu doar de intervențiile Subdomeniului 5. Al doilea, indicatorul OS 5.2 (formele instituționalizate de cooperare inter-municipală) prezintă inconsistențe între valoarea de referință inițială (40), ținta inițială (120) și valoarea raportată (4 ADI), ceea ce indică necesitatea clarificării metodologice.

D. Adaptabilitatea în timp

Obiectivele Subdomeniului 5 au rămas valide pe parcursul perioadei de implementare. Adoptarea cadrului normativ privind amalgamarea voluntară (Legea nr. 225/2023 și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 privind Metodologia de amalgamare voluntară), finalizarea primelor două clustere amalgamate (Leova și Călinești) și extinderea numărului de autorități publice locale care au inițiat procesul de amalgamare voluntară confirmă funcționalitatea cadrului strategic.

Elaborarea Conceptului privind reforma administrației publice locale în 2026 reprezintă o evoluție conceptuală care extinde aplicabilitatea intervențiilor dincolo de orizontul Programului 2023-2026. Conceptul integrează lecțiile învățate din implementarea OS 5.1, inclusiv constatările Raportului intermediar privind amalgamarea voluntară 2025, și propune soluții complementare (amalgamare normativă cu prag minim de 3.000 de locuitori, dreptul la amalgamare al APL-urilor, simplificarea procedurilor).

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025) confirmă continuitatea politică a obiectivelor Subdomeniului 5 și plasează subdomeniul într-o poziție favorabilă pentru menținerea relevanței în ciclul următor de planificare strategică.

3.6.2 Coerența

A. Coerența internă

Arhitectura obiectivelor Subdomeniului 5 este coerentă în principiu. Cele cinci obiective specifice se organizează logic pe trei dimensiuni complementare ale reformei administrației publice locale: reorganizarea teritorială și cooperarea (OS 5.1, OS 5.2), guvernanta și încrederea cetățenilor (OS 5.3), capacitatea financiară și administrativă (OS 5.4, OS 5.5). Cele cinci OS acoperă logic dimensiunile cheie ale subdomeniului și au o legătură clară cu obiectivul general.

O primă observație de coerență internă privește dependența funcțională între obiectivele specifice. OS 5.1 (amalgamarea voluntară) reprezintă instrumentul principal pentru consolidarea capacității administrative locale, iar progresul său influențează direct fezabilitatea altor obiective.

O a doua observație privește ritmurile de implementare. OS 5.2 și OS 5.3 au concentrat acțiunile în primii ani ai Programului (2023-2024), construind cadrul instituțional și normativ necesar. OS 5.4 are acțiunile preponderent cu termene în 2025-2026, iar OS 5.1 are caracter continuu pe întreaga perioadă, cu accentul pe consolidarea procesului de amalgamare. Această distribuție temporală este consistentă cu logica intervenției, iar acțiunea principală cu termen 2026 (5.5.1 - delimitarea proprietății publice) este rezervată pentru consolidarea finală a componentei de patrimoniu.

O a treia observație privește atribuirea acțiunilor OS 5.4 (sistemul de taxe și impozite locale, sistemul de transferuri). Datele de monitorizare indică faptul că acțiunile 5.4.1 și 5.4.2 au fost identificate ca fiind în competența Ministerului Finanțelor, iar Cancelaria de Stat a propus excluderea acestora din regimul propriu de monitorizare. Această reorganizare a responsabilităților pe parcursul implementării sugerează o coerență funcțională inițială insuficient definită între Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor pe componenta autonomiei financiare locale.

B. Coerența externă

Corelarea cu cadrul normativ privind amalgamarea voluntară

Subdomeniul 5 se află în relație directă cu cadrul normativ privind amalgamarea voluntară, adoptat pe parcursul implementării Programului. Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, adoptată la finele anului 2023, a creat cadrul legal primar pentru implementarea OS 5.1. Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 a aprobat Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, oferind instrumentul metodologic aplicabil procesului de amalgamare.

Corelarea cu Conceptul privind reforma administrației publice locale

Conceptul privind reforma administrației publice locale, elaborat în 2025, este un document strategic care reia obiectivele Subdomeniului 5 și le organizează în patru direcții: consolidarea administrativ-teritorială, autonomia financiară sporită, capacitatea instituțională reală, transparența și participarea civică. Conceptul integrează observații din implementarea OS 5.1 și propune măsuri suplimentare, precum amalgamarea normativă cu prag minim de 3.000 de locuitori, „dreptul la amalgamare” al APL-urilor și simplificarea procedurilor. Această evoluție conceptuală indică o continuitate planificată între intervențiile Programului și agenda strategică ulterioară.

Corelarea cu Foaia de parcurs privind reforma administrației publice

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 274/2025 ca document de referință pentru procesul de aderare la UE, include componenta de reformă a administrației publice locale cu termene care depășesc anul 2026. Această continuitate formală creează un cadru de referință pentru prioritățile Programului PAR 2023-2026 și pentru agenda strategică a ciclului următor 2027-2030, fără a anticipa rezultatele efective ale reformelor.

Corelarea cu cadrul de monitorizare interministerial

O zonă care necesită clarificare este corelarea operațională între Cancelaria de Stat (care coordonează implementarea Subdomeniului 5) și ministerele de linie cu competențe relevante: Ministerul Finanțelor (pentru OS 5.4 - autonomie financiară), Ministerul Educației și Cercetării (pentru acțiunea 5.1.3 - servicii desconcentrate de educație), Ministerul Muncii și Protecției Sociale (pentru asistența socială) I.P. Cadastrul Bunurilor Imobile (anterior IP. Agenția Servicii Publice), pentru OS 5.5 - delimitarea proprietății publice. Datele de monitorizare arată că responsabilitatea pentru acțiunile 5.4.1 și 5.4.2 a fost reatribuită Ministerului Finanțelor pe parcursul implementării, ceea ce evidențiază necesitatea unor mecanisme de coordonare formalizate între cadrul de monitorizare al Programului PAR și instrumentele bugetare și sectoriale ale ministerelor de ramură.

3.6.3 Eficacitatea

Evaluarea eficacității Programului în raport cu Subdomeniul 5 se bazează pe datele privind nivelul indicatorilor de rezultat și de impact până la finele anului 2025, raportate în rapoartele de monitorizare a Programului, în Raportul intermediar privind amalgamarea voluntară (2025) informațiilor prezentate de instituțiile responsabile de colectarea datelor, chestionar și alte surse menționate în metodologie și disponibile echipei de evaluare. Pentru detalii privind metodologia generală, criteriile de evaluare și sursele de date utilizate, a se vedea Capitolul II al prezentului raport. Programul fiind în implementare până la finele anului 2026, statusul atribuit fiecărui indicator nu reflectă o constatare definitivă, ci probabilitatea estimată de atingere a țintei până la încheierea perioadei de implementare.

Statusul progresului pe fiecare indicator este reflectat printr-un cod-semafor, calculat în baza raportului dintre nivelul atins în 2025 și distanța dintre valoarea de referință și ținta 2026 (formula de calcul este detaliată în Capitolul II al prezentului raport):



Verde - pe traiectorie sau țintă atinsă, progres $\geq 75\%$ din distanța referință-țintă;



Galben - progres parțial, între 30% și 75%, ținta este accesibilă cu accelerare;

 **Roșu** - risc înalt de neîndeplinire, progres sub 30%, stagnare sau regresie;

 **Gri** - neevaluabil, date indisponibile sau indicator condiționat de un livrabil neprodus.

A. Atingerea obiectivelor și rezultatelor

Atingerea indicatorilor de impact ai obiectivului general 5

La nivelul obiectivului general 5, Programul prevede trei indicatori de impact care măsoară calitatea și accesibilitatea serviciilor publice locale: ponderea gospodăriilor conectate la rețelele de apă potabilă și canalizare, ponderea drumurilor locale și raionale asfaltate, numărul localităților cu sisteme de colectare și depozitare a deșeurilor menajere care respectă standardele de mediu.

Progresul pe indicatorii de impact ai obiectivului general 5

Indicator	Valoare de referință 2023	Țintă 2026	Nivel 2025	Status	Observații
Numărul total de gospodării conectate la rețeaua de apă potabilă și canalizare (pondere din total)	78,1 % gospodării conectate la apeduct 38,9% gospodării conectate la canalizare	85% gospodării conectate la apeduct 50% gospodării conectate la canalizare	Apeduct: 74,5% / Canalizare: 39,3% (2025)		Conectarea la canalizare are progres minim (39,3% față de 38,9%). Conectarea la apeduct prezintă neconcordanță cu valoarea de referință 2023 (74,5% în 2025 vs 78,1% în 2023).
Kilometri de drumuri locale și raionale asfaltate (pondere din total)	50,6%	65%	55,9% (2025) — 1.980 km modernizate din 3.545 km drumuri locale (de interes raional)		Progres parțial. Datele 2025 vizează drumurile locale (de interes raional).
Numărul localităților cu sisteme de colectare și depozitare a deșeurilor menajere care respectă standardele de mediu	4	30	4 (2025)		Indicatorul a rămas la valoarea de referință.

La nivelul indicatorilor de impact ai obiectivului general, doi din trei indicatori au progres parțial, iar un indicator rămâne la valoarea de referință.

Atingerea indicatorilor de rezultat ai obiectivelor specifice

La nivelul obiectivului general 5, Programul prevede 5 obiective specifice și 8 indicatori de rezultat, care urmează a fi atinși prin 15 acțiuni.

Progresul pe indicatorii de rezultat și acțiuni ai obiectivelor specifice

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
5.1 Până la sfârșitul anului 2026, cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi comasate sau în proces de comasare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ							
Cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi comasate sau în proces de amalgamare	-	30%	1% - 7 UAT amalgamate 63 % inițiat procesul de amalgamare voluntară	Datele de la sfârșitul anului 2025. În prima jumătate a anului 2026 APL-uri care au inițiat procesul de amalgamare voluntară a crescut la 582.	4	3	1
Număr mediu de personal în UAT-urile comasate	-	15	15	Țintă atinsă.			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
5.2 Până la sfârșitul anului 2026, numărul de forme instituționalizate de cooperare inter-municipală se va majora cu 30% față de anul 2022							
Număr de forme instituționalizate de cooperare inter-municipală	40	120	4 ADI	Valorile inițiale de referință (40) și țintă (120) au fost ulterior revizuite, iar valoarea actuală raportată este de 4 ADI.	2	2	1

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
5.3 Până la sfârșitul anului 2026, gradul de încredere al cetățenilor în eficiența și integritatea autorităților locale va crește cu 20% față de 2022							
Grad de încredere al cetățenilor în	60%	80%	71%	Progresul este la 55% din distanța	4	3	2

autoritățile locale - conform unor anchete				față de ținta 2026.			
--	--	--	--	---------------------	--	--	--

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
5.4 La sfârșitul anului 2026, UAT-urile de nivelul I vor avea un grad crescut de autonomie financiară, prin creșterea volumului veniturilor proprii în raport cu anul 2022							
Pondere a veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale de nivel I	10,6%	30%	11,1%		4	2	0
Ponderea UAT-urilor de nivel I care îndeplinesc criteriul de capacitate administrativă	7%	30%	53,86%	Conform calculelor Ministerului Finanțelor			

Indicatori de rezultat	Valoarea de referință	Ținta în 2026	Status / Nivelul de realizare (2025)	Observații	Total acțiuni	Acțiuni cu termen scadent 2025	Acțiuni realizate 2023-2025
5.5 Până la sfârșitul anului 2026, se va finaliza procesul de delimitare a proprietății publice între stat și unitățile administrativ-teritoriale							
Numărul UAT-uri de nivel I și II care au finalizat procesul de delimitare a proprietății publice	-	898 (nivel I) / 32 (nivel II)	244 UAT nivel I / 0 UAT nivel II		1	0	0
Pondere a UAT-urilor de nivel I și II pentru care s-a finalizat procesul de cadastrare a proprietăților	-	100%	30,3% (bunuri imobile)	Indicator necalculabil în forma actuală: datele raportate se referă la bunuri imobile, nu la UAT-uri.			

La nivelul celor 8 indicatori de rezultat asociați obiectivelor specifice, distribuția statusului este următoarea:

- 3 indicatori cu țintă atinsă sau pe traiectorie pozitivă;
- 1 indicatori sunt cu progres parțial;
- 2 indicatori cu risc de neîndeplinire;
- 2 nu sunt evaluabili la momentul evaluării din cauza absenței datelor de monitorizare sau a problemelor metodologice la colectarea acestora.

Realizarea acțiunilor planificate

Conform Raportului de monitorizare a Programului pentru anul 2025, gradul cumulativ de realizare a acțiunilor din Subdomeniul 5 la finele anului 2025 este de 26,6% (4 din 15 acțiuni realizate), cel mai redus nivel de implementare dintre toate cele cinci subdomenii ale Programului PAR. Distribuția temporală arată că dintre cele 10 acțiuni cu termen scadent până la finele anului 2025, 4 au fost realizate, ceea ce corespunde unei rate de respectare a termenelor de 40%. Restul de 5 acțiuni au termen exclusiv în 2026.

La nivel de obiectiv specific, gradul de realizare este neuniform. OS 5.3 prezintă cel mai bun progres (2 din 3 acțiuni scadente realizate), urmat de OS 5.2 (1 din 2 realizate). OS 5.1 a înregistrat 1 acțiune cu progres documentat din 3 scadente. OS 5.4 nu a înregistrat acțiuni realizate la finele anului 2025, iar acțiunile 5.4.1 și 5.4.2 au fost identificate pe parcursul implementării ca fiind în competența Ministerului Finanțelor, cu propunere de excludere din regimul de monitorizare al Cancelariei de Stat. OS 5.5 are o singură acțiune, cu termen iulie 2026, aflată în desfășurare.

Relația dintre acțiuni, rezultate și impact

Analiza relației dintre acțiunile realizate și indicatorii atinși evidențiază mai multe tipuri de situații observabile la nivelul Subdomeniului 5. Constatările de mai jos descriu situația la data evaluării.

Un prim tip este relația în care cadrul normativ și metodologic a fost adoptat, iar implementarea operațională rămâne în consolidare. Aceasta caracterizează OS 5.1 (amalgamarea voluntară): Legea nr. 225/2023 și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 au introdus instrumentele legale și metodologice, iar două clustere au finalizat procesul. La finele anului 2025, datele raportate indică 1% UAT amalgamate (7 UAT) și 63% UAT care au inițiat procesul de amalgamare voluntară, cumulativ aproximativ 64%, peste ținta de 30% pentru 2026. În prima jumătate a anului 2026, numărul APL-urilor care au inițiat procesul a crescut la 582, ceea ce indică un nivel de mobilizare larg, dar transformarea efectivă în comasări rămâne la stadiul inițial. Pentru OS 5.2, cadrul normativ a fost consolidat, iar valoarea raportată (4 ADI) prezintă inconsistențe metodologice cu valorile inițiale de referință și țintă, ceea ce limitează evaluarea progresului.

Un al doilea tip este situația în care indicatorii de rezultat înregistrează evoluții divergente, iar acțiunile principale ale obiectivului nu au fost finalizate prin Program. Aceasta caracterizează OS 5.4: ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale rămâne aproape de valoarea de referință (11,1% în 2025 față de 10,6% în 2023), sub ținta de 30%; în paralel, capacitatea administrativă a UAT-urilor de nivel I a evoluat de la 7% la 53,86%, peste ținta de 30%. Acțiunile principale ale OS 5.4 (sistemul de taxe și impozite locale, revizuirea transferurilor de echilibrare) sunt în competența Ministerului Finanțelor și nu au fost finalizate la data evaluării. Discrepanța metodologică între cei doi indicatori - un indicator cu progres minim, sub țintă, și un indicator cu valoare semnificativ peste țintă - creează divergență, întrucât autonomia financiară reală a UAT-urilor depinde de creșterea veniturilor proprii, iar nivelul ridicat al indicatorului de capacitate administrativă, calculat conform metodologiei Ministerului Finanțelor, nu poate fi atribuit cu certitudine intervențiilor Subdomeniului 5.

Rezultatele chestionarului confirmă faptul că obstacolele în calea creșterii veniturilor proprii rămân preponderent structurale, dincolo de orizontul intervențiilor Subdomeniului 5. La întrebarea Care sunt principalele obstacole în creșterea veniturilor proprii ale autorității publice locale, principalele obstacole indicate au fost cadrul legal restrictiv privind taxele și impozitele locale (29%), baza fiscală locală insuficientă (26%) și capacitatea administrativă redusă pentru colectarea impozitelor locale (18%), urmate de sistemul de transferuri inter-bugetare care descurajează efortul fiscal propriu (10%) și lipsa interoperabilității sistemelor informatice fiscale (8%). Această distribuție întărește constatarea că reforma efectivă a autonomiei financiare a UAT-urilor necesită intervenții în competența Ministerului Finanțelor și nu poate fi atinsă doar prin instrumentele actuale ale Subdomeniului 5.

Figura 11. Principalele obstacole în creșterea veniturilor proprii ale autorităților publice locale

Cadru legal restrictiv privind taxele și impozitele locale	29%
Baza fiscală locală insuficientă (proprietăți, activitate economică redusă)	26%

Capacitate administrativă redusă pentru colectarea impozitelor locale	18%
Sistem de transferuri inter-bugetare care descurajează efortul fiscal propriu	10%
Lipsa interoperabilității sistemelor informatice fiscale cu registrele naționale	8%

Un al treilea tip este situația indicatorilor cu progres parțial. Aceasta caracterizează OS 5.3 (grad de încredere a cetățenilor în autoritățile locale), unde indicatorul a evoluat de la 60% (valoare de referință) la 71% (2025), reprezentând 55% din distanța față de ținta de 80%. Două dintre cele trei acțiuni scadente au fost realizate. Atribuirea schimbării încrederii cetățenilor exclusiv intervențiilor Subdomeniului 5 rămâne însă incertă, întrucât gradul de încredere este influențat de o multitudine de factori care depășesc reformele administrative.

Un al patrulea tip privește indicatorii cu metodologie neclară sau date parțiale, vizibili la OS 5.2 (formele instituționalizate de cooperare), OS 5.5 (cadastrarea proprietăților, date raportate pe bunuri imobile, nu pe UAT-uri), și parțial OG 5 (gospodării conectate la apeduct, cu neconcordanță între valoarea de referință și nivelul atins).

B. Măsurarea importanței relative a obiectivelor atinse

Ierarhizarea obiectivelor specifice după contribuția structurală

Eficacitatea Subdomeniului 5 prezintă o situație neuniformă. Pe componenta normativă, principalele instrumente normative au fost adoptate (Legea nr. 225/2023, Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 privind metodologia de amalgamare). Pe componenta operațională, ritmul de transformare în clusterelor efectiv amalgamate rămâne modest, în timp ce numărul UAT-urilor care au inițiat procesul de amalgamare arată o mobilizare extinsă (în creștere până la 582 APL în prima jumătate a anului 2026). Pe componenta financiară, indicatorii OS 5.4 prezintă situații divergente: ponderea veniturilor proprii (11,1%) este aproape de valoarea de referință, în timp ce capacitatea administrativă (53,86%) este peste țintă, fără finalizarea acțiunilor principale ale Programului. La nivelul indicatorilor de impact, 2 din 3 indicatori prezintă progres parțial dependent de programele sectoriale, iar un indicator (localități cu sisteme conforme de gestionare a deșeurilor) a rămas la valoarea de referință.

La primul nivel, cu rol structural, se află trei obiective specifice care vizează capacitatea administrativă și financiară a UAT-urilor: OS 5.1 (amalgamarea voluntară), OS 5.4 (autonomia financiară a UAT-urilor) și OS 5.5 (delimitarea proprietății publice). Aceste obiective urmăresc condițiile administrative și financiare pentru furnizarea serviciilor publice locale.

La al doilea nivel, cu rol complementar, se află două obiective specifice care vizează mecanismele de cooperare și relația cu cetățenii: OS 5.2 (cooperarea inter-municipală) și OS 5.3 (transparența și încrederea cetățenilor în autoritățile locale).

Implicațiile blocajului obiectivelor structurale

OS 5.4 (autonomia financiară) prezintă o situație divergentă pe cei doi indicatori de rezultat: ponderea veniturilor proprii a rămas aproape de valoarea de referință (11,1% în 2025 față de 10,6% în 2023), sub ținta de 30%, în timp ce capacitatea administrativă a UAT-urilor de nivel I a depășit ținta (53,86% față de 30%), conform calculului Ministerului Finanțelor. Acțiunile principale ale obiectivului (sistemul de taxe și impozite locale, revizuirea transferurilor de echilibrare) rămân în implementare în competența Ministerului Finanțelor și nu au fost realizate la data evaluării. Această situație ridică două întrebări metodologice: lipsa progresului semnificativ pe ponderea veniturilor proprii confirmă necesitatea finalizării acțiunilor structurale ale OS 5.4, valorile peste țintă ale capacității administrative, în absența acestor acțiuni, pot reflecta modificări metodologice de calcul sau factori care depășesc Programul.

OS 5.5 (delimitarea proprietății publice) este o precondiție necesară pentru exercitarea efectivă a autonomiei financiare. Progresul actual (244 din 898 UAT nivel I cu delimitare finalizată) reprezintă 27% din ținta pentru UAT nivel I, iar pentru UAT nivel II nu există încă date. Finalizarea procesului în 2026 este condiționată de accelerarea activităților cadastrale și de finalizarea Proiectului „Înregistrare și Evaluare Funciară”.

C. Diferențierea și dezagregarea rezultatelor

Aplicarea principiului „nimeni nu este lăsat în urmă” (LNOB)

Strategia și Programul includ principiul LNOB ca principiu transversal, însă operaționalizarea sa la nivelul indicatorilor este limitată. Niciun indicator nu surprinde efecte diferite asupra unor categorii vulnerabile sau subreprezentate de cetățeni (persoane cu dizabilități, minorități etnice, persoane în vârstă, persoane din zone defavorizate). Conceptul privind reforma APL, elaborat în 2025, identifică explicit nevoia de a aborda incluziunea socială și civică prin reforme, menționând bugetarea participativă, accesibilitatea pentru grupuri vulnerabile și mecanismele de participare cetățenească extinsă.

În același timp, dimensiunea teritorială a aplicării LNOB este relevantă: UAT-urile mici, cu capacitate redusă, deservesc populații rurale care, în absența unei reforme a administrației publice locale, rămân cu acces limitat la servicii publice.

D. Factorii de influență

Factori endogeni

Cancelaria de Stat dispune de o Direcție administrație publică locală și coordonarea activității oficiilor teritoriale, dedicată coordonării reformei APL. Această structură a sprijinit adoptarea cadrului normativ pentru amalgamarea voluntară (Legea nr. 225/2023 și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023), elaborarea metodologiei și asistența pentru primele două clustere amalgamate. Pe parcursul implementării au fost organizate peste 200 prezentări către primari și peste 90 către consilii locale (conform Raportului intermediar amalgamare 2025).

Coordonarea interinstituțională cu Ministerul Finanțelor pe componenta autonomiei financiare a UAT-urilor (OS 5.4) a fost un factor endogen cu efect mixt. Pe parcursul implementării, acțiunile 5.4.1 (sistemul de taxe și impozite locale) și 5.4.2 (revizuirea sistemului de transferuri) au fost identificate ca fiind în competența Ministerului Finanțelor, cu propunere de excludere din regimul de monitorizare al Cancelariei de Stat. Această reorganizare a responsabilităților evidențiază necesitatea unor mecanisme formalizate de coordonare interinstituțională pentru obiectivele cu componente bugetare.

Capacitatea autorităților publice locale de a-și asuma propriul proces de amalgamare a reprezentat un factor endogen cu efect mixt. Conform Raportului intermediar 2025, capacitatea insuficientă la nivel local limitează posibilitatea APL-urilor de a-și asuma pe deplin procesul, iar acest aspect amplifică nevoia de sprijin din partea autorităților centrale și a partenerilor de dezvoltare.

Asistența tehnică externă a contribuit la consolidarea cadrului normativ al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară (ADI), la pregătirea documentației tehnice pentru clusterelor amalgamate și la organizarea consultărilor cu primării și consilii locale. Dependența ridicată a procesului de asistență externă rămâne însă un factor care influențează durabilitatea pe termen mediu.

Factori exogeni

Procesul de aderare la Uniunea Europeană, integrat în Strategia PAR 2023-2030, a menținut prioritizarea politică a reformei administrației publice locale și a accesului la fondurile UE. Aprobarea Foii de parcurs (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025) a inclus componenta de reformă APL în agenda formală de aderare, cu termene care depășesc anul 2026.

Dinamica demografică reprezintă un factor exogen care influențează urgența reformei. Conform Conceptului privind reforma APL, comunitățile sub 3.000 de locuitori au înregistrat o scădere de 32,7% din populație în perioada 2014-2024, ceea ce reduce baza fiscală locală și constituie un argument structural pentru continuarea reformei.

Rezistența politică și instituțională față de procesul de amalgamare reprezintă un factor exogen identificat de Raportul intermediar 2025. Reticența unor primari față de pierderea funcției și dezinformarea privind procesul au reprezentat constrângeri concrete care au încetinit ritmul

amalgamării voluntare. Acest factor este recunoscut explicit în Conceptul reformei APL, care propune măsuri de comunicare consolidate și un campion politic vizibil pentru reformă.

Incertitudinea politică privind direcția viitoare a reformei a fost identificată de Raportul intermediar 2025 ca un factor exogen care afectează încrederea actorilor locali în sustenabilitatea procesului. Prezentarea Conceptului privind reforma APL în 2025 răspunde parțial acestei probleme prin clarificarea direcției strategice pe termen mediu.

3.6.4 Durabilitatea

Evaluarea durabilității la etapa intermediară este, prin natura sa, parțială: efectele și beneficiile politicii publice pot fi confirmate ca durabile abia după încheierea perioadei de implementare. La data evaluării, Subdomeniul 5 mai are un an de implementare până la finele anului 2026, iar componentele cele mai importante pentru asigurarea durabilității (consolidarea procesului de amalgamare voluntară, delimitarea integrală a proprietății publice, finalizarea reformelor financiare locale) sunt în curs de implementare. Analiza de mai jos identifică condițiile create până în 2025 care pot susține continuitatea reformelor și aspectele care necesită atenție continuată.

Contextul propice pentru asigurarea durabilității

Cadrul normativ al amalgamării voluntare a fost adoptat pe parcursul implementării Programului. Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 privind Metodologia de amalgamare voluntară au integrat în cadrul legal primar și secundar instrumente aplicabile reorganizării administrativ-teritoriale voluntare. Aceste acte normative rămân aplicabile dincolo de ciclul Programului 2023-2026 și constituie baza pe care se poate dezvolta reforma în perioada următoare.

Cele două clustere amalgamate reprezintă primele aplicări ale cadrului normativ și ale metodologiei. Aceste cazuri oferă observații utile pentru ajustarea procedurilor și pentru extinderea reformei, dar nu permit, în acest stadiu, concluzii ferme privind aplicabilitatea la scara întregului sistem. Raportul intermediar privind amalgamarea voluntară 2025 indică posibilitatea împuternicirii primarilor din clusterelor amalgamate ca mesageri ai reformei, sub rezerva extinderii procesului la alte UAT-uri.

Conceptul privind reforma administrației publice locale, elaborat în 2026, prezintă un cadru strategic pentru continuarea reformei. Conceptul reia observațiile din implementarea OS 5.1, organizează intervențiile pe patru direcții (consolidare administrativ-teritorială, autonomie financiară, capacitate instituțională, transparență și participare) și include un calendar pentru perioada 2026-2029. Aplicabilitatea efectivă a acestui cadru va depinde de adoptarea modificărilor legislative propuse și de prioritizarea bugetară.

Foaia de parcurs privind reforma administrației publice (Hotărârea Guvernului nr. 274/2025) include componenta de reformă APL în agenda formală de aderare la UE, cu termene care depășesc anul 2026. Această includere formală creează un cadru de referință pentru continuarea reformei, fără a anticipa rezultatele efective.

Riscurile pentru asigurarea durabilității

Un prim aspect care necesită atenție continuată este accelerarea efectivă a procesului de amalgamare voluntară. La finele anului 2025, datele raportate indică 1% UAT efectiv amalgamate și 63% UAT care au inițiat procesul. Cumulativ, ponderea UAT-urilor amalgamate sau aflate în proces depășește ținta de 30%, însă proporția consolidărilor efective rămâne semnificativ sub nivelul așteptat pentru o transformare administrativ-teritorială sustenabilă. În prima jumătate a anului 2026, numărul APL-urilor care au inițiat procesul de amalgamare voluntară a crescut la 582, conform datelor raportate.

Un al doilea aspect privește finalizarea delimitării proprietății publice (OS 5.5). Progresul actual (244 UAT nivel I din 898 cu delimitare finalizată, 0 UAT nivel II) reprezintă 27% din ținta totală. Finalizarea procesului în 2026 este condiționată de accelerarea activităților cadastrale prin Proiectul „Înregistrare și Evaluare Funciară”, de continuitatea finanțării și de capacitatea instituțiilor publice de a procesa

volumul rămas. Fără această finalizare, autonomia financiară reală a UAT-urilor amalgamate rămâne limitată.

Un al treilea aspect privește atribuirea progresului pe componenta autonomiei financiare (OS 5.4). Indicatorii OS 5.4 prezintă evoluții divergente: ponderea veniturilor proprii (11,1% în 2025) rămâne aproape de valoarea de referință (10,6% în 2023), sub ținta de 30%, iar capacitatea administrativă a UAT-urilor de nivel I (53,86%) este peste ținta de 30%, conform calculelor Ministerului Finanțelor. Acțiunile principale ale obiectivului (sistemul de taxe și impozite locale, revizuirea transferurilor de echilibrare) nu au fost finalizate prin Programul de implementare, iar competența pe aceste acțiuni este la Ministerul Finanțelor.

Un al cincilea aspect privește rezistența politică și instituțională față de procesul de amalgamare. Raportul intermediar 2025 identifică reticența unor primari și dezinformarea ca factori care încetinesc procesul. Continuitatea reformei depinde de existența unui leadership politic vizibil și a unei strategii de comunicare consolidate, aspecte recunoscute în Conceptul reformei APL. În același timp, implementarea efectivă a acestuia este condiționată de păstrarea reformei de viitoarele Guverne, fără a genera o “contrareformă”, similar celei din anii 2000.

Un al șaselea aspect privește capacitatea administrativă post-amalgamare. Conform Conceptului reformei APL, sprijinul pentru perioada de tranziție și post-amalgamare este esențial pentru consolidarea noilor primării. Continuitatea suportului tehnic, a sprijinului în gestionarea patrimoniului și a programelor de dezvoltare profesională pentru funcționarii din primăriile amalgamate va influența durabilitatea efectelor reformei.

3.6.5 Impact

Evaluarea impactului unei politici publice este, conform ghidului metodologic ex-post, mai degrabă o sarcină a evaluării finale (post-implementare), când se pot observa schimbările sistemice și de durată produse de intervenții. La etapa intermediară, cu un an rămas până la finele Programului 2023-2026 și cu reformele structurale principale ale Subdomeniului 5 (amalgamarea voluntară la scara așteptată, finalizarea delimitării proprietății publice, reformele financiare) încă în curs de implementare, analiza impactului poate fi doar preliminară. Constatările de mai jos se concentrează pe ceea ce poate fi documentat la nivelul schimbărilor observate până în 2025, cu mențiunea că o evaluare completă a impactului necesită un exercițiu ex-post.

Indicatorii de impact și atribuirea schimbărilor

Cei trei indicatori de impact ai obiectivului general 5 (ponderea gospodăriilor conectate la apeduct și canalizare, ponderea drumurilor locale și raionale asfaltate, numărul localităților cu sisteme conforme de gestionare a deșeurilor) prezintă o evoluție mixtă la finele anului 2025. Indicatorul privind drumurile asfaltate a evoluat de la 50,6% (2023) la 55,9% (2025), reprezentând aproximativ 37% din distanța față de ținta de 65% pentru 2026. Indicatorul privind gospodăriile conectate la canalizare a înregistrat un progres minim (de la 38,9% la 39,3%), iar pentru apeduct apare o neconcordanță metodologică între valoarea de referință declarată (78,1% în 2023) și nivelul raportat în 2025 (74,5%). Indicatorul privind localitățile cu sisteme conforme de gestionare a deșeurilor a rămas la valoarea de referință (4 localități), fără progres documentat.

Atribuirea acestor schimbări intervențiilor specifice ale Subdomeniului 5 este limitată din mai multe motive. Cei trei indicatori măsoară rezultate care depind în mare parte de alte programele sectoriale, iar Subdomeniul 5 nu include intervenții directe pe aceste dimensiuni de infrastructură. Contribuția Subdomeniului 5 este indirectă, prin consolidarea capacității administrative și financiare a UAT-urilor, care la rândul lor pot accesa programele sectoriale.

Schimbări transformaționale

La nivel sistemic, schimbările sunt deocamdată limitate. La finele anului 2025, datele raportate indică 1% UAT efectiv amalgamate (7 UAT) și 63% UAT care au inițiat procesul de amalgamare voluntară. Deși cumulativ ponderea UAT-urilor amalgamate sau în proces depășește ținta intermediară de 30%,

transformarea structurală a sistemului administrativ-teritorial nu este încă manifestă la scară națională, întrucât doar consolidările efective produc schimbări de capacitate administrativă.

3.7 Eficiența Programului de implementare 2023-2026

Evaluarea eficienței este realizată la nivelul întregului Program și nu separat pentru fiecare subdomeniu, așa cum a fost cazul pentru celelalte criterii. Această decizie a fost determinată de modul în care resursele financiare au fost planificate și raportate. De exemplu, costurile pentru multe acțiuni au fost estimate doar ca fiind „în limita bugetului alocat”. Iar rapoartele de execuție bugetară a Cămarilor de Stat nu au permis urmărirea cheltuielilor dezagregate pe subdomeniile sau acțiunile din Program. În aceste condiții, o analiză a eficienței per subdomeniu ar putea genera concluzii bazate pe date incomplete sau necomparabile. Din aceste motive, în baza datelor limitate disponibile, s-a făcut o analiză agregată la nivelul întregului Program.

A. Eficiența economică

Conform Tabelului nr. 6 din Program, costurile estimate pentru implementarea acțiunilor în perioada 2023 - 2026 se ridică la 1,3 miliarde lei, dintre care:

- 1,126.4 miliarde (85.7%) sunt costuri acoperite de CBTM (repartizate pe 7 programe/subprograme)
 - Exercițierea guvernării;
 - e-Transformare a Guvernării;
 - Servicii de arhivă;
 - Protecția datelor personale;
 - Tehnologii informaționale;
 - Activitatea Parlamentului;
 - Reforma administrației publice.
- 188,5 milioane lei (14.3%) sunt costuri acoperite de sursele externe.

În ansamblu, acoperirea majoritară din bugetul de stat sugerează un nivel satisfăcător de planificare pentru alocarea resurselor. Dar cum a fost menționat anterior, estimarea costurilor a fost neuniformă atât la nivelul obiectivelor generale, cât și la nivelul acțiunilor. La nivel agregat, doar pentru 57.1% dintre acțiuni au fost prezentate costurile estimative de implementare (vezi tabelul - ponderea acțiunilor cu costuri estimate). Această lacună afectează negativ analiza eficienței, deoarece împiedică evaluarea modului în care resursele financiare sunt distribuite și utilizate pentru realizarea acțiunilor planificate în cadrul Programului.

Ponderea acțiunilor cu costuri estimate

Obiectivul general	Numărul acțiunilor cu costuri estimate (ponderea)	Numărul acțiunilor cu costurile în limita bugetului aprobat (ponderea)
OG 1	11 (35.5%)	20 (64.5%)
OG 2	0	13 (100%)
OG 3	22 (91.7%)	2 (8.3%)
OG 4	33 (91.7%)	3 (8.3%)
OG 5	2 (13.3%)	13 (86.7%)
Total	68 (57.1%)	51 (42.9%)

Totodată, rapoartele de monitorizare și de execuție a bugetului nu prezintă date despre sursele de finanțare externă alocate. Deși, la etapa inițială, s-a depus un efort pentru cuantificarea estimativă a contribuțiilor partenerilor, pe parcursul implementării nu au fost întreprinse acțiuni proactive pentru a urmări modul în care aceste resurse au fost utilizate. Această monitorizare nu se referă exclusiv la costul efectiv cheltuit, ci și la gradul în care partenerii au contribuit la implementarea acțiunilor stabilite în plan.

B. Eficiența operațională

În cele patru rapoarte de monitorizare analizate, o singură acțiune include date despre dimensiunea financiară a implementării: acțiunea 1.8.1 Majorarea finanțării entității responsabile de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică. Pentru aceasta se menționează că din suma de 10 milioane de lei planificată pentru 2025, au fost utilizate aproximativ 7 milioane de lei. Este important de remarcat că această raportare financiară a fost posibilă datorită modului în care acțiunea și indicatorul de rezultat au fost construite, nu ca urmare a unei practici de monitorizare a eficienței operaționale. Dar, tocmai din acest motiv, acest exemplu este relevant. El arată cum ar fi trebuit să arate raportarea în cadrul tuturor acțiunilor. În absența datelor financiare alocate per acțiune și per obiectiv specific, nu poate fi evaluată proporționalitatea dintre resursele cheltuite și rezultatele obținute.

Ponderea acțiunilor cu costuri estimate

Denumirea	2023 executat (milioane lei)	2024 executat (milioane lei)	2025 executat (milioane lei)
Modernizarea serviciilor guvernamentale/ digitalizare	211.90	186.90	N/A
Managementul finanțelor publice/ sisteme informaționale	157.40	176.6	146.7
Remunerarea muncii angajaților conform statelor	52.99	81.09	98.20
Fond amalgamare	0	0	19.7

Dar aceste date extrase din Bugetul executat al Cancelariei de Stat și din Raportul privind executarea Bugetului de Stat nu permit o trasabilitate a resurselor, nici o analiză a eficienței economice a alocațiilor. Prezentarea cheltuielilor în linii bugetare generice, precum „granturi acordate instituțiilor publice la autogestiuine” fără o detaliere a produselor obținute, reduce considerabil capacitatea de a evalua raportul cost - rezultat.

C. Termenele de implementare

Din cele 133 de acțiuni planificate pentru perioada 2023-2026, 77 au fost realizate până la finele anului 2025, ceea ce corespunde unui grad cumulativ de realizare de 58%. Acest nivel trebuie interpretat în contextul în care Programul se află încă în implementare. Celelalte 37 de acțiuni, care reprezintă 28% din total, au termen de finalizare în anul 2026 și nu au fost incluse în analiza de eficacitate la momentul evaluării intermediare.

Pentru aprecierea ritmului de implementare este relevantă rata de respectare a termenelor, calculată în raport cu acțiunile scadente. Dintre cele 96 de acțiuni cu termen până la finele anului 2025, 71 au fost realizate, ceea ce corespunde unei rate de respectare a termenelor de 74%.

Progresul înregistrat nu este unul uniform. De exemplu, obiectivul 2 are un grad de realizare de 38%, iar obiectivul 5 de doar 26%, pe când obiectivul 3 a înregistrat un grad de 74%. În condițiile în care realizarea unor acțiuni este dependentă de realizarea altora, această neuniformitate ar trebui analizată atent pentru a fi evitată în viitorul program. Aceeași logică se aplică și concentrării acțiunilor la finalul perioadei de implementare. De exemplu, la obiectivul specific 4.2, 53% dintre acțiuni au termen de finalizare în luna decembrie 2026. Riscul de nerealizare este mai ridicat atunci când acțiunile sunt programate târziu, cu atât mai mult cu cât ele prezintă și o concentrare relativ înaltă într-un interval scurt.

Reconstrucția logicii intervenției – Programul de implementare 2023-2026

Subdomeniu 1: Managementul funcției publice și al funcționarilor publici

Necesități (Problema)	- Sistemul de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor publice în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici se realizează de către Cancelaria de Stat în mod insuficient. - Sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public este nefuncțional și limitat din prisma funcționalităților. - Cariera în funcția publică, în mod special pentru tinerii profesioniști, nu este atractivă. Capacitatea statului de a acoperi cantitativ și calitativ necesarul de personal în administrația publică este insuficientă; - Sistemul existent de dezvoltare profesională a funcționarilor publici nu răspunde suficient necesităților serviciului public, instituționale și individuale de formare profesională a funcționarilor publici, în mod special a celor din administrația publică locală.
Obiectiv general	Strategie: Republica Moldova are un sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care gestionează cu eficiență și în mod echitabil servicii publice de calitate și accesibile, prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist/meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane în serviciul public. Program: Cadrul instituțional aplicabil funcției publice bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne, orientată spre inovații și tehnologii moderne.
	GAP 1: Obiectivul general → Corelarea cu obiectivele specifice Lacune / puncte slabe identificate: - Obiectivul general din Program (cadrul instituțional aplicabil funcției publice) corespunde Direcției prioritare 1 din Strategie, nu obiectivului general al subdomeniului. OS 1.4-1.7 acoperă Direcția prioritară 2 (atractivitate), iar OS 1.8-1.10 acoperă Direcția 3 (profesionalizare). - Suplimentar, obiectivul general (în forma reflectată în Program) nu este asociat cu indicatori proprii la nivel de Program. Legătura cu indicatorii de impact din Tabelul 5 (satisfacție profesională, accesare tineri, calitate formare) nu este formalizată.
Obiective specifice	OS 1.1. Capacitățile Cancelariei de Stat în domeniul elaborării, perfecționării și monitorizării implementării politicilor publice de management al funcției publice și al funcționarilor publici vor fi consolidate până la sfârșitul anului 2024

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Proceduri inovatoare dezvoltate și aplicate	-	5
Indicele de corespundere a serviciului public din Moldova față de standardele SIGMA	3 din 5 (2015)	4 din 5

OS 1.2. Capacitățile subdiviziunilor responsabile de managementul resurselor umane din cadrul autorităților publice dezvoltate până la sfârșitul anului 2026

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea funcționarilor cu experiență de până la 5 ani instruiți în cadrul programului de formare specializată în domeniul MFP	-	50%
Ponderea autorităților publice centrale evaluate „nesatisfăcător” privind corectitudinea aplicării cadrului normativ privind funcția publică	-	Cel mult 10%

OS 1.3. Evidența și managementul resurselor umane din autoritățile publice vor fi automatizate, iar procesele operaționale aferente MFP vor fi digitalizate până la finele anului 2026

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea autorităților publice utilizatoare a SIA EMRU în domeniul MFP	-	40%

OS 1.4. Îmbunătățirea sistemului de motivare a funcționarilor publici

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Gradul de satisfacție al funcționarilor publici în raport cu sistemul motivațional al funcției publice	-	40%

OS 1.5. Asigurarea serviciului public cu un sistem de evoluție în carieră predictibil

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea funcțiilor publice ocupate prin promovare din totalul funcțiilor publice vacante	14% (2021)	25%

OS 1.6. Îmbunătățirea sistemului de recrutare și accedere în funcția publică

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea funcțiilor publice ocupate prin concurs din totalul funcțiilor publice vacante	55% (2021)	65%
Creșterea gradului de ocupare pentru funcții de conducere nivel superior/execuție	74%/82% (2021)	90%
Ponderea femeilor în serviciul public în poziții de conducere nivel superior: 56,5%	56,5%	Cel puțin 50%
Numărul mediu de candidați eligibili per funcție vacantă	-	Cel puțin 5 (conducere nivel superior) / 4 (conducere) / 3 (execuție)
Rata de retenție a funcționarilor publici nou-angajați	-	Cel puțin 30% au activat minim 12 luni

OS 1.7. Implementarea programului de stagii plătite în serviciul public

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea beneficiarilor absolvenți ai programelor de stagii încadrați în serviciul public	-	20%
Rata de retenție a absolvenților programelor de stagii numiți în funcția publică	-	Cel puțin 50 % au activat minim 12 luni de la angajare

OS 1.8. Consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale a personalului din administrația publică

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Gradul de satisfacție a beneficiarilor serviciilor de instruire față de entitatea responsabilă de dezvoltarea profesională	-	70%

OS 1.9. Dezvoltarea continuă a capacităților și motivarea formatorilor practicieni certificați cu rol de prestatori de servicii de instruire

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Ponderea formatorilor practicieni certificați implicați în prestarea serviciilor de formare/instruire	-	50%

OS 1.10. Dezvoltarea și implementarea programelor de formare specializată pentru diferite categorii de personal din administrația publică

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Numărul programelor de formare specializată implementate	-	5
Rata persoanelor instruite cu competențe îmbunătățite	-	Cel puțin 50%
Rata medie a funcționarilor publici din APC/APL instruiți minim 40 ore/an	44% (53% APC, 30% APL)	Cel puțin 75% (90% APC, 60% APL)

GAP 2: Obiective specifice → Corelarea cu acțiunile din Planul de Acțiuni

Lacune / puncte slabe identificate:

- Cinci din cele 10 obiective specifice (OS 1.1, 1.4, 1.6, 1.8, 1.9) au acțiunile estimate generic „în limita bugetului alocat”, fără a specifica sumele concrete. Această practică face imposibilă evaluarea realismului financiar al Programului, monitorizarea gradului de finanțare efectivă a acțiunilor și identificarea timpurie a riscurilor de subdimensionare bugetară.
- OS 1.4 (motivare) are 2 acțiuni: reconceptualizarea mecanismului de motivare și un studiu de satisfacție. Reforma salarizării, cauza structurală principală a neatractivității identificată în Strategie, nu apare ca acțiune

explicită în PA. Aceasta depinde de Ministerul Finanțelor și cadrul bugetar, o constrângere externă majoră netratată ca risc.

- OS 1.8 (consolidarea entității de formare) are acțiuni generice fără costuri estimate și fără un calendar al tranziției instituționale. Este condiție directă pentru OS 1.9 și 1.10, ceea ce creează dependență critică în atingerea obiectivelor specifice.
- Acțiunea 1.10.2 (elaborarea programelor de formare, iunie 2024) are termen anterior acțiunii 1.10.1 (HG-ul cadru, iunie 2025), inversare logică a secvenței normative față de implementare.

Acțiuni + Resurse

OS 1.1 – în limita bugetului alocat.

- Analiza cadrului instituțional privind MFP prin prisma modelelor europene;
- Revizuirea cadrului normativ privind competențele CS în MFP;
- Elaborarea procedurilor standard de operare în domeniul monitorizării cadrului normativ.

OS 1.2 – 3 300 000 lei.

- Actualizarea funcțiilor și atribuțiilor subdiviziunilor RU;
- Program de formare specializată (40 ore) pentru personalul RU;
- Activități de schimb de experiență între funcționarii RU;

OS 1.3. – 55 000 000 lei.

- Dezvoltarea conceptului, crearea și asigurarea funcționalității SIA EMRU;

OS 1.4 - în limita bugetului alocat.

- Reconceptualizarea mecanismului de motivare bazat pe performanță;
- Studiu privind satisfacția profesională;

OS1.5 – 675 000 lei.

- Concept privind revizuirea sistemului de carieră pe principii de meritocrație;
- Revizuirea cadrului normativ și metodologic privind cariera (inclusiv perspectiva gen);
- Instruirea personalului RU privind noul sistem de carieră.

OS1.6 - în limita bugetului alocat.

- Concept privind concursul național de accesare în APC;
- Cadrul de competențe generale și specifice pentru ocuparea funcțiilor publice;
- Cadrul metodologic privind concursul.

OS1.7 – 12 150 000 lei.

- Elaborarea procedurii de implementare a stagiilor și crearea cadrului instituțional;
- Campanii de informare, pilotarea și implementarea programului de stagii.

OS1.8 - în limita bugetului alocat.

- Majorarea finanțării entității responsabile de formare și dezvoltarea capacităților acesteia.

OS1.9 - în limita bugetului alocat.

- Programe de formare de formatori (ToT);
- Cadrul normativ privind autorizarea și remunerarea formatorilor.

OS1.10 – 600 000 lei.

- Elaborarea programului privind instruirea funcționarilor

- Elaborarea/ajustarea programelor de formare pentru diferite categorii de personal;
- Implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor de formare.

GAP 3: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Indicatorii de impact din Tabelul 5 al Programului (satisfacție profesională - țintă 60%, accedere tineri - 20%, calitate formare - 30%) nu au valori de referință. Fără o valoare de bază, evaluarea progresului provocare.
- Dacă SIA EMRU nu este funcțional până în 2026, datele administrative necesare pentru calculul majorității indicatorilor de outcome (fluctuație, ponderi concursuri, stagii) nu vor putea fi colectați în formă automatizată, ceea ce poate îngreuna procesul de evaluare.

Impact	Indicator	Valoare 2023	Țintă 2026
	Indicele de satisfacție profesională a personalului din administrația publică	-	60%
	Creșterea nivelului de accedere în serviciul public a profesioniștilor și a tinerilor specialiști	-	20%
	Creșterea calității serviciilor de formare profesională a personalului din administrația publică	-	30%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Programul acoperă formal toate cele patru probleme identificate în Strategie prin cele 10 obiective specifice, iar distribuția acestora pe cele trei direcții prioritare ale Strategiei este logică, chiar dacă restructurarea față de obiectivul general nu este explicit. Față de Strategie, Programul introduce o precizie semnificativă, obiectivele specifice au ținte cantitative și în, în multe cazuri, sunt ancorate în valori de referință reale, pentru care permite în principiu monitorizarea progresului. Implicarea unor actori multipli (CS, AGE, MF, IAP/USM) și distincția clară între finanțarea din bugetul de stat (acolo unde este reflectată) și asistența externă reflectă o viziune integrată asupra implementării.

Cauza structurală principală a neatractivității, salarizarea necompetitivă, este adresată indirect prin OS 1.4, dar reforma salarizării nu apare explicit în PA, rămânând condiționată de Ministerul Finanțelor și de cadrul bugetar multianual. Aceasta reprezintă o lacună semnificativă, fără abordarea cauzei salariale, impactul intervențiilor privind recrutarea va rămâne limitat.

Coerența internă

Structura Programului este logică și progresivă, de la consolidarea capacităților instituționale și digitalizare (OS 1.1-1.3) la atractivitate (OS 1.4-1.7) și profesionalizare (OS 1.8-1.10). PA acoperă sistematic toate obiectivele cu acțiuni concrete, responsabili nominalizați și termene definite, cu costuri estimate pentru o parte din obiective.

Există două dependențe secvențiale critice nerecunoscute în PA. Prima, OS 1.3 (SIA EMRU) este o precondiție pentru măsurarea indicatorilor pentru majoritatea obiectivelor specifice. Iar dacă sistemul nu este funcțional până în 2026, datele administrative necesare pentru raportare fie vor lipsi fie urmează a fi colectate manual. A doua, acțiunea 1.10.2 (elaborarea programelor de formare) are termen iunie 2024, anterior acțiunii 1.10.1 (HG cadru, iunie 2025), inversând logica normativă față de cea de implementare.

Calitatea indicatorilor

Calitatea indicatorilor este neuniformă. Indicatorii OS 1.5 și 1.6 (ponderea funcțiilor ocupate prin promovare/concurs, numărul mediu de candidați eligibili, ratele de retenție) sunt solizi, măsoară schimbări comportamentale reale, au valori de referință și sunt verificabili din datele administrative ale CS. În același timp, o problemă specifică de calitate a indicatorilor privește OS 1.6: indicatorul referitor la ponderea femeilor în poziții de conducere de nivel superior are valoarea de referință de 56,5% și ținta de „cel puțin 50%”. Structura acestui indicator acceptă implicit o regresie de 6,5 puncte procentuale și nu poate demonstra progres.

Indicatorul OS 1.3 (ponderea AP utilizatoare SIA EMRU) este relevant, dar depinde integral de funcționalitatea sistemului.

Principala slăbiciune este absența valorilor de referință. Indicatorii de impact din Tabelul 5 al Programului (satisfacție profesională -60%, accedere tineri - 20%, calitate formare - 30%) nu au valori de bază, ceea ce face dificilă evaluarea progresului și lasă deschisă întrebarea dacă țintele sunt realiste.

Supozițiile

Logica de intervenție a Programului funcționează pe baza a trei supoziții critice. Prima și cea mai riscantă, SIA EMRU (55 mil. lei) va putea fi dezvoltat și funcțional până în iunie 2026, un termen ambițios față de eșecul anterior al SIA RFPFP și față de stadiul incipient al SIA REA, fără jaloane intermediare clare și fără un plan de contingență în caz de întârziere. A doua, noua entitate de formare profesională (succesoria IAP/USM) creată, acreditată și operațională la timp pentru a livra programele OS 1.9-1.10. A treia, reforma salarizării va putea fi finanțată în limitele bugetare 2023–2026, condiție necesară pentru atingerea țintelor de recrutare (OS 1.6) și retenție (OS 1.5, 1.7), într-un context în care Ministerul Finanțelor nu este parte la angajamentele PA.

Subdomeniu 2: Cadrul instituțional al administrației publice centrale

Necesități (Problema)

- Cadrul de reglementare fragmentat și parțial contradictoriu în ceea ce privește organizarea și structurarea administrației publice, înțelegerea și separarea conceptelor de: autoritate publică, instituție publică cu rol de implementare, instituție publică la autofinanțare.
- Reguli contradictorii cu privire la înființarea și funcționarea instituțiilor publice, terminologia folosită în cadrul actual de reglementare nu este uniformă, lăsând loc de confuzii/interpretări: absența unei definiții clare a conceptelor de "subordonare" și "independență" în contextul principiului legalității, al personalității juridice și al ierarhiei, cu privire la autogestiunea financiară, a activităților comerciale/ noncomerciale și a statutului profit/nonprofit.
- Existența instituțiilor publice care pot desfășura activități pe bază de licență și care pot desfășura activități de întreprinzător în domenii aflate în afara cadrului lor statutar, prin participarea la crearea de societăți cu răspundere limitată sau pe acțiuni în condițiile legislației de parteneriat public-privat etc. Număr prea mare de instituții publice subordonate Guvernului, stimulat și de un proces de

	transformare a companiilor de stat în instituții publice și reguli neclare în acest domeniu. • Proceduri distincte de execuție bugetară, sisteme diferite de salarizare care subminează aplicarea coerentă a Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu diferențe mari între nivelurile de salarizare ale funcțiilor manageriale și ale celor din subordine, precum și răspundere managerială scăzută pentru gestionare optimă a fondurilor publice, conform principiilor de bună guvernare, prin organizarea și menținerea unui sistem de control intern managerial viabil și a unei funcții de audit intern eficiente. Existența instituțiilor publice la autofinanțare, dar finanțate exclusiv sau în cea mai mare parte din subvenții bugetare.												
Obiectiv general	Un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice și instituții de implementare (agenții publice)												
GAP 1: Obiectivul general → Corelarea cu obiectivele specifice Lacune / puncte slabe identificate: • Obiectivele specifice ale acestui subdomeniu sunt formulate preponderent în logica outputurilor, nu a rezultatelor. Implementarea măsurilor legislative (OS 2.1), aplicarea sistemelor unice de management financiar bugetar (OS 2.2), clarificarea criteriilor de acordare a statutului de autogestiune (OS 2.3) și evaluarea sistematică a sistemelor de guvernanță (OS 2.4) descriu acțiuni planificate sau instrumente care urmează să fie utilizare, nu schimbări pe care aceste acțiuni ar trebui să le producă în funcționarea sistemului administrativ.													
Obiective specifice	OS 2.1. Până la sfârșitul anului 2025, sistemul administrației centrale va fi raționalizat și eficientizat printr-un complex de măsuri legislative și prin management <table><tr><td>Indicatori de rezultat al politicii publice</td><td>Valoarea de referință în 2023</td><td>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</td></tr><tr><td>Numărul anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate</td><td>1/13</td><td>-</td></tr><tr><td>Evaluare calitativă anuală</td><td>-</td><td>-</td></tr></table> OS 2.2. Până la sfârșitul anului 2025, autorităților și instituțiilor publice centrale li se vor aplica sisteme unice de management financiar bugetar <table><tr><td>Indicatori de rezultat al politicii publice</td><td>Valoarea de referință în 2023</td><td>Ținta care urmează a fi</td></tr></table>	Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026	Numărul anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate	1/13	-	Evaluare calitativă anuală	-	-	Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi
Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026											
Numărul anual de instituții ale administrației publice centrale înființate/ reorganizate	1/13	-											
Evaluare calitativă anuală	-	-											
Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi											

		<i>atinsă în 2026</i>
Pondere subvențiilor din PIB repartizate instituțiilor publice	2.6%	1%

OS 2.3. Până la 1 iulie 2025, se vor clarifica condițiile și criteriile de primire a statutului de autogestiune financiară în cazul instituțiilor publice

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Numărul instituțiilor publice centrale cu regim de autogestiune/ autofinanțare	295	350
Gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii a instituțiilor publice la autogestiune/ autofinanțare	70%	50%

OS 2.4. Până în anul 2026, sistemele de guvernare, de management al riscurilor și control vor fi evaluate sistematic prin activitate de audit intern eficientă și consolidată

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Pondere subdiviziunilor de audit intern funcționale	58%	75%

GAP 2: Obiective specifice → Corelarea cu acțiunile din Planul de Acțiuni

Lacune / puncte slabe identificate:

- OS 2.1 nu este însoțit de indicatori de rezultat, ceea ce va îngreuna măsurarea progresului și evaluarea ex-post a eficacității intervenției. Este important de menționat că aceasta ar putea fi o consecință directă a formulării obiectivului specific în logică de output. Atunci când un obiectiv descrie o acțiune planificată în loc să exprime o schimbare, generarea unor indicatori de rezultat relevanți devine structural dificilă, deoarece nu există o stare țintă față de care progresul să poată fi măsurat.
- La OS 2.3, indicatorul privind gradul de acoperire a costurilor administrative cu venituri proprii ale instituțiilor publice la autogestiune prezintă o inconsistență internă (cel puțin la prima vedere). Ținta stabilită pentru 2026 este inferioară valorii de referință din 2023. În condițiile în care autogestiunea financiară presupune prin definiție creșterea gradului de acoperire a costurilor din venituri proprii și reducerea dependenței de subvențiile bugetare, o asemenea țintă ar putea contrazice logica intervenției și ridică semne de întrebare fie asupra corectitudinii datelor de referință, fie asupra direcției asumate a reformei.

- Pentru toate cele patru obiective specifice, costurile acțiunilor sunt estimate generic „în limita bugetului alocat”, fără specificarea unor sume concrete. Această practică face imposibilă evaluarea dimensiunii financiare a programului sau monitorizarea gradului de alocare a resurselor pentru fiecare acțiune.

Acțiuni + Resurse

OS 2.1 – în limita bugetului alocat.

- Efectuarea analizelor funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale;
- Raționalizarea și stabilizarea structurii administrației publice centrale (reformarea instituțiilor publice și agențiilor);
- Revizuirea cadrului normativ privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice.

OS 2.2 – în limita bugetului alocat.

- Ajustarea procedurilor de management financiar bugetar și de execuție bugetară;
- Corelarea sistemelor de salarizare aplicabile în cadrul sectorului public;
- Monitorizarea autorităților administrative în care ministerul are calitatea de fondatori.

OS 2.3 – în limita bugetului alocat.

- Stabilirea unei viziuni clare în ceea ce privește conceptul de autogestiune al instituțiilor publice;
- Introducerea unui regim de management orientat spre rezultate, care va cuprinde toate instituțiile publice.

OS 2.4 – în limita bugetului alocat.

- Organizarea serviciului guvernamental de audit intern pentru efectuarea misiunilor de audit orizontal, IT și performanță;
- Fortificarea capacităților auditului intern prin asociere la nivelul administrației publice locale;
- Consolidarea funcției de auditor intern la nivelul organelor autorității administrației publice centrale;
- Îmbunătățirea sistemului de certificare și dezvoltare a calificării profesionale a auditorilor interni din sectorul public.
- Implementarea mecanismelor de asigurare a calității activității de audit intern din sectorul public.

GAP 3: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Trei din patru indicatori de evaluare a impactului nu au ținte stabilite pentru anul 2026. Fără o valoare de bază, evaluarea progresului este o sarcină provocatoare.
- Indicatorii de impact selectați pentru acest subdomeniu reflectă aceeași logică de output identificată la nivelul obiectivelor specifice și al rezultatelor. Numărul total de entități ale administrației centrale, numărul ministerelor sau distribuția instituțiilor subordonate Guvernului, ministerelor și Parlamentului sunt

indicatori care arată structura administrativă și nu măsoară efectele pe care aceasta le produce asupra calității guvernantei. Acest tip de indicator confirmă faptul că o reorganizare a avut loc, dar nu arată nimic despre dacă sistemul funcționează mai bine ca urmare a ei.

- Selectarea unor asemenea indicatori de impact face dificilă oferirea unui răspuns la întrebarea de bază a obiectivului: a devenit administrația publică centrală mai eficientă și mai flexibilă sau a fost doar reorganizată?

Impact	Indicator	Valoare 2023	Țintă 2026
	Măsura în care structura generală a ministerelor și a altor instituții centrale din subordinea Guvernului este rațională și coerentă (SIGMA)	50%	100%
	Numărul total de entități ale administrației centrale	68	-
	Numărul ministerelor și ponderea lor în totalul entităților administrației publice centrale (SIGMA)	14	-
	Autoritățile administrației publice centrale subordonate direct:		
	a) Guvernului	13	-
	b) ministerelor	50	-
	c) Parlamentului	20	-

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Obiectivele specifice acoperă, în linii mari, problemele identificate în analiza situației. Totodată, patru din șase obiective specifice includ atât valori de referință, cât și ținte finale, element care permite o evaluare ulterioară a progresului înregistrat.

O observație importantă ține de OS 2.4, dedicat auditului intern, sistemelor de guvernare și management al riscurilor. Atât obiectivul specific, cât și acțiunile aferente sunt relativ complexe și acoperă multiple dimensiuni ale controlului financiar public intern (dintre care majoritatea se regăsesc și în Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2024-2027). Cu toate acestea, analiza situației din strategie sau din program nu descrie detaliat provocările specifice din domeniul auditului intern ca probleme distincte. Analiza situației era orientată preponderent spre procedurile distincte de execuție bugetară și sistemele diferite de salarizare și nu neapărat despre disfuncționalitățile funcției de audit intern. Prin urmare, la nivelul OS 2.4 și al acțiunilor incluse în plan, cadrul logic merge mai adânc decât diagnosticul problemelor care ar fi trebuit să îl fundamenteze.

Coerența internă

Acțiunile incluse la OS 2.1 - 2.3 nu respectă o succesiune cronologică coerentă a intervențiilor. De exemplu, acțiunea „Efectuarea analizelor funcționale comprehensive pentru toate sectoarele administrației publice centrale, ca bază de decizie pentru restructurare” are termen de finalizare decembrie 2024, în timp ce acțiunea subsecventă „Pe baza recomandărilor analizelor funcționale comprehensive, raționalizarea și stabilizarea structurii administrației publice centrale” are termen iulie 2024. Această inversare complică respectarea relației de cauzalitate dintre cele două intervenții. Restructurarea nu poate fi finalizată înainte ca analizele care o fundamentează să fie disponibile.

O altă observație relevantă se referă la componenta de audit intern. Deși provocările din acest domeniu sunt descrise doar sumar în analiza situației, auditul intern a generat un obiectiv specific separat, care conține cel mai mare număr de acțiuni. Există astfel o disproporție între ponderea acordată acestor dimensiuni la etapa de diagnosticare a problemelor și ponderea pe care o ocupă în structura intervențiilor.

Niciun obiectiv specific din acest subdomeniu nu include o cuantificare a resurselor financiare necesare pentru implementare, toate costurile fiind estimate generic „în limita bugetului alocat”. Absența unui necesar de resurse face imposibilă evaluarea fezabilității financiare a intervențiilor, monitorizarea gradului de finanțare, lipsind, totodată, documentul de o dimensiune importantă a credibilității sale ca instrument de planificare financiară.

Calitatea indicatorilor

Având în vedere complexitatea problemelor identificate și amploarea intervențiilor planificate, indicatorii de rezultat la nivelul obiectivelor specifice și indicatorii de impact nu surprind întreaga dimensiune a schimbărilor urmărite și nu permit măsurarea acestora. Există o diferență între a răspunde la întrebarea câte instituții au fost reorganizate și a răspunde la întrebarea dacă administrația publică a devenit mai eficientă și mai flexibilă ca urmare a acestor reorganizări (așa cum își planifică actualul obiectiv general). Atât absența țințelor, cât și logica de output a indicatorilor propuși reprezintă obstacole în înțelegerea rezultatelor obținute ca urmare a intervențiilor efectuate.

Supozițiile

Logica de intervenție a programului funcționează pe baza unei supoziții critice: că analizele funcționale vor fi efectuate cu suficientă calitate și vor fi finalizate înainte ca intervențiile ulterioare să fie inițiate. Concluziile și recomandările generate prin acest exercițiu reprezintă fundamentul atât pentru reformarea structurii autorităților publice, cât și pentru ajustarea cadrului normativ. În aceste condiții, dacă analizele funcționale sunt realizate superficial, sunt finalizate cu întârziere sau concluziile lor nu sunt integrate în procesul decizional, întregul lanț de intervenții planificate își pierde baza analitică. Această dependență este cu atât mai problematică cu cât, după cum s-a constatat anterior, termenele stabilite în planul de acțiuni inversează relația cronologică dintre elaborarea analizelor și implementarea recomandărilor.

Subdomeniu 3: Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice

Necesități (Problema)

- Aplicarea neuniformă a cadrului normativ și de reglementare a sistemului de dezvoltare și coordonare a politicilor publice, în mare parte, cauzat de insuficiența capacităților necesare și a resurselor umane în autoritățile publice, inclusiv în instituțiile care formează Centrul Guvernului.
- Peste 30% din acțiunile planificate în documentele de politici publice nu conțin estimarea costurilor și nu identifică sursele de finanțare, fapt ce afectează toate etapele procesului de implementare a politicilor publice și de planificare strategică și operațională.
- Circa 70% din numărul total al documentelor de politici publice elaborate nu sunt susținute și argumentate prin analiza ex-ante sau evaluarea ex-post, iar

	procesele aferente realizării analizei impactului politicilor publice nu sunt pe deplin instituționalizate. - Abordarea neintegrată a procesului de monitorizare în raport cu procesul de planificare, cauzată de instrumentele ineficiente și capacitățile insuficiente de efectuare a unei monitorizări de calitate, bazate pe evidențe/dovezi, a politicilor publice. - Reglementarea vagă a prevederilor cadrului normativ privind consultările publice, privind platformele de consultare și asigurarea transparenței în elaborarea politicilor publice, care generează aplicarea arbitrară și neconsecvență a acestora.		
Obiectiv general	Sistemul de fundamentare și implementare a politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin: coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor celor mai defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport de toate resursele financiare disponibile (interne și internaționale) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare.		
GAP 1: Obiectivul general → Corelarea cu obiectivele specifice Lacune / puncte slabe identificate: N/A			
Obiective specifice	OS 3.1. Sistemul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice va fi durabil, eficient și digitalizat până în anul 2026		
	Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026
	Rata de conformare a documentelor de politici publice la cerințele normative de calitate și conformitate	66 %	90 %
	Gradul de implementare a politicilor publice proiectate în documentele de planificare strategică	45%	85%
	Ponderea documentelor de politici publice digitalizate (integrate în Sistemul Informațional de planificare, monitorizare și raportare)	-	90%
	Ponderea documentelor de politici publice precedate de analiza ex-ante/ ex-post	30%	60%
	Ponderea documentelor de politici publice raportate conform cadrului metodologic privind standardele de raportare în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice	-	85%
OS 3.2. Ridicarea, până în anul 2026, a nivelului de aliniere a cadrului normativ și instituțional la criteriile de eligibilitate pentru aderarea la UE,			

de la nivel incipient de pregătire până la nivel bun de pregătire, conform metodologiei de evaluare a Comisiei Europene

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Nivelul de aliniere a cadrului normativ și instituțional la criteriile de eligibilitate pentru aderarea la UE Ponderea actelor UE transpuse integral în legislația națională, din totalul de acte incluse în întrebările din Chestionarul Comisiei Europene	27%	80%
Gradul de implementare a acțiunilor de politici publice care implementează cerințele acquis-ului UE și criteriilor de aderare, conform PNA	-	85%

OS 3.3. Până în anul 2026, circuitul documentelor în administrația publică va fi eficient, asigurat prin proceduri simplificate de elaborare și avizare, inclusiv pentru procesul de aderare la UE

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Rata de conformare a actelor normative elaborate de Guvern la cerințele normative	90%	98%
Timpu mediu de pregătire și promovare a legislației (zile)	60	40
Ponderea actelor normative însoțite de analiza impactului, conform categoriilor	90%	100%
Ponderea avizelor Guvernului prezentate în termen Parlamentului	60 %	80%

OS 3.4. Până în anul 2026, va fi asigurat un grad de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu și a programelor sectoriale de cel puțin 70%

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Gradul de acoperire financiară a documentelor de planificare pe termen mediu și a programelor sectoriale	30%	70%
Gradul de corelare a Cadrului bugetar pe termen mediu cu prioritățile pe termen mediu stabilite în planurile naționale de dezvoltare (Ponderea măsurilor de politici din PND ce se regăsesc în CBTM)	-	80%

Nivelul execuției bugetare în raport cu planificarea inițială a bugetului aprobat la începutul anului	105,2%	95%
---	--------	-----

OS 3.5. Până în anul 2026, controlul intern managerial la nivelul administrației publice va fi consolidat prin creșterea gradului de respectare a standardelor de control intern, fortifierea mecanismelor de raportare și sporirea capacității și responsabilității manageriale orientate spre rezultat

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Gradul declarat de conformare a sistemelor de control intern managerial la standardele naționale în domeniu, % (conform/ parțial conform/ neconform)	conform-3% APC parțial conform-90% APC neconform-7 % APC	conform - 10% APC parțial conform-90% APC

OS 3.6. Până în anul 2026, vor fi dezvoltate metode eficiente privind organizarea și asigurarea transparenței procesului decizional, urmare a evaluării acestora

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Rata publicării anunțurilor de inițiere a actelor normative	80 %	95 %
Rata de consultare publică a proiectelor actelor normative	80 %	95 %
Ponderea comentariilor și propunerilor recepționate prin intermediul portalului în numărul total de accesări	0,7 %	20 %

OS 3.7. Până în anul 2026, va fi fortificat dialogul instituționalizat cu sectorul asociativ și cel privat

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Numărul platformelor consultative permanente instituționalizate și funcționale în cadrul APC	-	100%

GAP 2: Obiective specifice → Corelarea cu acțiunile din Planul de Acțiuni

Lacune / puncte slabe identificate:

- N/A

Acțiuni + Resurse

OS 3.1 – 4.414.000 lei (din care surse externe: 4.094.000 lei)

- Dezvoltarea și operaționalizarea sistemului informatic e-Monitorizare;
- Integrarea documentelor de politici publice în SI e-Monitorizare;
- Cartografierea și pașaportizarea documentelor de politici publice;
- Inventarierea indicatorilor de monitorizare și evaluare a impactului politicilor publice;
- Evaluarea și ajustarea cadrului normativ în domeniul planificării strategice;
- Elaborarea Planului de dezvoltare a capacităților de coordonare a politicilor 2023–2025;
- Revizuirea materialelor de instruire și instruirea a 300 funcționari/an — 4 seturi metodologice + 4 cursuri digitalizate;
- Dezvoltarea mecanismului de integrare a principiului durabilității în politicile publice.

OS 3.2 – 12.000.000 lei (din care surse externe: 10.000.000 lei)

- Elaborarea, etapizarea și actualizarea Planului Național de Acțiuni;
- Instruirea Grupurilor de lucru și subdiviziunilor responsabile de analiza politicilor;
- Operaționalizarea unității centralizate de traducere a documentelor oficiale pentru CE;
- Consolidarea capacităților funcționarilor pentru screening legislativ UE și a grupurilor de lucru și continuarea procesului de armonizare.

OS 3.3 – 6.915.000 lei (din care surse externe: 6.650.000 lei)

- Analiza procedurilor existente care îngreunează procesul legislativ;
- Elaborarea și implementarea propunerilor de eficientizare a procedurilor de elaborare și avizare;
- Instruirea personalului implicat în procesul legislativ;
- Îmbunătățirea comunicării Guvern–Parlament și informatizarea avizelor, inclusiv platformă electronică.

OS 3.4 – 985.000 lei (din care surse externe: 800.000 lei)

- Dezvoltarea mecanismului de stabilire a priorităților de politici și racordarea planificării bugetare la prioritățile de dezvoltare;
- Modificarea HG 377/2018 și asigurarea alinierii asistenței externe la strategii;
- Elaborarea instrumentelor speciale de estimare a costurilor și evaluare a impactului financiar;
- Consolidarea capacităților, a platformelor de coordonare și a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice.

OS 3.5 – 600.000 lei (surse externe)

- Analiza sistemului de răspundere managerială prin prisma bunelor practici UE;
- Stabilirea principiilor de management delegat și elaborarea procedurilor de planificare bazate pe performanță și riscuri;
- Program de dezvoltare a capacităților manageriale privind controlul intern;
- Digitalizarea procesului de monitorizare a controlului intern.

OS 3.6 – 300.000 lei (surse externe)

- Evaluarea eficienței soluțiilor digitale existente de consultare publică;
- OS 3.7 – 385.000 lei (din care surse externe: 300.000 lei)**
- Aprobarea Regulamentului-cadru pentru Platformele consultative permanente în AP;
 - Relansarea Consiliului de coordonare pentru Guvernare Deschisă și elaborarea Planului de acțiuni 2023–2026.

GAP 3: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Indicatorii de impact sunt indicatori agregați la nivel național, influențați de o multitudine de factori externi subdomeniului 3. Nu există un mecanism de atribuire a progresului acestor indicatori intervențiilor specifice subdomeniului 3 din Programul.
- Tinta pentru Ponderea indicatorilor de impact/obiectivelor strategice atinse din Strategia Națională de Dezvoltare nu este definită în Program (coloana țintă 2026 rămâne goală). Aceasta înseamnă că unul din cei patru indicatori de impact ai subdomeniului 3 nu are o țintă de atins, ceea ce îl face dificil de utilizat pentru evaluarea progresului.

Impact	Indicator	Valoare 2023	Țintă 2026
	Eficacitatea Guvernului	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-18.8 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%-53,8 %	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 20 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 55 %
	Calitatea reglementării	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 39,9 %; limita superioară a intervalului de încredere	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 41 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 66 %

		de 90%- 64,9 %	
	Voce și responsabilitate	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%-38,6 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 55,6 %	Limita inferioară a intervalului de încredere de 90%- 40 %; limita superioară a intervalului de încredere de 90%- 57 %
	Ponderea indicatorilor de impact/ obiectivelor strategice atinse din Strategia Națională de Dezvoltare	SND-40% PND-40% ODD-35%	-

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Programul acoperă toate cele cinci probleme identificate în Strategie prin cele 7 obiective specifice. Distribuția este logică, OS 3.1 adresează capacitățile instituționale și infrastructura digitală de monitorizare, OS 3.2 aliniază conținutul politicilor la standardele UE, OS 3.3 eficientizează procedurile legislative, OS 3.4 corelează politicile cu resursele bugetare, iar OS 3.5 - 3.7 acoperă controlul intern, transparența și participarea. Cauza structurală privind capacitățile funcționarilor este acoperită prin acțiuni concrete de instruire în OS 3.1 (ex. 300 funcționari/an), OS 3.2 (screening legislativ UE) și OS 3.3 (personal implicat în procesul legislativ).

Coerența internă

Cele 7 obiective specifice sunt logic articulate. PA este structurat cu acțiuni clare, responsabili nominalizați și termene definite, în special pentru OS 3.1 (9 acțiuni cu outputuri măsurabile) și OS 3.2–3.4. Resursele financiare estimate pentru toate acțiunile și obiectivele (25,6 mil. lei, din care 23 mil. lei din surse externe) oferă o bază de finanțare mai solidă decât în cazul altor subdomenii ale Programului. În același timp, există o dependență secvențială, unde OS 3.1 (sistemul e-Monitorizare) este o precondiție pentru monitorizarea altor obiective, inclusiv pentru racordarea reală dintre planificarea strategică și programarea bugetară din OS 3.4.

Calitatea indicatorilor

OS 3.1 are cinci indicatori cu valori de referință reale și ținte cantitative referitor la rata de conformare a documentelor de politici publice, gradul de implementare a politicilor planificate, ponderea documentelor digitalizate, ponderea documentelor cu analiză ex-ante și ponderea documentelor raportate conform standardelor. Aceștia măsoară schimbări de sistem, nu doar realizarea acțiunilor. Majoritatea obiectivelor specifice au indicatori concreți cu valori de referință. În același timp o provocare este ținta pentru ponderea indicatorilor SND/PND/ODD atinse, care rămâne goală în Program.

Supozițiile

Logica de intervenție se bazează pe patru supoziții principale. Prima, sistemul e-Monitorizare va fi funcțional până la finele lui 2026 și adoptat de 95% din AP, o țintă care depinde de capacitățile tehnice

ale CS și de voința ministerelor de a integra procesele interne. A doua, unitatea centralizată de traducere va putea susține ritmul procesului de aderare, costurile de funcționare pe termen lung nu sunt acoperite în PA. A treia, MF și CS vor colabora pentru racordarea planificării bugetare la prioritățile de politici, o reformă care nu a reușit în cicluri anterioare din cauza rezistenței structurale a procesului bugetar. A patra, ritmul de transpunere a actelor UE (de la 27% la 80%) și de implementare a acțiunilor din PNA va putea fi susținut pe întreaga perioadă 2023–2026, o țintă care depinde de capacitățile interne, de prioritizarea politică a procesului de armonizare și de ritmul de alocare a asistenței externe din cadrul proiectelor UE.

2.1 Subdomeniu 4: Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice

Necesități (Problema)	• Lipsa interconectării și interoperabilității depline dintre sistemele informatice disparate ale instituțiilor statului (existența unui număr mare de sisteme informaționale "izolate", incompatibile între ele, care utilizează tehnologii diferite). • Adoptarea redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova. • Capacitatea limitată a sectorului public de a profita din plin de potențialul TIC. • Absența unei abordări comune în crearea și furnizarea de servicii publice electronice.						
Obiectiv general	Până la finalul anului 2030, Republica Moldova va avea o administrație publică eficăce, care va dispune de practici democratice și va oferi servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri într-un mod transparent și eficient, prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor inovatoare, care să respecte cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil.						
GAP 1: Obiectivul general → Corelarea cu obiectivele specifice Lacune / puncte slabe identificate: • În cazul acestui subdomeniu, direcțiile prioritare din strategie au fost transformate în obiective specifice (la OS 4.1 a fost ajustat doar indicatorul fiind utilizat 50% în loc de 100% cum este în strategie). Conform ghidului privind planificarea strategică, direcțiile prioritare reprezintă măsuri generale menite să sprijine atingerea obiectivelor generale și să ghideze implementarea acestora, în timp ce obiectivele specifice trebuie să reprezinte traducerea operațională a obiectivelor generale, fiind formulate clar, concret și orientat spre rezultate. Nu ar trebui să fie pus semnul egal între acestea.							
Obiective specifice	OS 4.1. 50% dintre serviciile publice prestate vor fi modernizate până în anul 2026, prin revizuirea și automatizarea procesului de prestare a acestora, în scopul corespunderii lor cu prevederile Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice <table><tr><td>Indicatori de rezultat al politicii publice</td><td>Valoarea de referință în 2023</td><td>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</td></tr><tr><td>Ponderea serviciilor publice disponibile online</td><td>-</td><td>50%</td></tr></table>	Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026	Ponderea serviciilor publice disponibile online	-	50%
Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026					
Ponderea serviciilor publice disponibile online	-	50%					

Pondereea tranzacțiilor online în totalul tranzacțiilor serviciilor publice	-	25%
Pondereea cetățenilor care dispun de o identitate digitală activă	9%	40%

OS 4.2. Consolidarea ecosistemului de e-Guvernare a Republicii Moldova, prin menținerea sistemelor existente și dezvoltarea de noi soluții guvernamentale partajate, pentru asigurarea condițiilor necesare eficientizării proceselor administrative și de prestare a serviciilor publice.

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Gradul de conformare a autorităților administrației publice în utilizarea exclusivă a circuitului electronic al documentelor atât în cadrul acestora, cât și în interacțiunea cu alte entități	-	40%
Gradul de conformare a autorităților administrației publice în alinierea sistemelor lor informaționale la standardele existente, pentru a asigura interoperabilitatea completă a platformelor și a datelor	-	60%
Plasarea Republicii Moldova între primele șaizeci de țări în conformitate cu Indicele ONU de dezvoltare a guvernării electronice (EGDI)	72	60
Pondereea sistemelor IT ale Guvernului plasate în MCloud	-	70%
Pondereea funcționarilor publici care dețin competențe digitale generale, conform DigiComp ale UE	-	25%

OS 4.3. Digitalizarea activității autorităților administrației publice locale

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Pondereea serviciilor publice administrative prestate de autoritățile administrației publice	-	30%

locale disponibile în format electronic		
Ponderea serviciilor publice administrative locale accesate în format electronic	-	20%

GAP 2: Obiective specifice → Corelarea cu acțiunile din Planul de Acțiuni

Lacune / puncte slabe identificate:

- Din cei zece indicatori de rezultat, doar pentru doi au fost indicate valorile de referință pentru 2023. În absența valorilor de referință, nu poate fi evaluat punctul de plecare al intervenției, nu poate fi apreciată ambiția Țintelor stabilite și nu poate fi măsurat progresul față de situația inițială. Stabilirea valorii de referință pentru fiecare indicator este o condiție pentru a putea avea un cadru de monitorizare funcțional.
- Indicatorul „Ponderea funcționarilor publici care dețin competențe digitale generale, conform DigiComp ale UE” de la OS 4.2 este echivalent cu o acțiune din același obiectiv specific „Asigurarea instruirii funcționarilor publici și a celor de demnitate publică, pentru obținerea competențelor digitale generale conform DigiComp al UE”. Același element apare simultan ca acțiune planificată și ca indicator de rezultat al politicii publice. Un indicator de rezultat ar trebui să măsoare o schimbare produsă printr-o serie de acțiuni, nu să reflecte realizarea unei singure acțiuni specifice.

Acțiuni + Resurse

OS 4.1 – 101 640 300 lei

- Modernizarea serviciilor (ex. asigurări sociale, stare civilă, cadastru, cazierul etc);
- Dezvoltarea soluției tehnice pentru măsurarea satisfacției beneficiarilor serviciilor publice și colectarea feedbackului;
- Instituirea Serviciului guvernamental de suport clienți pentru serviciile publice;
- Preluarea de către Agenția Servicii Publice a funcției de front office fizic pentru serviciile publice

OS 4.2 – 41 180 000 lei

- Modernizarea registrelor (ex. registru de stat al populației, registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor; registrul gajului bunuri mobile);
- Implementarea Registrului interdicțiilor;
- Creșterea disponibilității și calității datelor guvernamentale deschise;
- Dezvoltarea și implementarea soluției tehnice care să asigure administrarea fără hârtie în toate sferele sectorului public;
- Dezvoltarea aplicației mobile guvernamentale integrate a serviciilor electronice;
- Dezvoltarea instrumentelor electronice de democrație participativă, pentru facilitarea proceselor de consultare, comunicare și implicare în procesul decizional;
- Dezvoltarea unui serviciu guvernamental capabil să furnizeze o adresă electronică oficială pentru fiecare persoană fizică și juridică;
- Implementarea circuitului electronic al proiectelor de acte normative;

- Dezvoltarea modulelor de instruire pe platforma de instruire la distanță;
- Asigurarea instruirii funcționarilor publici și a celor de demnitate publică, pentru obținerea competențelor digitale generale conform DigiComp al UE;
- Implementarea ghișeului unic al serviciilor electronice și externalizarea front office-ului.

OS 4.3 – 11 270 000 lei

- Dezvoltarea Portalului administrației publice locale din Republica Moldova „e-APL”;
- Extinderea rețelei de ghișee unice pentru prestarea serviciilor publice prin intermediul Centrelor unificate de prestare a serviciilor publice la nivel local.

GAP 3: Corelarea cu impactul

Lacune / puncte slabe identificate:

- Indicatorii de impact par să nu aibă neapărat o legătură directă cu problemele și acțiunile propuse anterior. De exemplu, până la acest moment niciodată nu s-a discutat problema insatisfacției cetățenilor față de serviciile electronice. În aceste condiții evident apare întrebare de ce măsurăm o dimensiune care nu a fost indicată expres ca fiind problematică? Totodată, nu este clar ce anume se dorește prin măsurarea acestui indicator: Gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale (SIGMA).
- Direcția prioritară 2 din strategie și OS 4.3 sunt dedicate exclusiv autorităților publice locale, dar nu au nici un indicator de impact care să permită măsurarea progresului sau observarea regresului.

Impact	Indicator	Valoare 2023	Țintă 2026
	Gradul de satisfacție a cetățenilor față de serviciile publice electronice accesate (SIGMA)	65,8%	80%
	Gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale (SIGMA)	17,5%	25%
	Rata de accesare a serviciilor publice electronice (SIGMA)	-	60%

Analiza logicii intervenției

Identificarea problemei și acoperirea cauzelor

Obiectivul general este formulat la un nivel de ambiție care depășește sfera problemelor identificate în analiza situației (ex. lipsa interconectării și interoperabilității versus o administrație publică eficientă). Totodată, spre deosebire de obiectivul general, obiectivele specifice comunică mai direct cu nevoile

identificate, iar indicatorii de rezultat propuși permit măsurarea unor schimbări în comportamentul beneficiarilor, depășind simpla constatare a realizării acțiunilor planificate.

Ca și în cazul altor subdomenii, nu au fost verificate cauzele care generează apariția unor probleme. Programul nu examinează cauzele care explică reticența populației față de obținerea unei identități electronice, deși aceasta reprezintă una dintre supozițiile critice ale succesului acestui obiectiv. Absența unui diagnostic al barierelor de adoptare (ex. natură tehnică, instituțională sau de încredere publică) limitează capacitatea programului de a genera intervenții orientate spre schimbarea paradigmei actuale.

Coerența internă

O particularitate a acestui subdomeniu față de celelalte domenii ale programului constă în faptul că direcțiile prioritare din strategie au fost preluate direct ca obiective specifice, fără o operaționalizare suplimentară. Obiectivele specifice ar trebui să reprezinte o detaliere a direcțiilor prioritare, nu echivalentul lor.

Absența valorilor de referință pentru majoritatea celor zece indicatori de rezultat afectează coerența internă a documentului. Țintele stabilite nu au un punct de start ceea ce face imposibilă aprecierea ambiției. Totodată lipsa valorilor de referință arată faptul că problemele abordate nu sunt pe deplin susținute de date. De exemplu, OS 4.1 prevede că 50% din serviciile publice prestate vor fi modernizate până în 2026, iar planul de acțiuni planifică digitalizarea a peste 120 de servicii. Documentul nu indică însă numărul total al serviciilor publice prestate de autorități și nici câte dintre acestea erau deja digitalizate la momentul elaborării programului. În absența acestor date, nu poate fi verificat dacă digitalizarea a 120+ servicii reprezintă sau nu atingerea țintei de 50%.

Un alt element care ajută la coerența internă este cuantificarea surselor financiare pentru fiecare obiectiv specific în parte.

Calitatea indicatorilor

În linii generale, indicatorii de rezultat permit măsurarea unor schimbări în comportamentul beneficiarilor. Limitarea principală, identificată anterior, rămâne absența valorilor de referință pentru majoritatea acestora.

Dar indicatorii de impact ridică mai multe întrebări. Niciunul dintre cei trei indicatori propuși nu oferă o imagine de ansamblu a schimbărilor sistemice generate de intervențiile planificate în cadrul subdomeniului. Indicatorul privind gradul de înțelegere a Reformei de Modernizare a serviciilor guvernamentale este cel mai problematic. Nu este clar ce anume măsoară, cine este subiectul măsurării (populația generală, funcționarii publici, autoritățile publice locale?) și cum se leagă de rezultatele așteptate ale obiectivului specific. În plus, ținta stabilită, creșterea de la 17,5% la 25%, nu este nici ambițioasă ca nivel de schimbare urmărit, nici relevantă ca proxy pentru eficacitatea digitalizării serviciilor publice.

O lacună suplimentară privește absența totală a dezagregării indicatorilor. În condițiile în care OS 4.3 este dedicat exclusiv administrației publice locale, logica cadrului de monitorizare ar impune existența unor indicatori distincți pentru administrația publică centrală și cea locală. Cele două niveluri prezintă provocări diferite, puncte de plecare diferite și ritmuri de digitalizare diferite. În forma actuală, indicatorul de impact privind rata de accesare a serviciilor publice electronice nu specifică punctul de start, nu diferențiază între nivelul central și cel local și nu permite evaluarea distinctă a progresului înregistrat la nivelul administrației locale.

Supozițiile

Logica de intervenție a programului funcționează pe baza a câteva supoziții critice:

a) Creșterea rapidă și semnificativă a numărului de cetățeni cu identitate digitală. Fără o masă critică de utilizatori, o serie de intervenții planificate nu își pot produce efectele scontate. De exemplu, serviciile digitalizate rămân sub utilizate, iar indicatorii de rezultat privind tranzacțiile online nu pot fi atinși. Cu toate acestea, niciun obiectiv specific și nici o acțiune din plan nu abordează direct obstacolele care generează reticența cetățenilor în obținerea identității digitale.

b) Disponibilitatea resurselor financiare suficiente pentru digitalizarea administrației publice locale. Din totalul de 154 milioane lei alocat obiectivului general, doar 7,3% este destinat acțiunilor aferente OS 4.3. Această alocare ridică semne de întrebare asupra fezabilității financiare a intervenției și asupra realismului Țintelor asumate la acest obiectiv.

c) Capacitatea tehnică și umană a autorităților publice locale de a adopta și opera soluțiile digitale dezvoltate la nivel central. Deși acest aspect este recunoscut la etapa de analiză a situației, acțiunile incluse în plan nu abordează acest element și nu descriu efortul depus de autoritățile centrale în dezvoltarea capacităților APL.

Subdomeniu 5: Administrația publică locală

Necesități (Problema)	• Capacitatea instituțională limitată pentru furnizarea serviciilor publice locale din cauza tendințelor demografice negative în mediul rural, a fragmentării teritoriale excesive și a gradului scăzut de implementare a documentelor de politici publice anterioare din domeniu. Distribuirea neclară a responsabilităților între nivelurile administrației publice locale; • Capacitatea fiscală insuficientă (colectarea veniturilor proprii și potențialul lor de creștere) și predictibilitatea scăzută a politicilor fiscale la nivel central și local. Existența multor responsabilități fără finanțare adecvată; • Unele alocări financiare arbitrare ale administrației publice de nivelul al doilea către administrația publică de nivelul întâi; • Patrimoniul public gestionat ineficient, lipsa delimitării, cadastru; • Povara birocratică mare asupra structurilor desconcentrate și a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, derivată din neclaritatea și amplexarea prea mare a rolului și sarcinilor acestora;						
Obiectiv general	Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește în mod semnificativ, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficiente de dezvoltare economică și socială locală, ținând cont de interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE.						
	GAP 1: Obiectivul general → Corelarea cu obiectivele specifice Lacune / puncte slabe identificate: • N/A						
Obiective specifice	OS 5.1. Până la sfârșitul anului 2026, cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi comasate sau în proces de comasare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ <table><tr><td>Indicatori de rezultat al politicii publice</td><td>Valoarea de referință în 2023</td><td>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td></tr></table>	Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026			
Indicatori de rezultat al politicii publice	Valoarea de referință în 2023	Ținta care urmează a fi atinsă în 2026					

Cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi comasate sau în proces de amalgamare	-	30%
Număr mediu de personal în UAT-urile comasate	-	15

OS 5.2. Până la sfârșitul anului 2026, numărul de forme instituționalizate de cooperare inter-municipală se va majora cu 30% față de anul 2022

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Numărul de forme instituționalizate de cooperare inter-municipală	40	120

OS 5.3. Până la sfârșitul anului 2026, gradul de încredere al cetățenilor în eficiența și integritatea autorităților locale va crește cu 20% față de 2022

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Grad de încredere al cetățenilor în autoritățile locale – conform unor anchete	60 %	80 %

OS 5.4. La sfârșitul anului 2026, UAT-urile de nivelul I vor avea un nivel crescut de autonomie financiară, prin creșterea volumului veniturilor proprii în raport cu anul 2022

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Pondere a veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale de nivel I	10,6%	30 %
Ponderea UAT-urilor de nivel I care îndeplinesc criteriul de capacitate administrativă	7%	30 %

OS 5.5. Până la sfârșitul anului 2026, se va finaliza procesul de delimitare a proprietății publice între stat și unitățile administrativ-teritoriale

<i>Indicatori de rezultat al politicii publice</i>	<i>Valoarea de referință în 2023</i>	<i>Ținta care urmează a fi atinsă în 2026</i>
Numărul UAT-uri de nivel I și II care au finalizat procesul de delimitare a proprietății publice	-	898 (nivel I) / 32 (nivel II)

Pondere a UAT-urilor de nivel I și II pentru care s-a finalizat procesul de cadastrare a proprietăților	-	100%
---	---	------

GAP 2: Obiective specifice → Corelarea cu acțiunile din Planul de Acțiuni

Lacune / puncte slabe identificate:

- OS 5.1 (amalgamarea UAT) are cel mai mare buget din Program (1 miliard de lei), dar include acțiuni cu conținut și termene ambițioase. Acțiunea 5.1.1 prevede adoptarea legislației primare și secundare până în august 2023 și implementarea până în iulie 2026, într-un context în care amalgamarea voluntară s-a dovedit istoric dificil de implementat în majoritatea statelor care au trecut prin acest proces.
- Trei din cele cinci obiective specifice (OS 5.2, 5.3 și 5.4) și mai multe acțiuni au costurile estimate generic „în limita bugetului alocat”, fără sume concrete. În cazul OS 5.4 (autonomie financiară), reforma sistemului de taxe și impozite locale implică costuri de care nu sunt estimate. Aceasta face dificilă evaluarea realismului financiar și operațional al Programului pentru aceste componente.

Acțiuni + Resurse

OS 5.1 – 1.000.000.000 lei (buget de stat)

- Elaborarea, adoptarea și implementarea procesului de amalgamare voluntară la nivelul I al administrației publice locale;
- Evaluarea periodică a capacității instituționale și financiare a APL pentru îndeplinirea competențelor;
- Creșterea eficienței în furnizarea serviciilor prin crearea de servicii desconcentrate ale APC;
- Constituirea unor structuri administrative regionale eficiente care să preia funcțiile consiliilor raionale și, eventual, ale structurilor actuale de dezvoltare regională.

OS 5.2 – în limita bugetului alocat

- Îmbunătățirea cadrului legal și instituțional privind cooperarea inter-comunală;
- Definirea clară a rolului, responsabilităților și relațiilor între instituții;

OS 5.3 – în limita bugetului alocat

- Consolidarea și extinderea transparenței și a participării cetățenilor la nivel local;
- Îmbunătățirea clarității și a modului de aplicare a sistemului de incompatibilități și conflicte de interese;
- Îmbunătățirea reprezentativității și responsabilizării democratice a consiliilor locale/raionale;
- Modificarea cadrului juridic privind referendumurile locale de revocare a primarului.

OS 5.4 – în limita bugetului alocat

- Îmbunătățirea sistemului de taxe și impozite locale;
- Revizuirea sistemului de transferuri cu caracter general, inclusiv cel de echilibrare;
- Asigurarea interoperabilității digitale a sistemului de administrare a impozitelor locale cu sistemele naționale de cadastru;
- Instruirea personalului din APL în tehnici moderne de management bugetar și financiar.

OS 5.5 – 113.000.000 lei (bugetul de stat + asistență externă)

- Accelerarea procesului de delimitare a proprietății publice între APC și APL de nivelurile I și II.

GAP 3: Corelarea cu impactul**Lacune / puncte slabe identificate:**

- Indicatorii de impact din Tabelul 5 (gospodării conectate la apeduct: de la 78,1% la 85%; la canalizare: de la 38,9% la 50%; km drumuri asfaltate: de la 50,6% la 65%; localități cu sisteme de deșeuri conforme: de la 4 la 30) sunt măsurabili și ancorați în date reale. Totuși, legătura cauzală între OS 5.1–5.5 (reformele instituționale, reorganizare teritorială, delimitare patrimoniu) și acești indicatori de infrastructură nu este demonstrată explicit în Program. Îmbunătățirea conectării la apeduct sau a rețelei rutiere depinde de investiții capitale din diferite programe naționale sau ale partenerilor de dezvoltare, care nu sunt parte a prezentului Program.

Impact

Indicator	Valoare 2023	Țintă 2026
Numărul total de gospodării conectate la rețeaua de apă potabilă și canalizare (pondere din total)	78,1% apeduct / 38,9% canalizare	85% apeduct / 50% canalizare
Kilometri de drumuri locale și raionale asfaltate (pondere din total)	50,6 %	65%
Numărul localităților cu sisteme de colectare și depozitare a deșeurilor menajere care respectă standardele de mediu	4	30

Analiza logicii intervenției**Identificarea problemei și acoperirea cauzelor**

Programul acoperă toate cele cinci probleme identificate în Strategie prin cele 5 obiective specifice. Distribuția este logică: OS 5.1 adresează capacitatea instituțională și reorganizarea teritorială, OS 5.2 cooperarea inter-municipală, OS 5.3 transparența și încrederea, OS 5.4 autonomia financiară și OS 5.5 patrimoniul local. Cauza structurală a fragmentării teritoriale este adresată direct prin OS 5.1.

Coerența internă

Cele 5 obiective specifice acoperă dimensiunile principale ale subdomeniului și sunt articulate logic. În același timp, OS 5.1, cu un buget de 1 miliard de lei care își propune atingerea unor rezultate ambițioase în domeniul restructurării unităților administrativ teritoriale, este condiționat calendar strâns, cu aprobarea legislație primare și secundare până în august 2023 și implementare până în iulie 2026. Ritmul de implementare depinde critic de sprijinul politic și de stimulentele financiare oferite UAT-urilor, într-un context în care procesele similare au durat de obicei mai mult decât planificat. Trei din cinci OS

au costuri estimate generic „în limita bugetului alocat”, ceea ce constituie o provocare în evaluarea realismului financiar al Programului pentru aceste componente.

Calitatea indicatorilor

Indicatorii de outcome din subdomeniu 5 au în mare parte valori de referință reale: OS 5.2 (forme de cooperare: de la 40 la 120), OS 5.3 (grad de încredere: de la 60% la 80%), OS 5.4 (pondere venituri proprii: de la 10,6% la 30%; pondere UAT cu capacitate administrativă: de la 7% la 30%), OS 5.5 (100% UAT care au finalizat procesul de delimitare a proprietății publice și 100% cadastrare). Indicatorii de impact din Tabelul 5 sunt măsurabili și ancorați în date statistice reale⁵ (gospodării conectate la apeduct: de la 78,1% la 85%; la canalizare: de la 38,9% la 50%; km drumuri asfaltate: de la 50,6% la 65%; localități cu sisteme de deșeuri conforme: de la 4 la 30).

Principala slăbiciune rămâne la nivelul lanțului causal: OS 5.1 măsoară procesul de amalgamare (număr procese finalizate, personal mediu în UAT-urile comasate), dar care condiționează efectiv calitatea serviciilor. De asemenea, legătura dintre OS 5.1-5.5 și indicatorii de impact de infrastructură (apeduct, drumuri, deșeuri) nu este demonstrată explicit, acești indicatori depind de investiții de capital din bugetul central sau din programe externe Programului.

Supozițiile

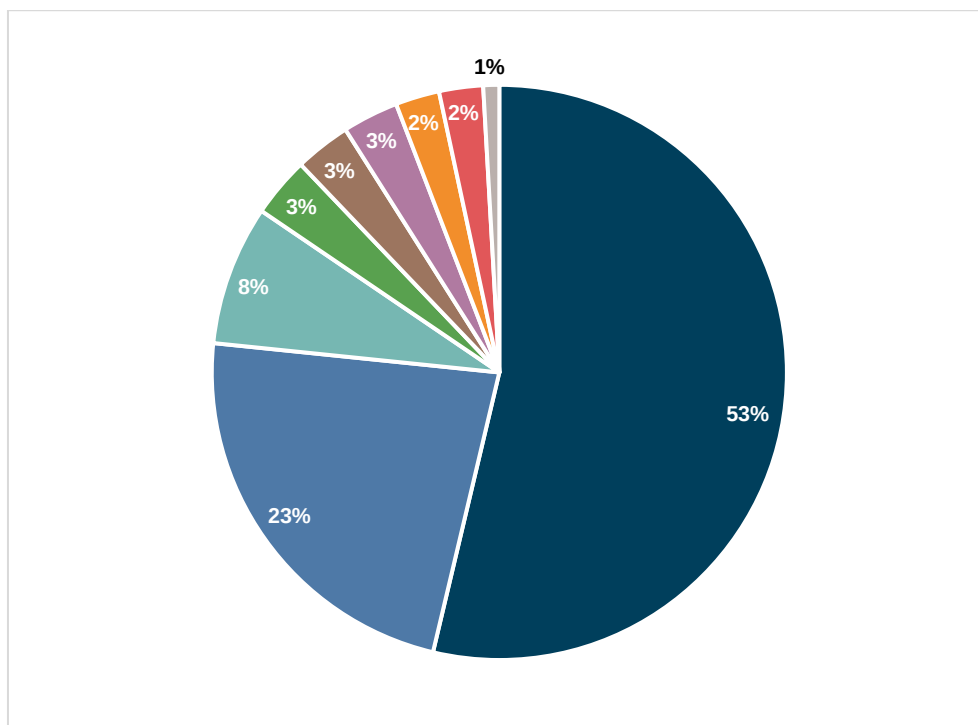
Logica de intervenție se bazează pe patru supoziții principale. Prima, restructurarea voluntară a UAT-urilor va putea fi implementată în ritmul prevăzut, cu sprijin politic susținut și stimulente financiare suficiente pentru a depăși rezistența la nivel local. A doua, reforma sistemului de taxe și impozite locale (OS 5.4) va genera creșterea veniturilor proprii ale UAT-urilor fără efecte regresive semnificative, reducând decalajul de la 10,6% la 30% din totalul veniturilor locale. A treia, delimitarea patrimoniului public va putea fi finalizată până în iulie 2026, depășind întârzierile istorice ale acestui proces. A patra, investițiile de capital necesare pentru atingerea indicatorilor de impact (apeduct, canalizare, drumuri, gestionare deșeuri) vor fi asigurate și din alte surse în paralel cu implementarea acțiunilor Programului.

Sinteza rezultatelor chestionarului

I. Întrebări generale

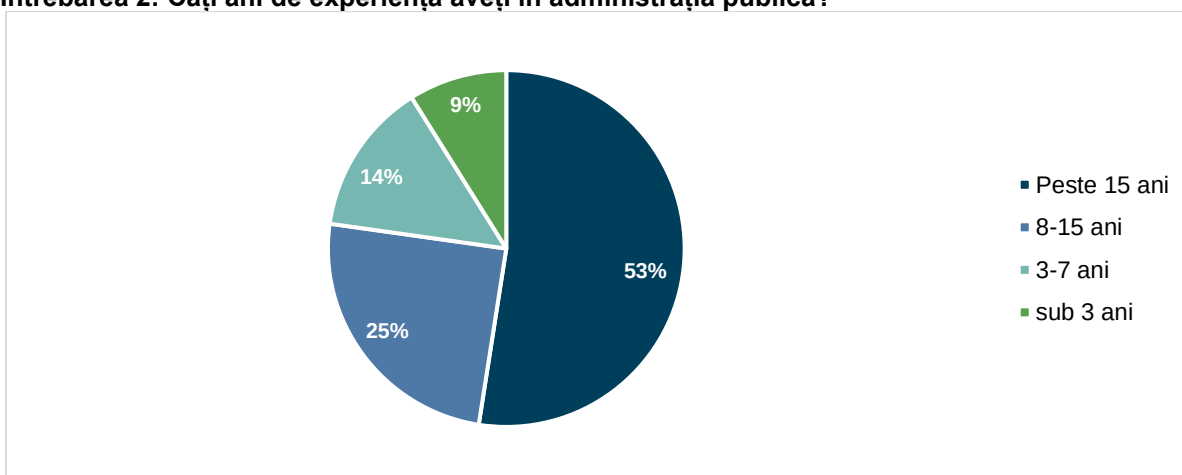
Întrebarea 1: În ce categorie vă încadrați?

În total au răspuns 447 de persoane.

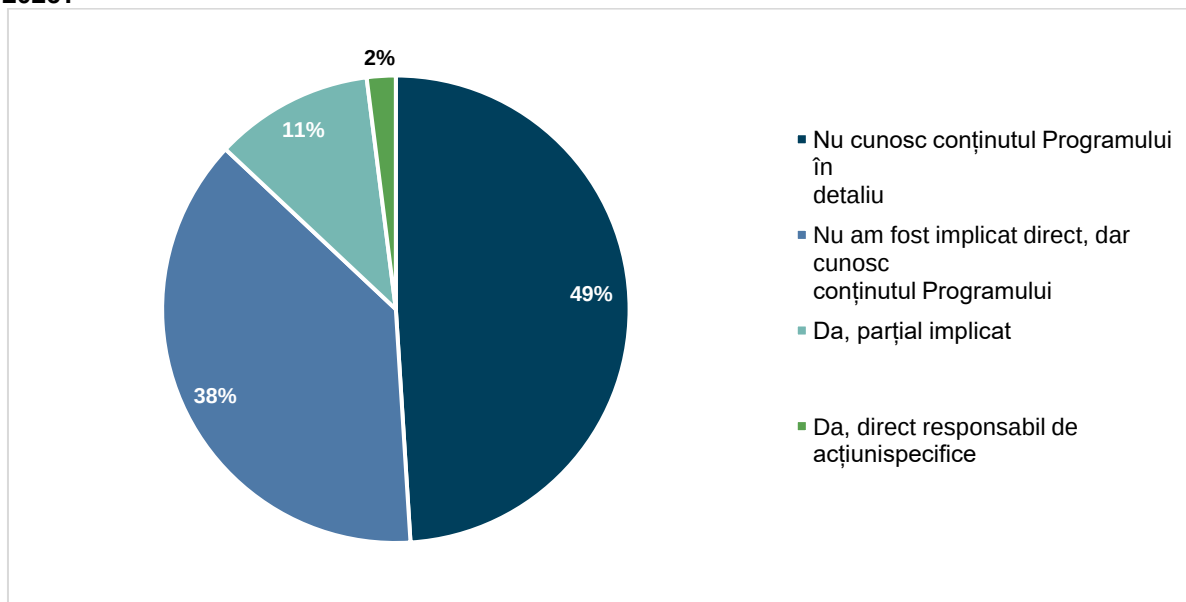


	Angajat în instituție publică
	Funcționar public din autoritate publică centrală (cu excepția celor responsabili de elaborarea și coordonarea politicilor publice)
	Funcționar public din autoritate publică locală
	Funcție de demnitate publică
	Conducător de autoritate/ instituție publică
	Personal din subdiviziunile responsabile de coordonarea politicilor publice în cadrul Cămarilor de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale
	Personal din subdiviziunile responsabile de elaborarea politicilor publice în cadrul Cămarilor de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale
	Alte categorii
	Personal din subdiviziunea de resurse umane

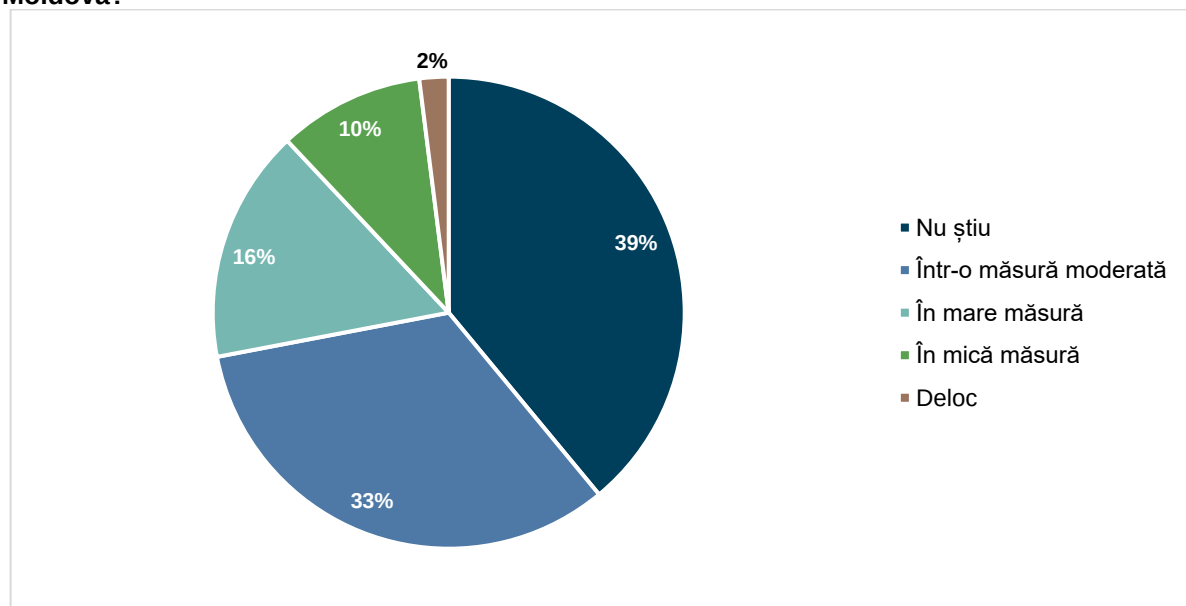
Întrebarea 2: Câți ani de experiență aveți în administrația publică?



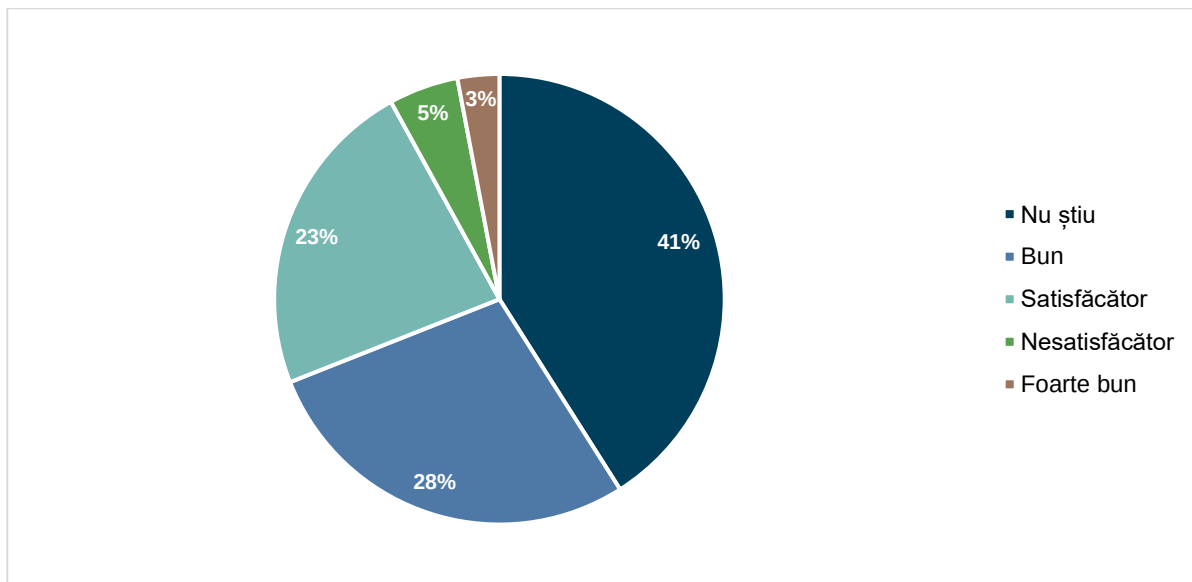
Întrebarea 3: Ați fost implicat direct în implementarea acțiunilor din Programul SRAP 2023-2026?



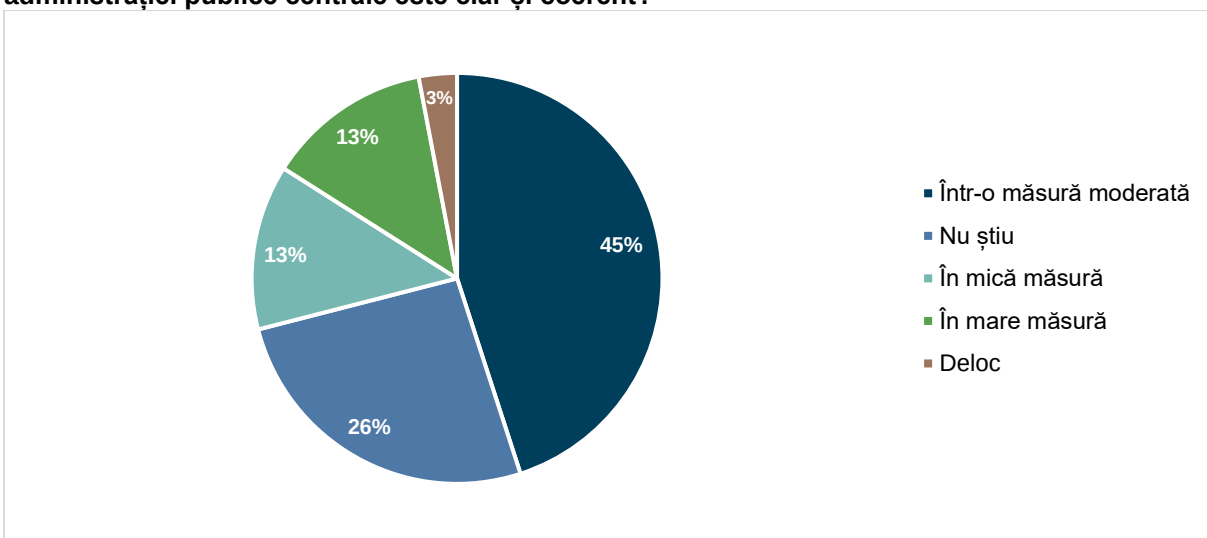
Întrebarea 4: În ce măsură considerați că problemele abordate de Programul SRAP 2023-2026 reprezintă principalele provocări pentru dezvoltarea administrației publice din Republica Moldova?



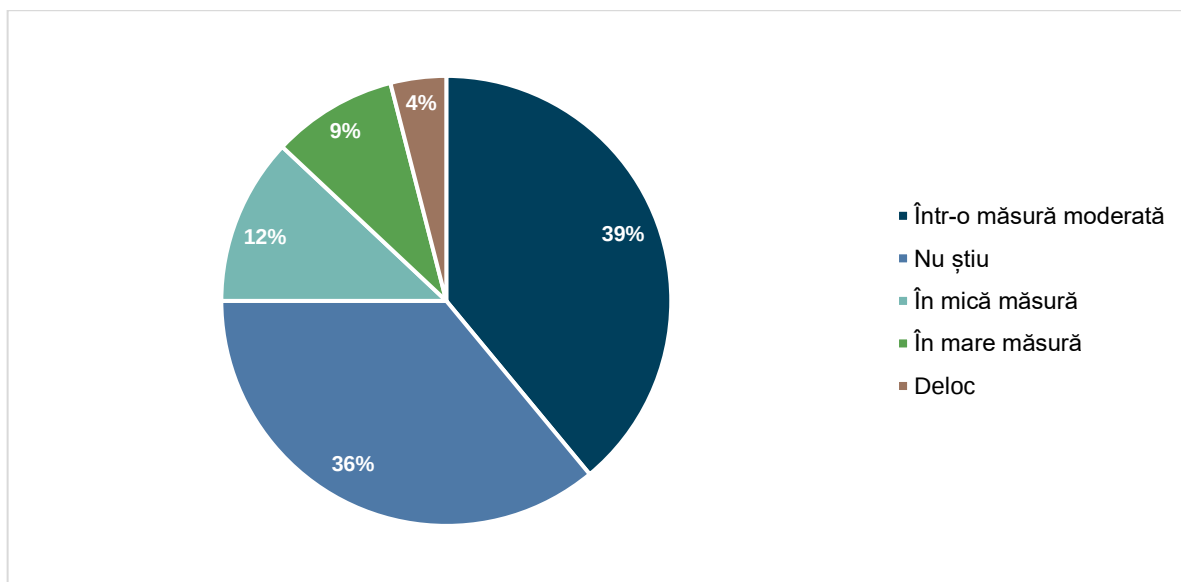
Întrebarea 5: Cum apreciați, până la moment, nivelul de implementare/realizare a Programului SRAP 2023-2026?



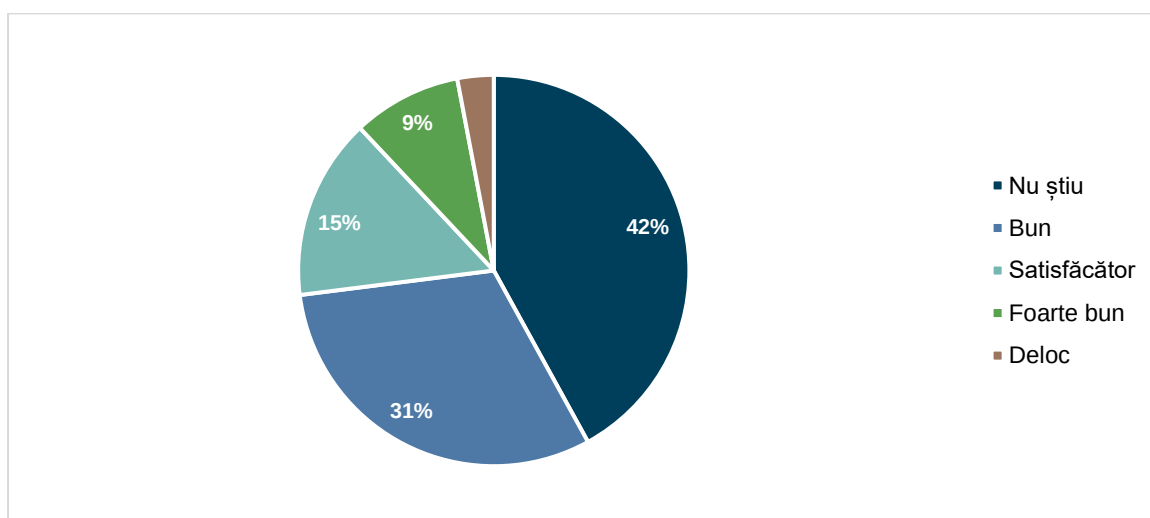
Întrebarea 6: În ce măsură cadrul normativ care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice centrale este clar și coerent?



Întrebarea 7: În ce măsură implementarea Programului SRAP 2023-2026 a produs schimbări vizibile în calitatea serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri?

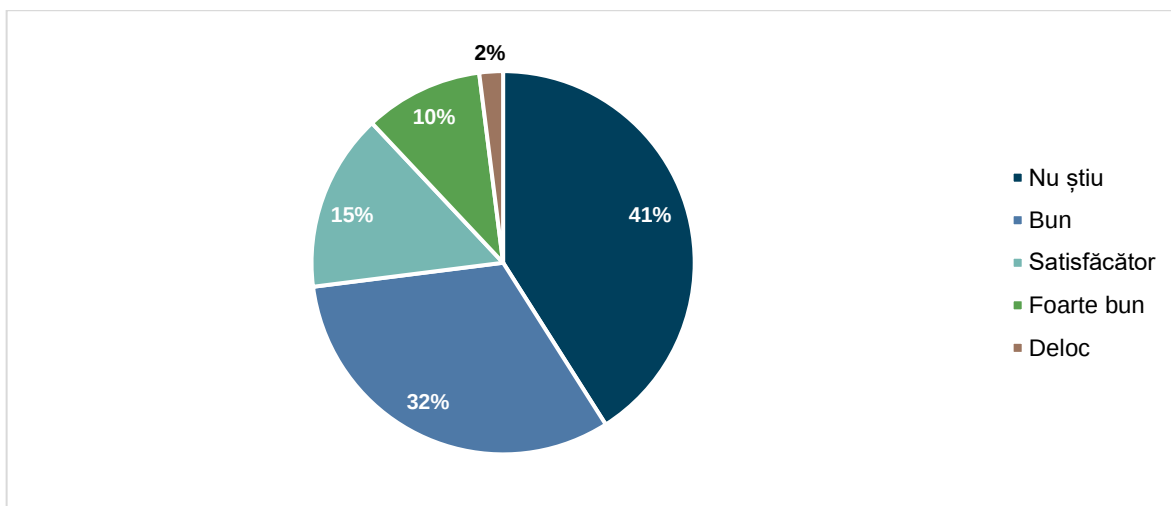


Întrebarea 8: Cum apreciați nivelul de colaborare a Cancelariei de Stat cu părțile interesate în procesul de implementare a Programului SRAP 2023-2026?



Notă: După excluderea respondenților din cadrul instituțiilor publice, rezultatele nu se schimbă.

Întrebarea 9: Cum apreciați rolul de coordonator al Cancelariei de Stat în procesul de implementare a Programului SRAP 2023-2026?



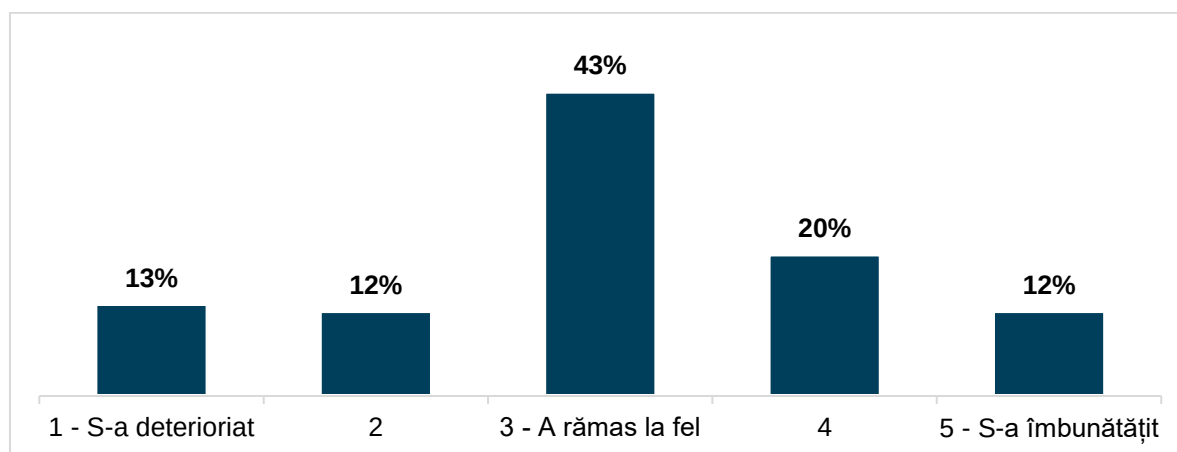
Notă: După excluderea respondenților din cadrul instituțiilor publice, rezultatele nu se schimbă.

Întrebarea 10: Care considerați că sunt principalele motive pentru care persoanele nu aplică sau nu rămân în funcția publică? (respondenții au avut dreptul să aleagă 2 opțiuni)

Salarizare necompetitivă față de sectorul privat	79%
Volumul mare de muncă și responsabilitate față de remunerare	59%
Influența politică în procesele de recrutare și promovare	13%
Lipsa unor oportunități clare sau/și deficiențe în implementarea mecanismelor existente de avansare în carieră	13%
Lipsa stabilității și predictibilității cadrului instituțional	11%
Lipsa recunoașterii meritelor/performanței profesionale	11%
Existența unui climat instituțional toxic	9%
Oportunități de dezvoltare profesională insuficiente	6%
Condiții de muncă și dotare tehnică insuficiente	6%
Cultură organizațională rigidă	4%
Implicarea insuficientă a direcțiilor de resurse umane din instituții pentru asigurarea unui management performant în domeniul resurselor umane	3%

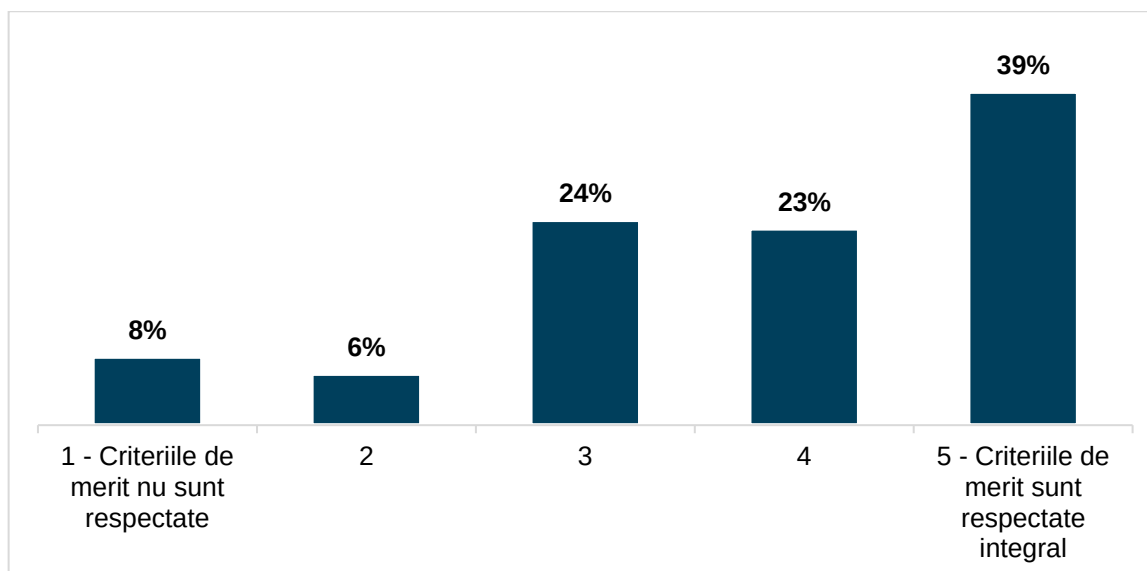
Întrebarea 11: Cum apreciați evoluția atractivității funcției publice ca loc de muncă în perioada 2023-2025, comparativ cu situația anterioară?

(1 - S-a deteriorat semnificativ, 3 - A rămas la fel, 5 - S-a îmbunătățit semnificativ)

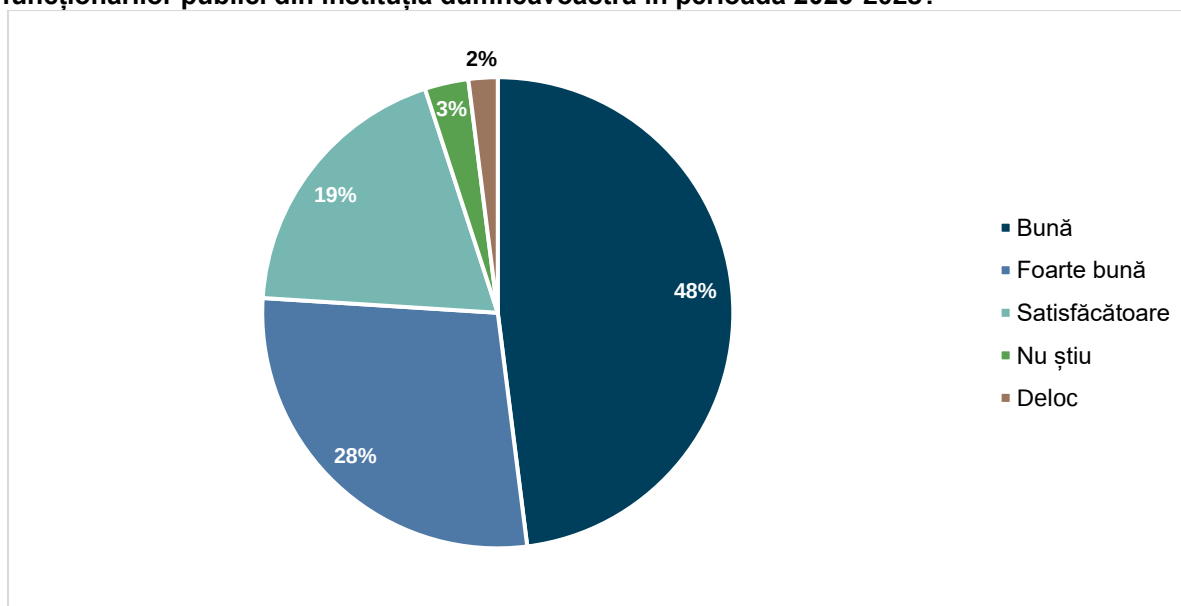


Întrebarea 11: Cum apreciați gradul în care procesele de recrutare și concursurile din instituția dumneavoastră se bazează pe criterii de transparență, merit și competență profesională?

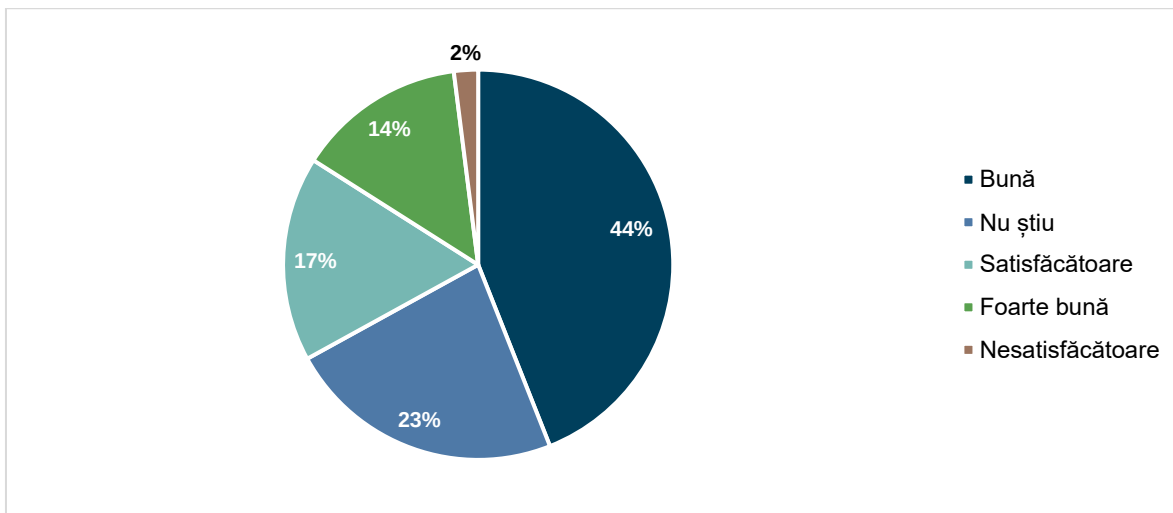
(1 = Criteriile de merit nu sunt respectate, 5 = Criteriile de merit sunt respectate integral).



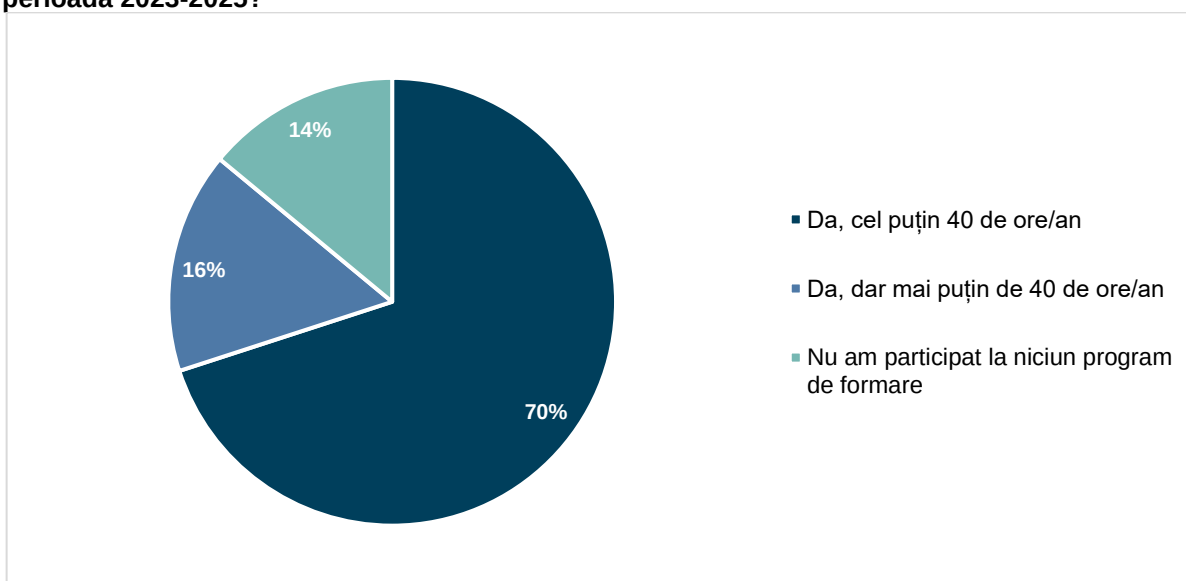
Întrebarea 13: Cum apreciați calitatea programelor de formare profesională oferite funcționarilor publici din instituția dumneavoastră în perioada 2023-2025?



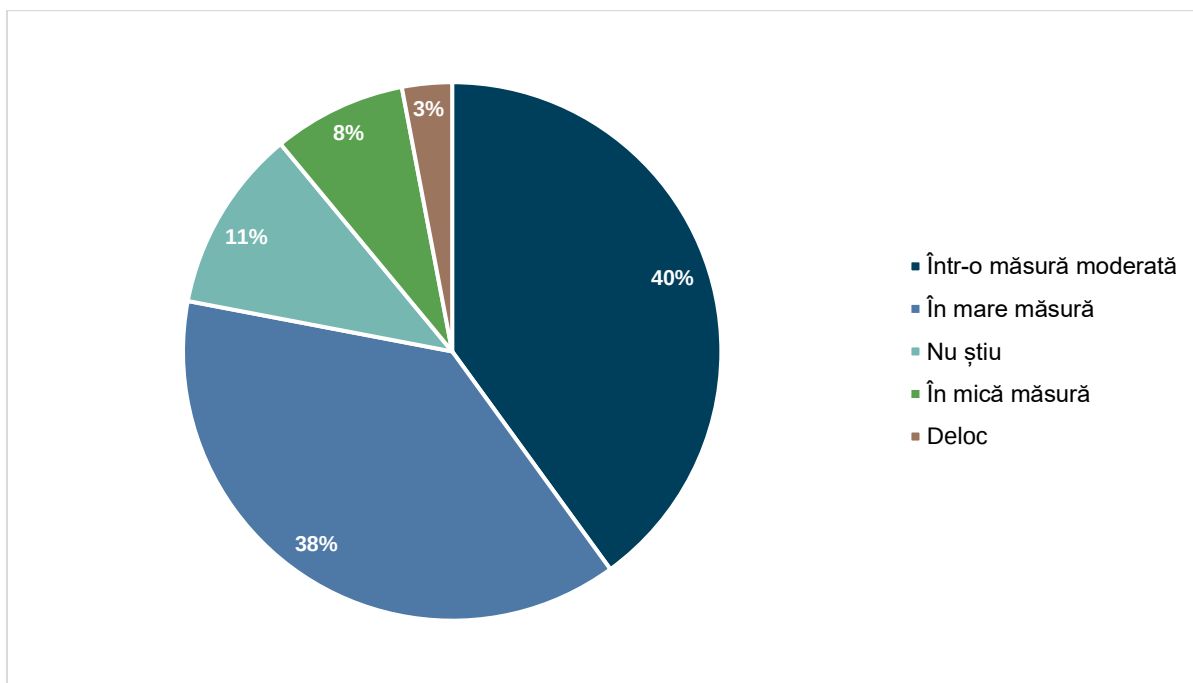
Întrebarea 14: Cum apreciați calitatea programelor de formare profesională după transferul acestora către Institutul Național de Administrație și Management Public (INAMP)?



Întrebarea 15: Ați participat personal la programe de formare profesională specializată în perioada 2023-2025?

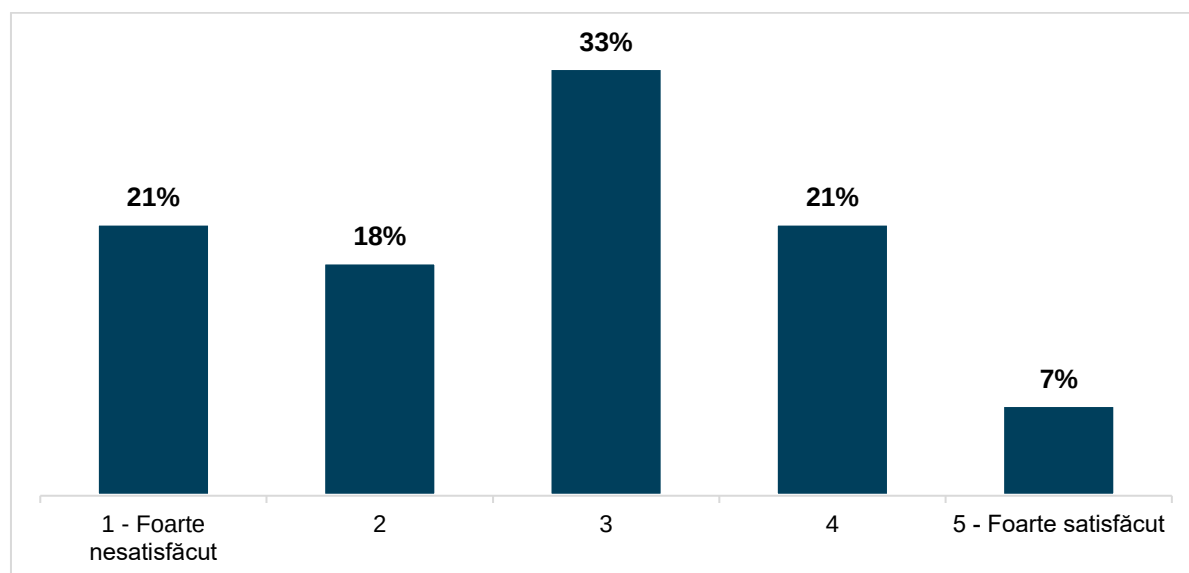


Întrebarea 16: Dacă ați participat la programe de formare, în ce măsură ați aplicat competențele dobândite în activitatea dumneavoastră curentă?

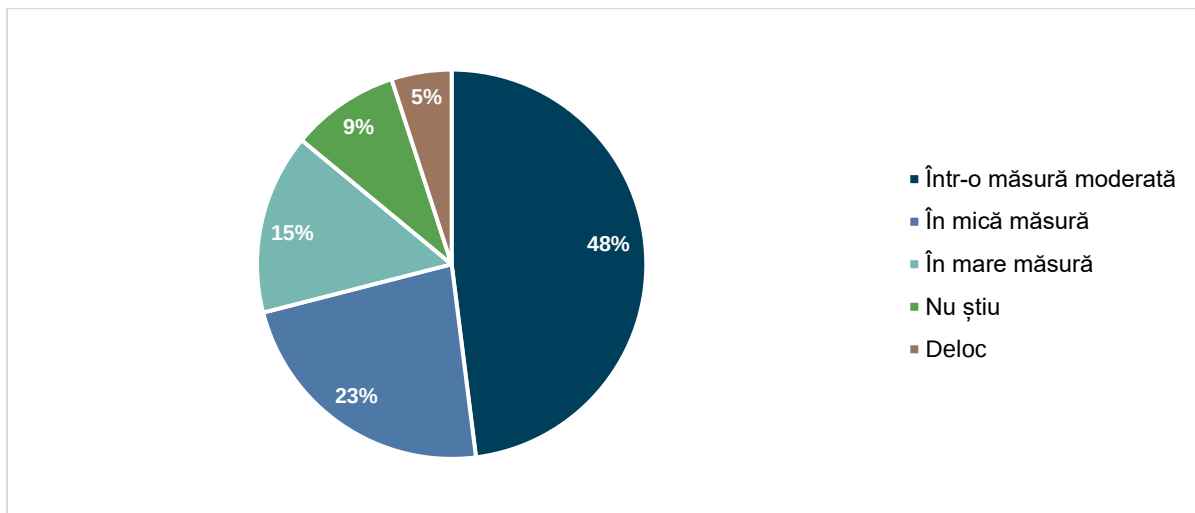


Întrebarea 17: Cum apreciați gradul de satisfacție al funcționarilor publici față de sistemul motivațional actual (salarizare, condiții de muncă, oportunități de avansare, alte beneficii) în instituția dumneavoastră?

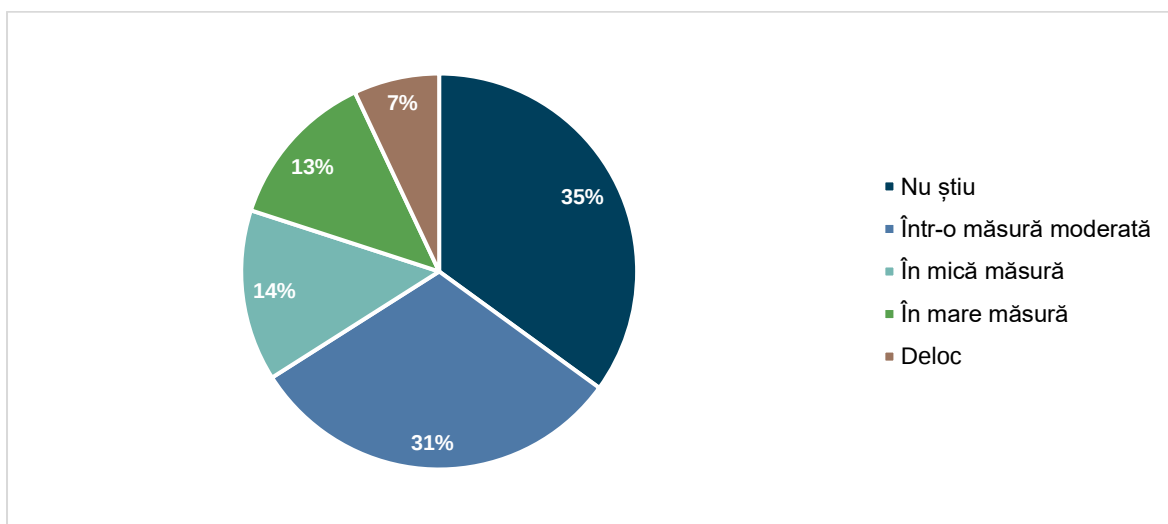
(1 - Foarte nesatisfăcut, 5 - Foarte satisfăcut)



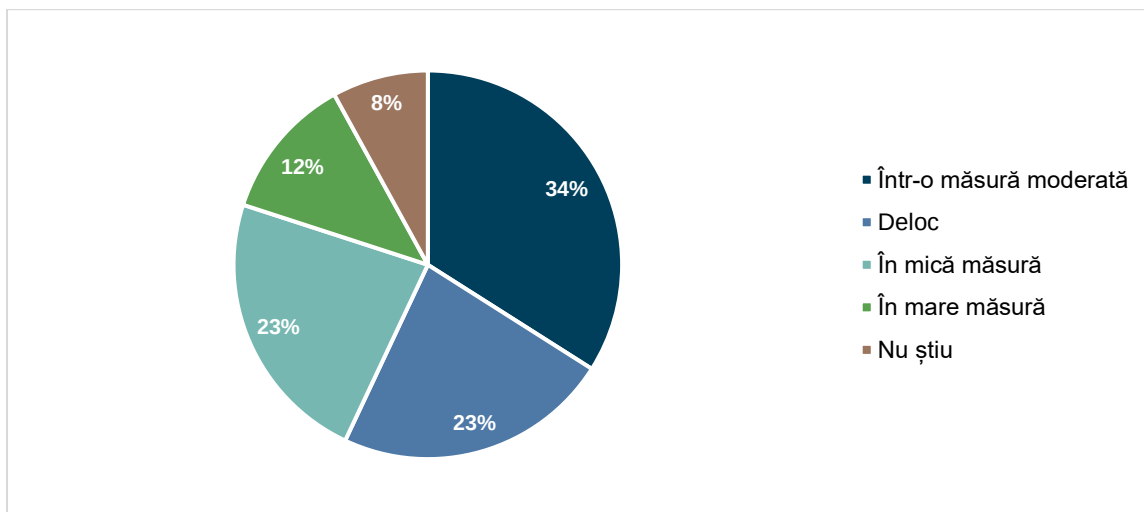
Întrebarea 18: În ce măsură considerați că sistemul actual de evaluare a performanței funcționarilor publici diferențiază efectiv performanțele bune de cele slabe?



Întrebarea 19: În ce măsură restricțiile privind angajările în sectorul bugetar (moratoriu) din perioada 2022-2024 au afectat capacitatea instituției dumneavoastră de a implementa acțiunile din Programul RAP?

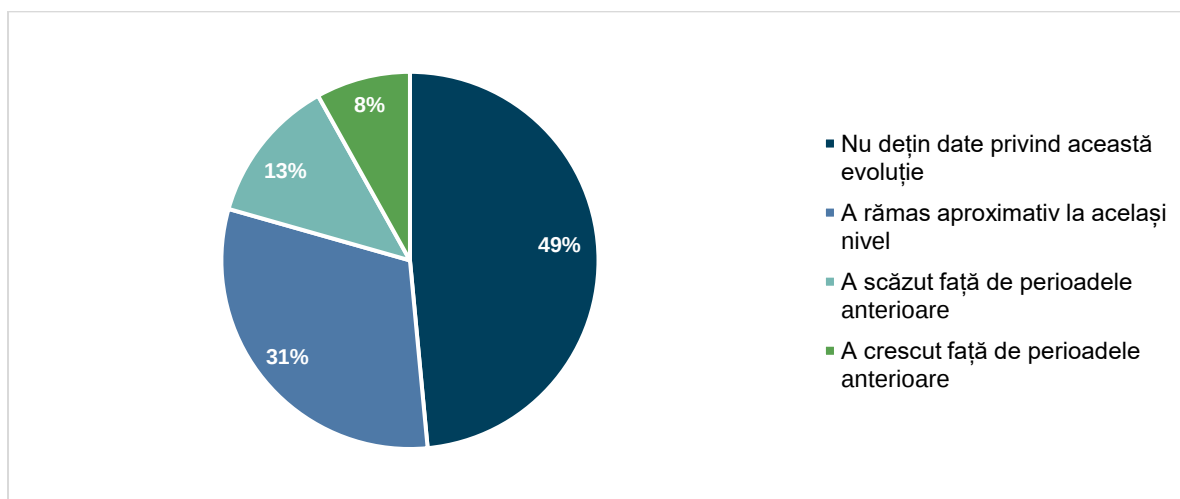


Întrebarea 20: Modificările aduse sistemului de recrutare și carieră în perioada 2023-2025 (concursuri, promovare, majorări salariale) au influențat decizia dumneavoastră de a rămâne în serviciul public?

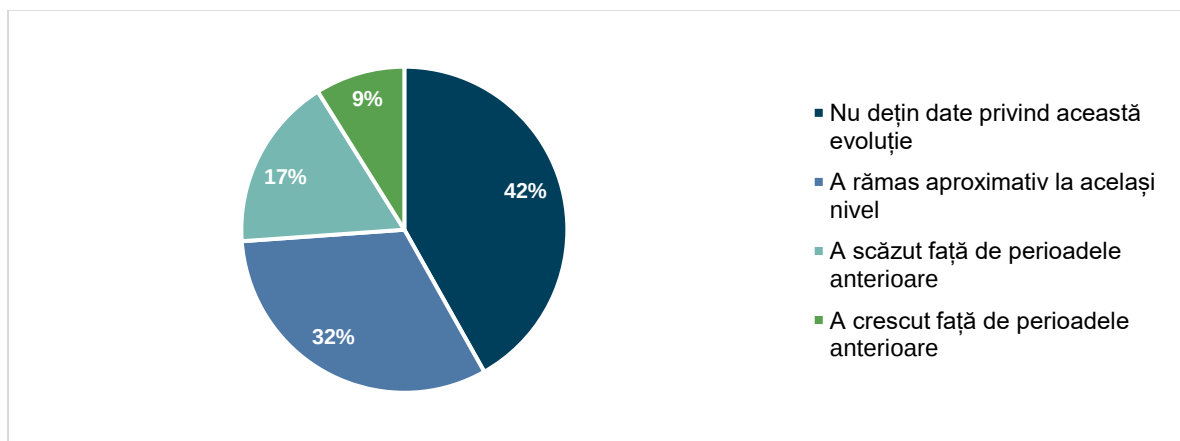


II. Managementul funcției publice

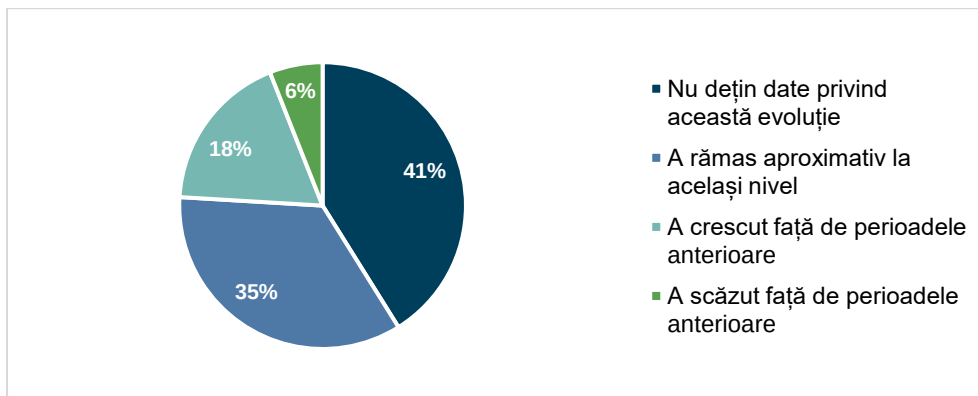
Întrebarea 21: În instituția dumneavoastră, cum a evoluat numărul de candidați care participă la concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de conducere?



Întrebarea 22: În instituția dumneavoastră, cum a evoluat numărul de candidați care participă la concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de execuție?

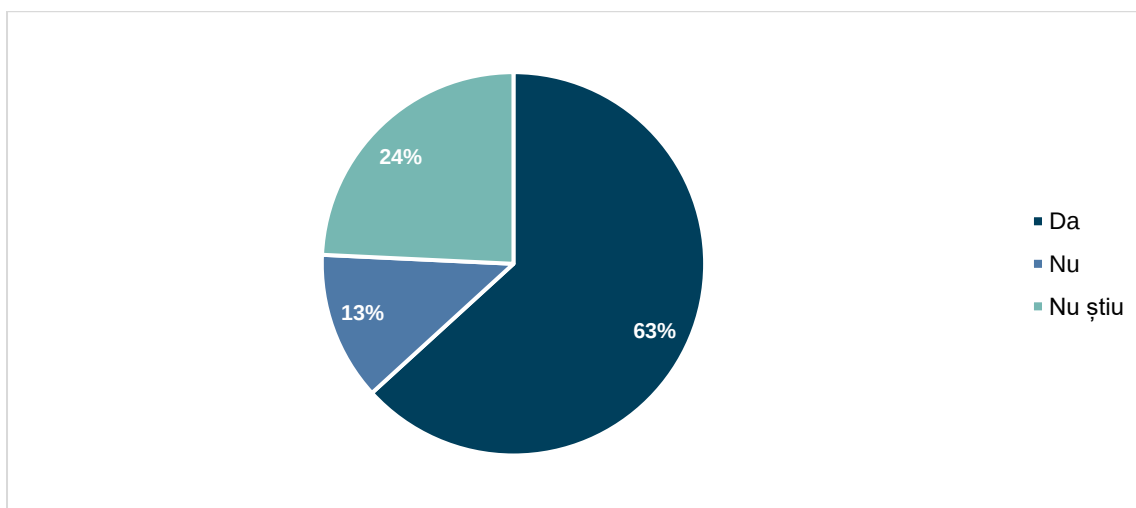


Întrebarea 23: În instituția dumneavoastră, rata de plecare voluntară a funcționarilor publici în perioada 2023-2025 comparativ cu perioadele anterioare a fost?

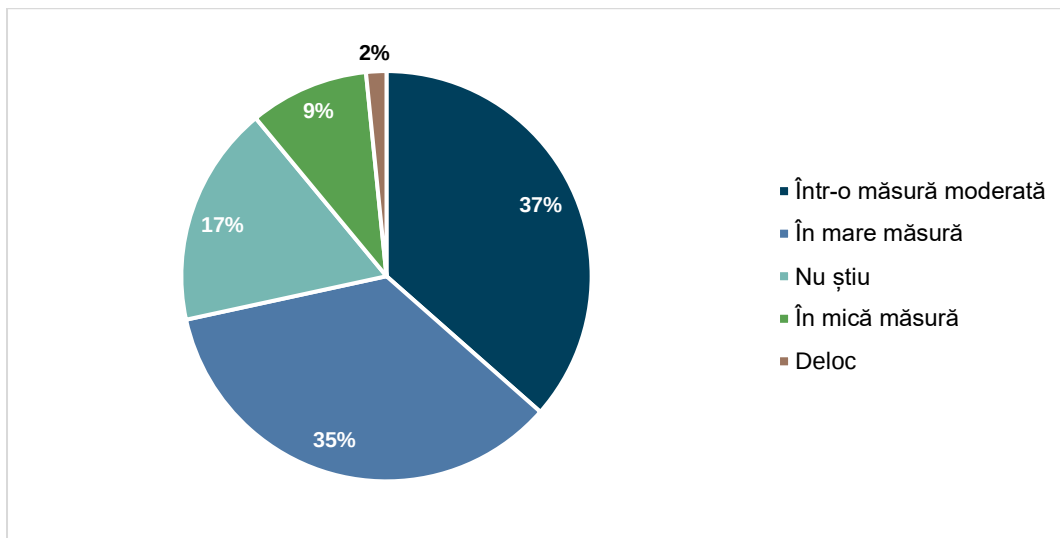


III. Cadrul instituțional al administrației publice centrale

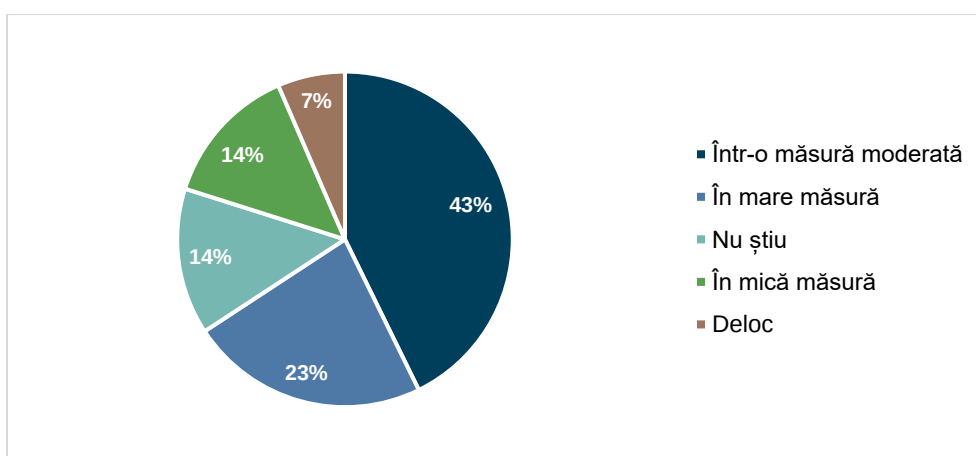
Întrebarea 25: Instituția dumneavoastră a fost supusă unui proces de reorganizare în perioada 2023-2025?



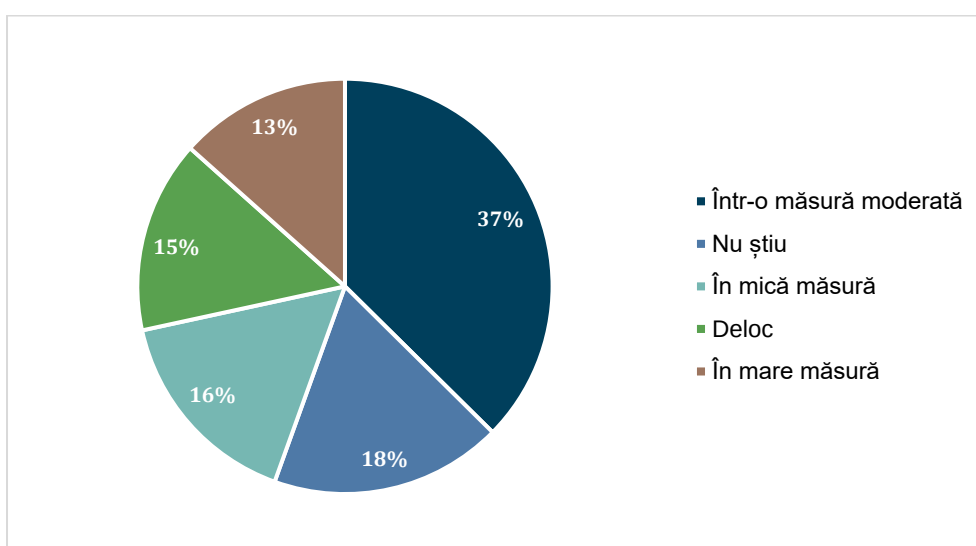
Întrebarea 26: În ce măsură există o delimitare clară între competențele, funcțiile și atribuțiile instituției dumneavoastră și cele ale altor instituții cu care interacționați frecvent?



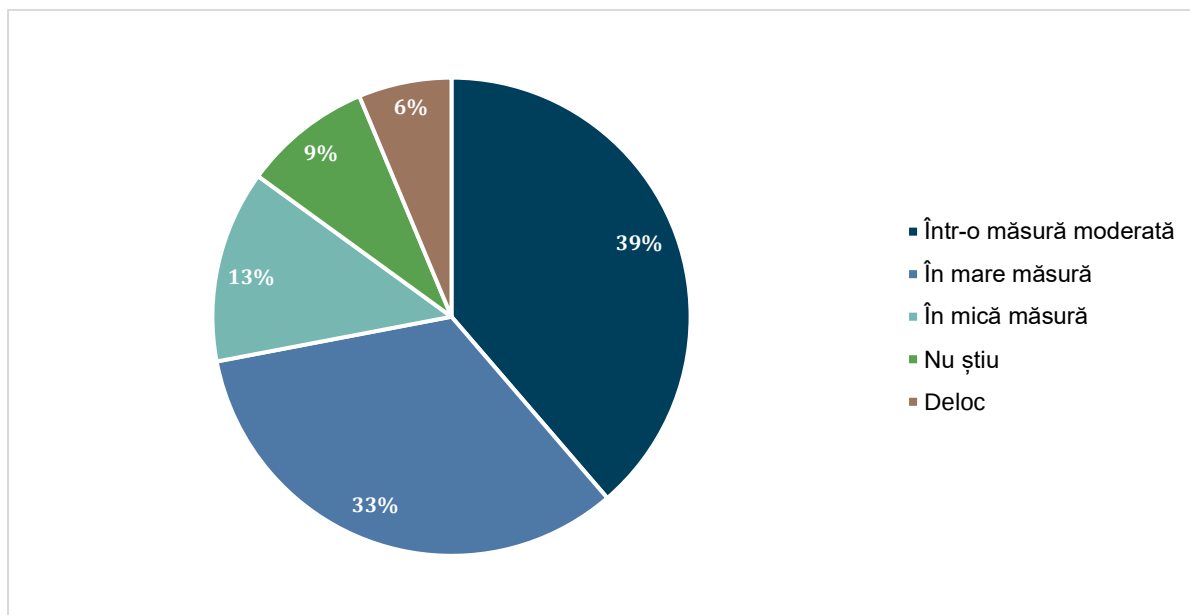
Întrebarea 27: În ce măsură considerați că instituția în care activați funcționează mai eficient, ca urmare a reformelor implementate în ultimii 3 ani?



Întrebarea 28: În ce măsură reorganizarea instituțională a simplificat procesele administrative interne?

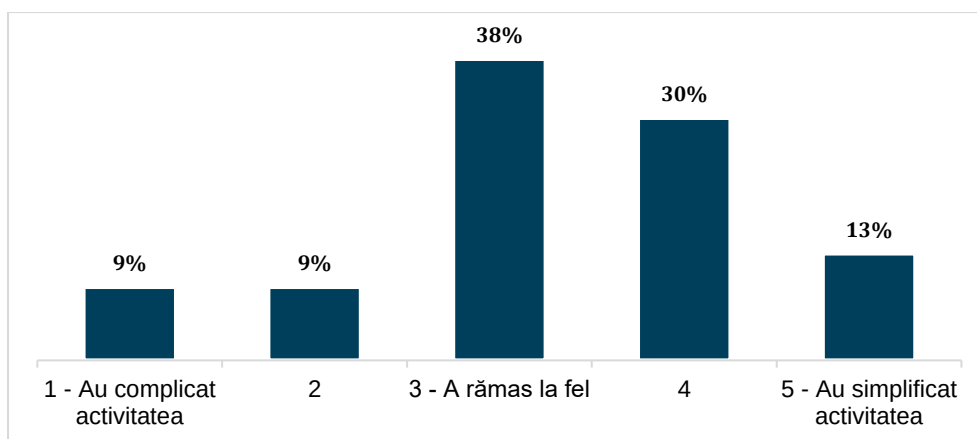


Întrebarea 29: În ce măsură digitalizarea în cadrul instituției dumneavoastră a simplificat procesele administrative interne?

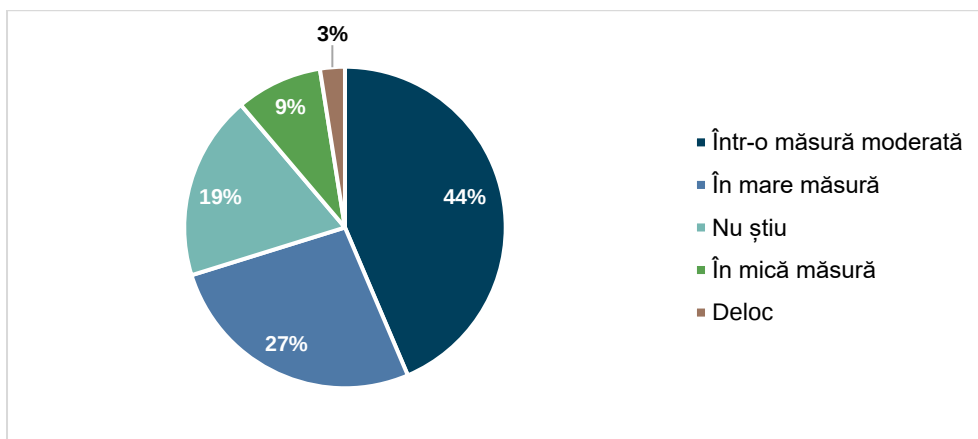


Întrebarea 30: În ce măsură modificările legislative adoptate în perioada 2023-2025 au simplificat sau, dimpotrivă, au complicat activitatea instituției dumneavoastră?

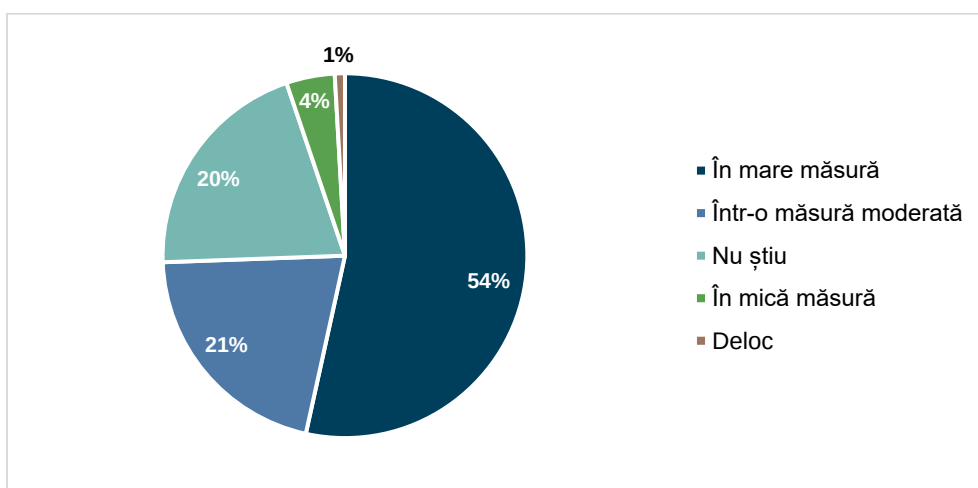
(1 - Au complicat activitatea, 3 - A rămas la fel, 5 - Au simplificat activitatea)



Întrebarea 31: În ce măsură sistemul de control intern managerial existent în instituție funcționează eficient și contribuie la utilizarea optimă a resurselor publice?



Întrebarea 32: În ce măsură recomandările auditului intern sunt luate în considerare și implementate de conducerea instituției?



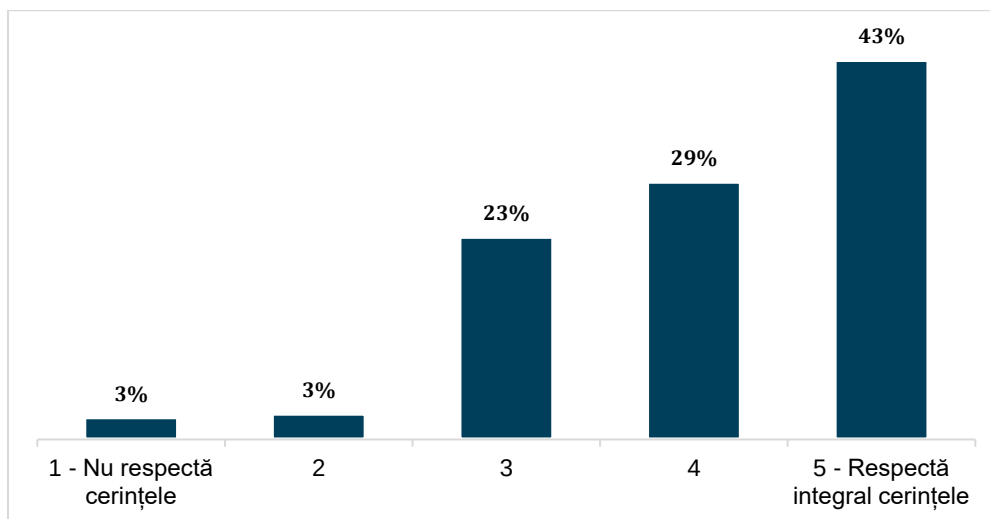
Întrebarea 33: Care considerați că este principala problemă care nu a fost rezolvată prin reforma instituțională și care continuă să afecteze funcționarea instituției?

- Salarizarea insuficientă și motivarea financiară redusă
- Deficitul de personal și supraîncărcarea funcționarilor de execuție
- Reforma structurală fără consolidarea capacităților instituționale
- Birocrație persistentă și procese interne insuficient simplificate
- Subiectivismul managerial, lipsa KPI-urilor obiective și insuficienta orientare spre performanță
- Existența percepțiilor privind politizarea, favoritismul și promovarea insuficient meritocratică
- Carieră publică neatractivă și dificultatea atragerii tinerilor

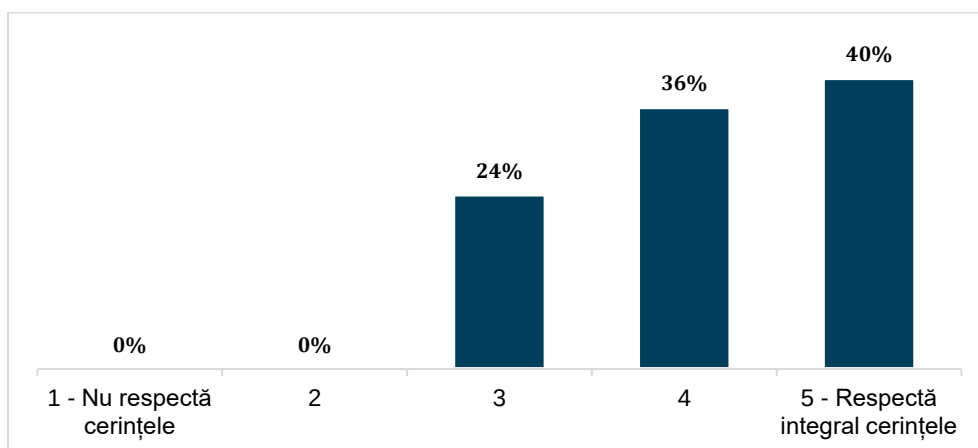
Întrebarea 34: Cum apreciați calitatea documentelor de politici publice elaborate de instituția dumneavoastră în raport cu cerințele normative (analize ex-ante, evaluarea intermediară și ex-post consultări publice, indicatori de monitorizare)?

(1 - Nu respectă cerințele, 5 - Respectă integral cerințele)

a) Toate răspunsurile

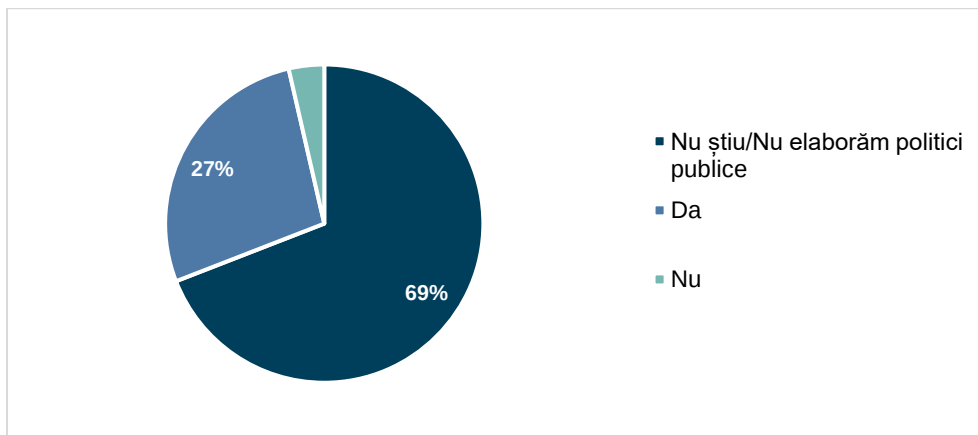


b) Doar personalul din subdiviziunile responsabile de coordonarea și elaborarea politicilor publice în cadrul Cămarilor de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale

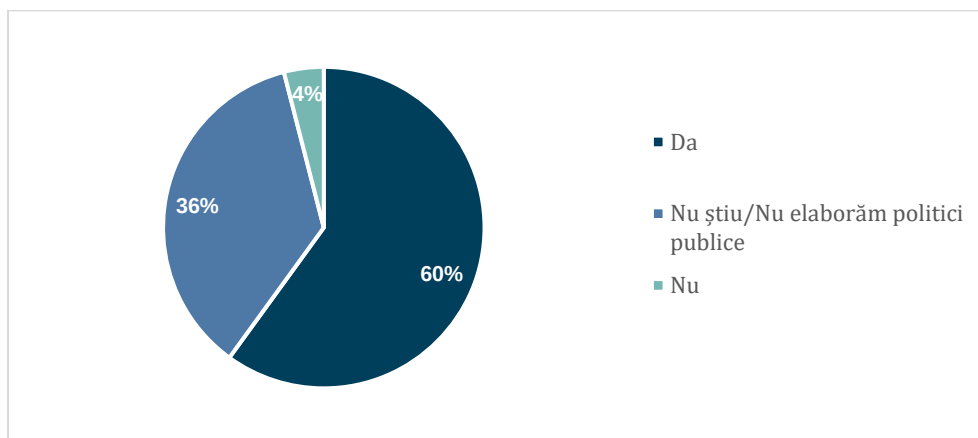


Întrebarea 35: Instituția dumneavoastră utilizează analiza ex-ante sau evaluarea ex-post la elaborarea și evaluarea politicilor publice?

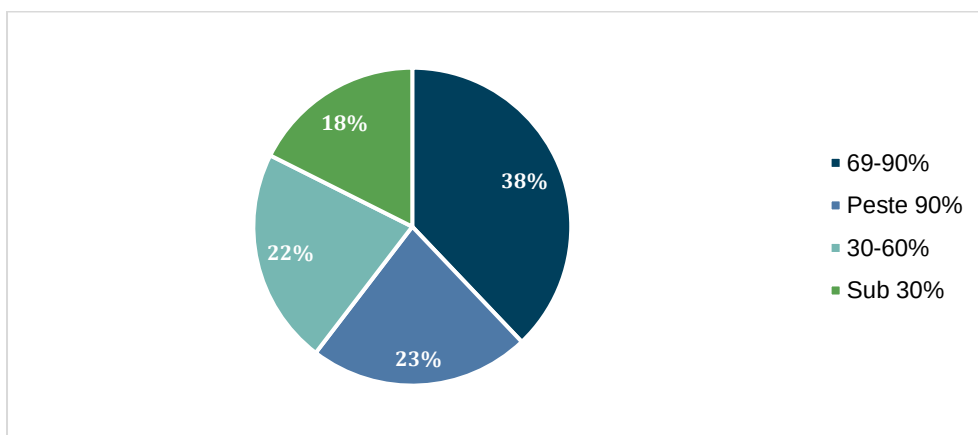
a) Toate răspunsurile



b) Doar personalul din subdiviziunile responsabile de coordonarea și elaborarea politicilor publice în cadrul Cămarilor de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale

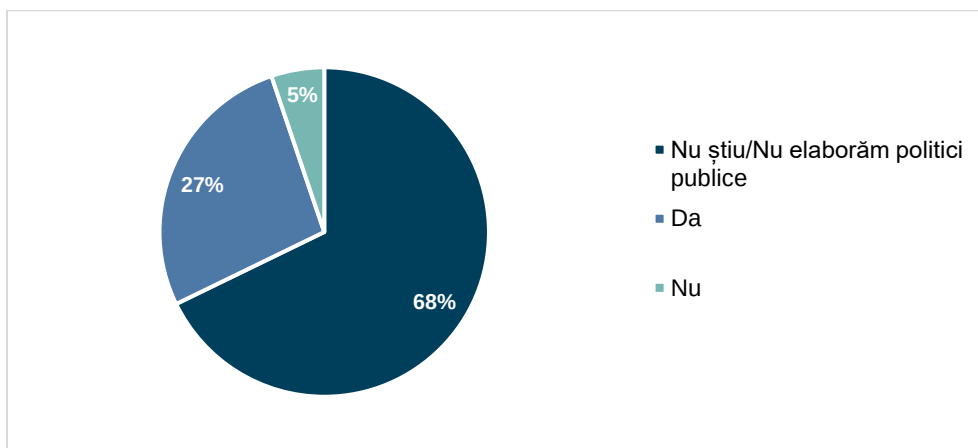


Întrebarea 36: Dacă răspunsul la întrebarea precedentă este DA, ce pondere din documentele de politici publice elaborate de instituția dumneavoastră sunt precedate de o analiză ex-ante sau evaluarea ex-post?

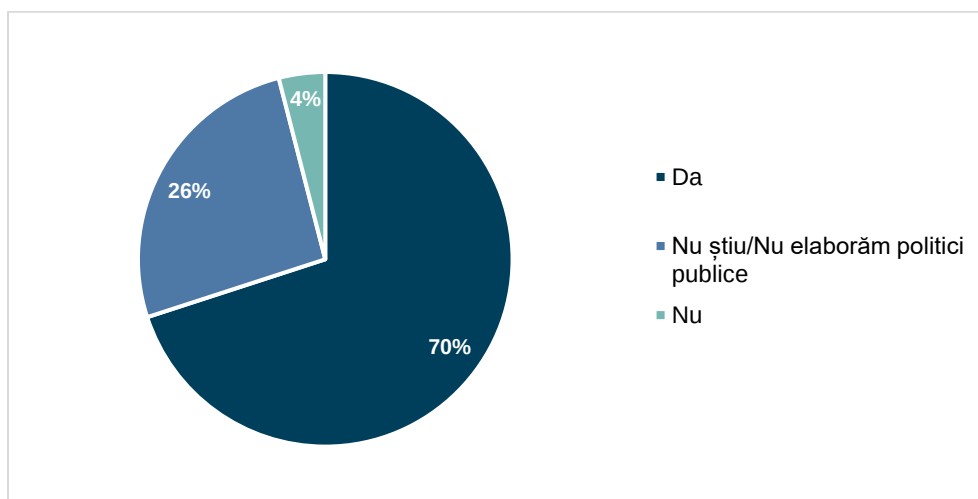


Întrebarea 37: Instituția dumneavoastră utilizează analiza impactului de reglementare (AIR) la elaborarea actelor normative care au impact asupra mediului de afaceri?

a) Toate răspunsurile

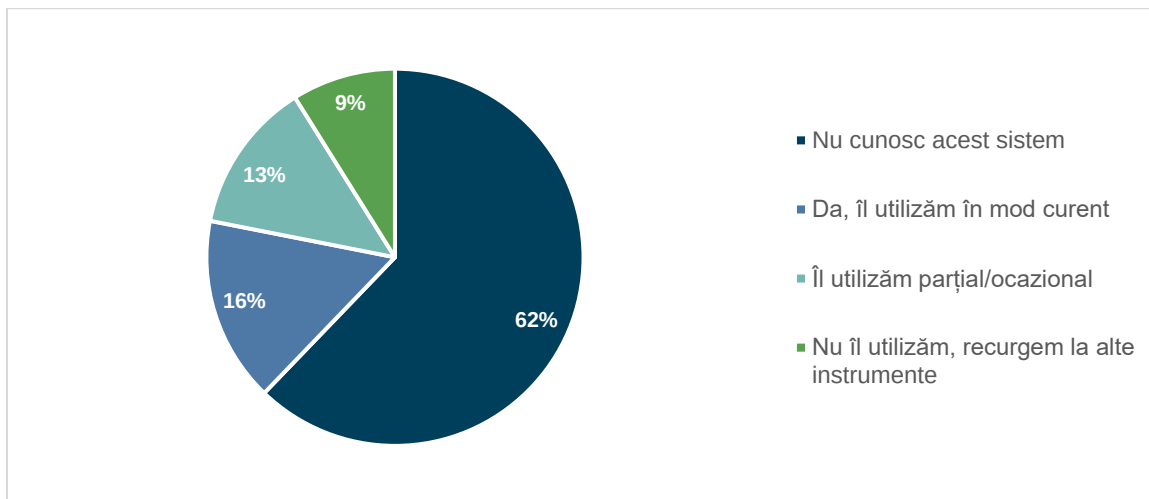


b) Doar personalul din subdiviziunile responsabile de coordonarea și elaborarea politicilor publice în cadrul Cămarilor de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale

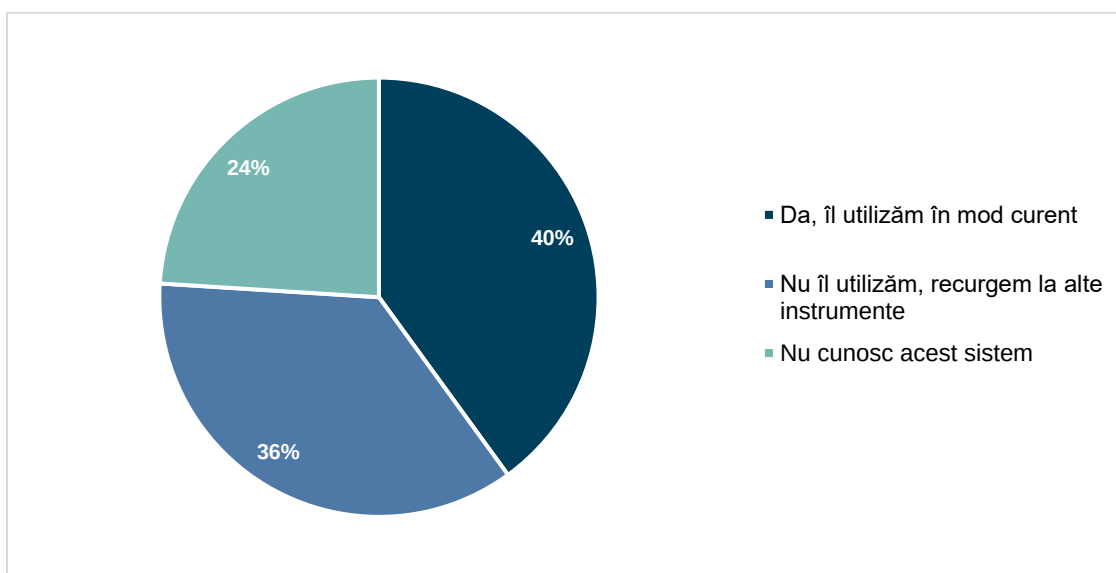


Întrebarea 38: Utilizați sistemul e-Monitorizare pentru planificarea, monitorizarea și raportarea implementării documentelor de politici publice?

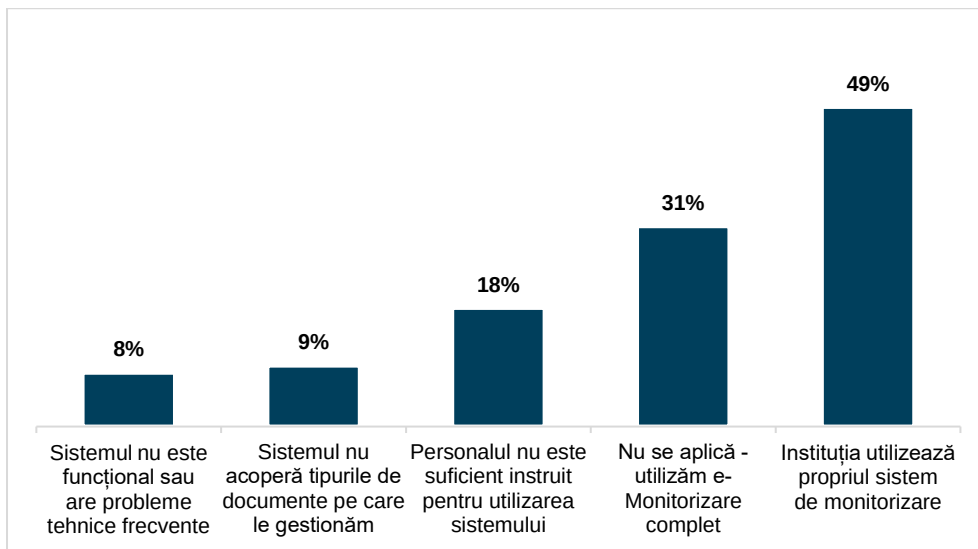
a) Toate răspunsurile



b) Doar personalul din subdiviziunile responsabile de coordonarea și elaborarea politicilor publice în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale

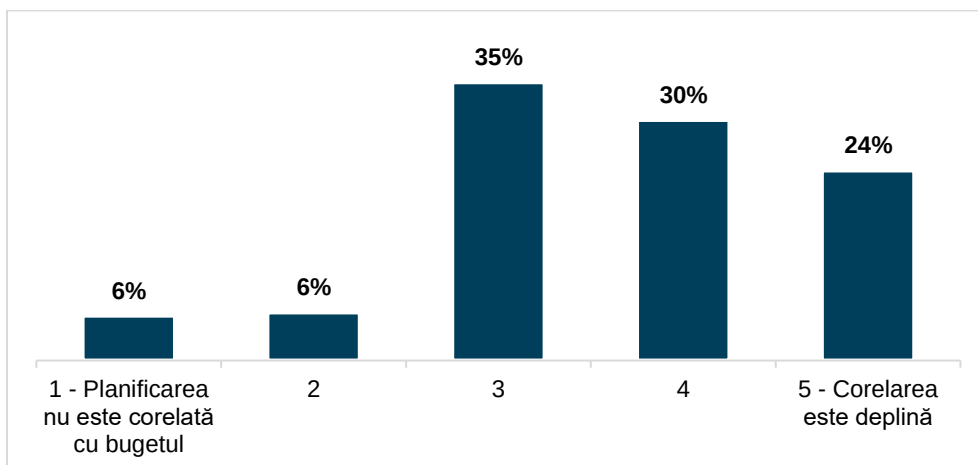


Întrebarea 39: Dacă nu utilizați e-Monitorizare sau îl utilizați parțial, care sunt principalele motive? Selectați maximum două.

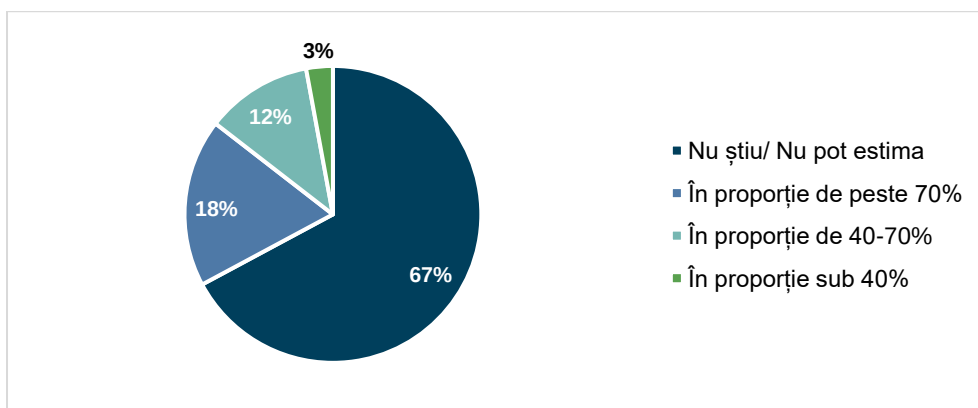


Întrebarea 40: Cum apreciați gradul de corelare a documentelor de planificare și de politici publice a instituției dumneavoastră cu alocările bugetare disponibile în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu?

(1- Planificarea nu este corelată cu bugetul, 5 - Corelarea este deplină)

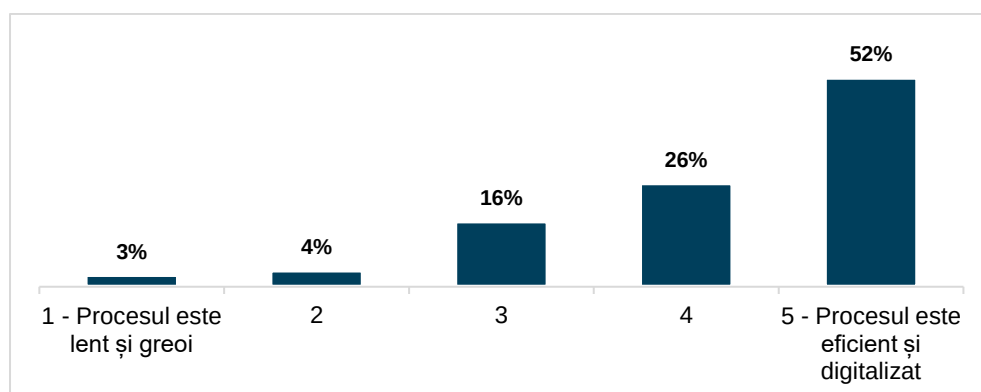


Întrebarea 41: În ce măsură prioritățile din documentele de planificare și de politici publice ale instituției dumneavoastră se regăsesc în bugetul aprobat?



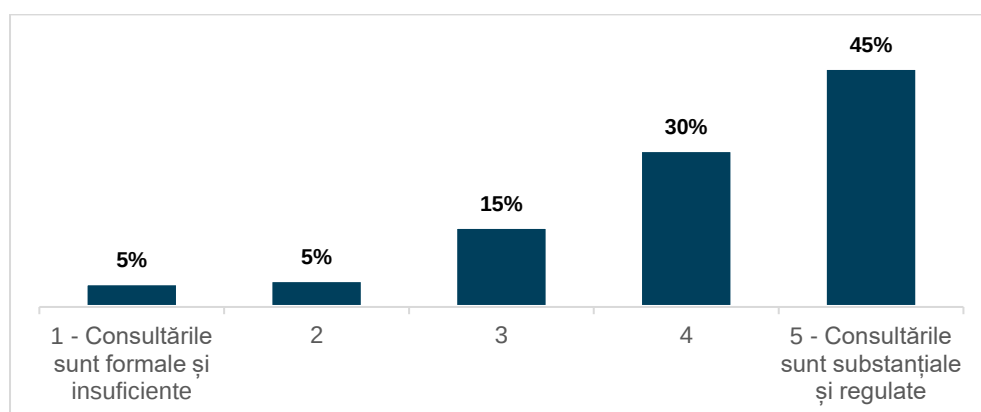
Întrebarea 42: Cum apreciați eficiența procesului de avizare a actelor normative în instituția dumneavoastră (respectarea termenelor, calitatea avizelor, circuitul electronic)?

(1 - Procesul este lent și greoi, 5 - Procesul este eficient și digitalizat)



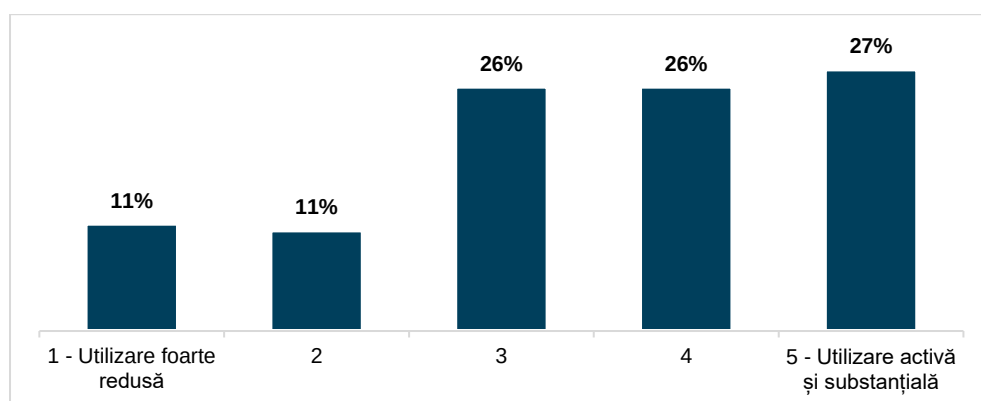
Întrebarea 43: Cum apreciați calitatea și frecvența consultărilor publice organizate de instituția dumneavoastră înainte de adoptarea actelor normative?

(1 - Consultările sunt formale și insuficiente, 5 - Consultările sunt substanțiale și regulate)

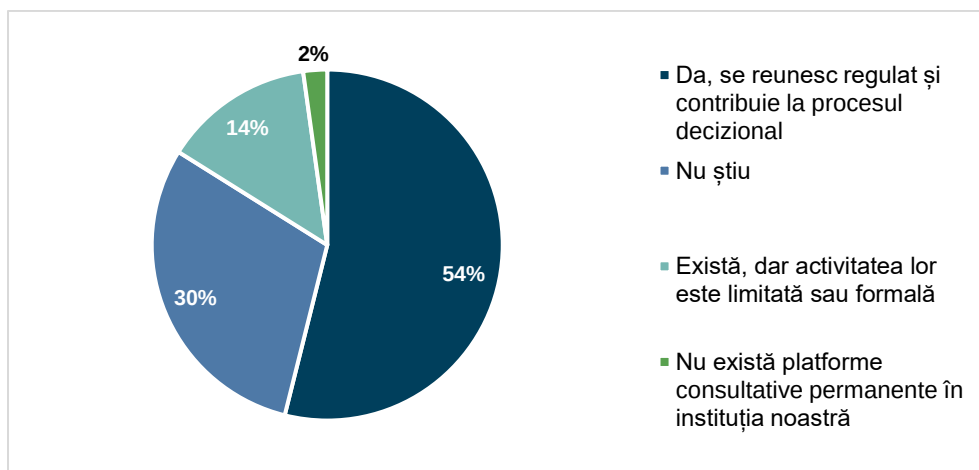


Întrebarea 44: Cum apreciați gradul de utilizare a portalului de consultări publice (particip.gov.md) de către cetățeni și organizații ale societății civile?

(1 - Utilizare foarte redusă, 5 - Consultările sunt substanțiale și regulate)

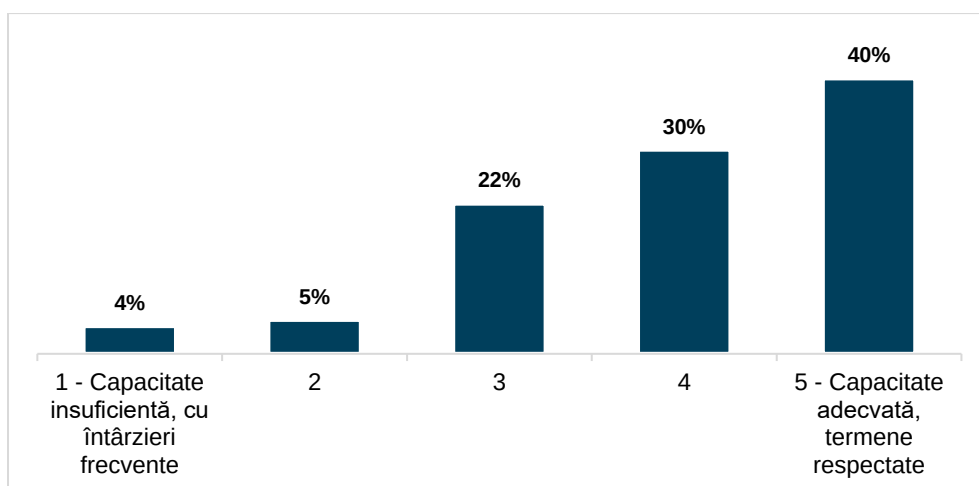


Întrebarea 45: Platformele consultative permanente din cadrul instituției dumneavoastră sunt active și funcționale?



Întrebarea 46: Cum apreciați capacitatea instituției dumneavoastră de a transpune și implementa actele UE în termenele stabilite prin Programul Național de Aderare?

(1 - Capacitate insuficientă, cu întârzieri frecvente, 5 - Capacitate adecvată, termene respectate)

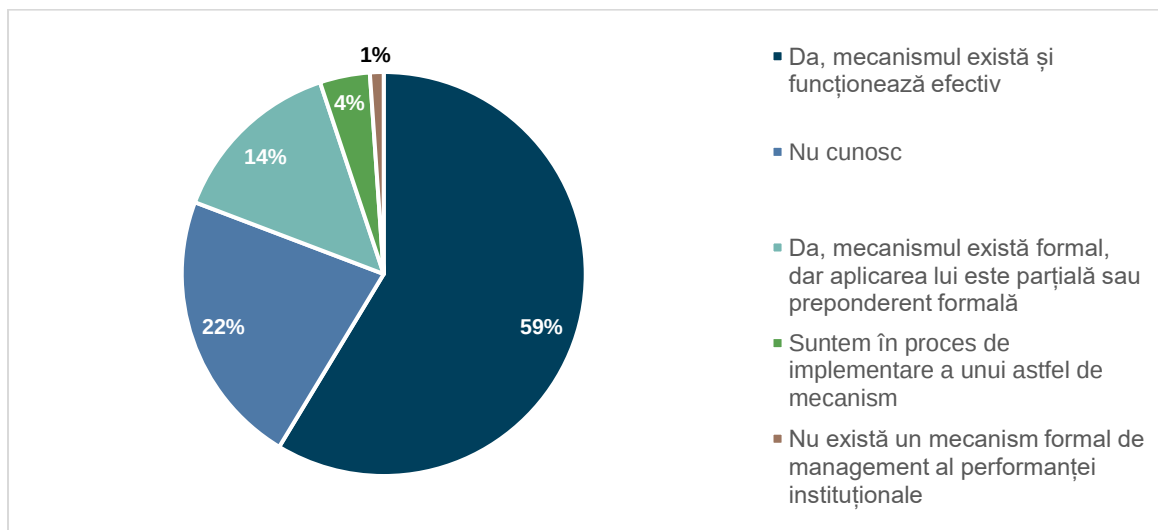


Întrebarea 47: Care sunt principalele obstacole în transpunerea acquis-ului UE în instituția dumneavoastră? (respondenții au avut dreptul să aleagă 2 opțiuni)

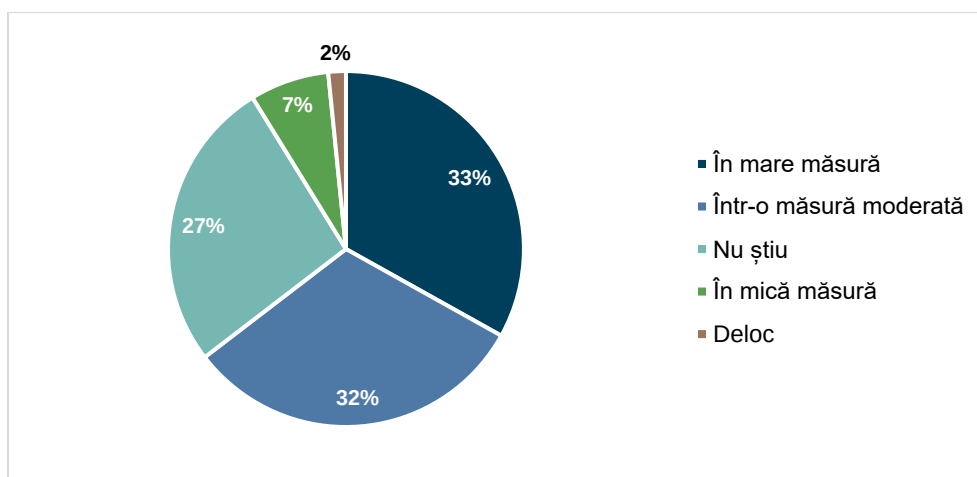
Numărul insuficient de personal cu competențe de drept și politici UE	28%
Ritmul ridicat al noilor acte UE care trebuie transpuse	24%
Nu ne confruntăm cu obstacole semnificative	23%
Resurse financiare insuficiente pentru implementare	22%
Lipsa ghidurilor și metodologiilor clare de transpunere	16%
Nu se aplică instituției noastre	15%
Competențe de drept și politici UE	12%

Coordonare insuficientă cu Biroul pentru Integrare Europeană și alte autorități implicate	3%
Rolul insuficient al secretarului general adjunct responsabil de integrare europeană	2%

Întrebarea 48: Instituția dumneavoastră dispune de un mecanism formal de măsurare al performanței instituționale (obiective stabilite, indicatori măsurabili, raportare periodică, evaluare a rezultatelor)?



Întrebarea 49: Dacă mecanismul de performanță instituțională există, în ce măsură rezultatele măsurate influențează efectiv deciziile de management (alocarea resurselor, ajustarea priorităților, responsabilizarea personalului)?



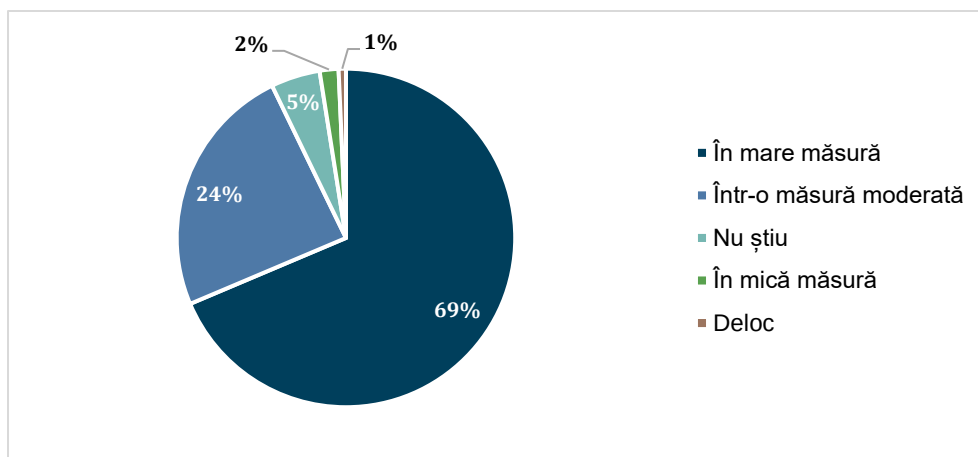
Întrebarea 50: Care considerați că este principala problemă care nu a fost rezolvată în domeniul planificării strategice și care continuă să afecteze funcționarea instituției?

- Strategiile, programele și planurile există, dar nu sunt întotdeauna transformate în acțiuni operaționale clare
- Finanțarea insuficientă a acțiunilor și necorelarea obiectivelor strategice cu resursele disponibile
- Insuficiența personalului, lipsa specialiștilor și volumul mare de lucru
- Formalism în planificare și raportare, inclusiv raportări considerate irelevante, centralizate sau prea frecvente

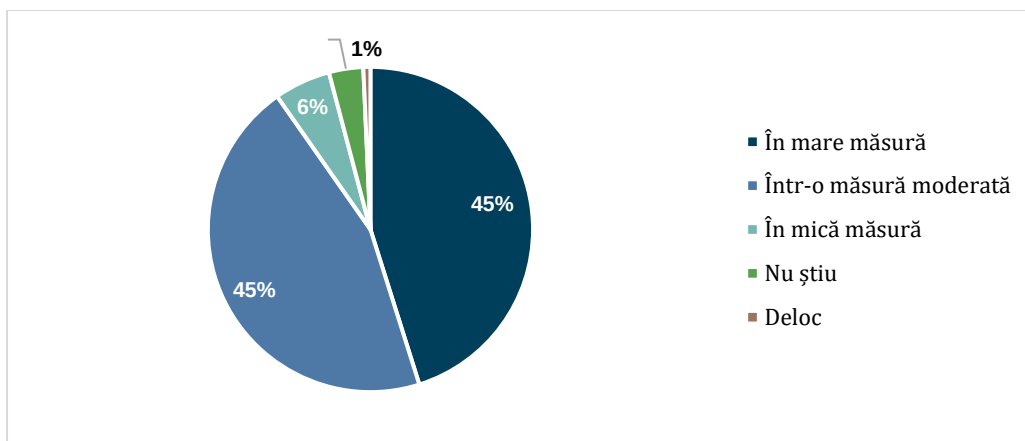
- Schimbări frecvente de priorități, crize spontane, reducerea bugetelor și dificultatea planificării pe termen mediu și lung
- Lipsa de coordonare internă, subdiviziuni care nu sunt suficient implicate, comunicare insuficientă, lipsă de coerență în activitatea internă

IV. Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice

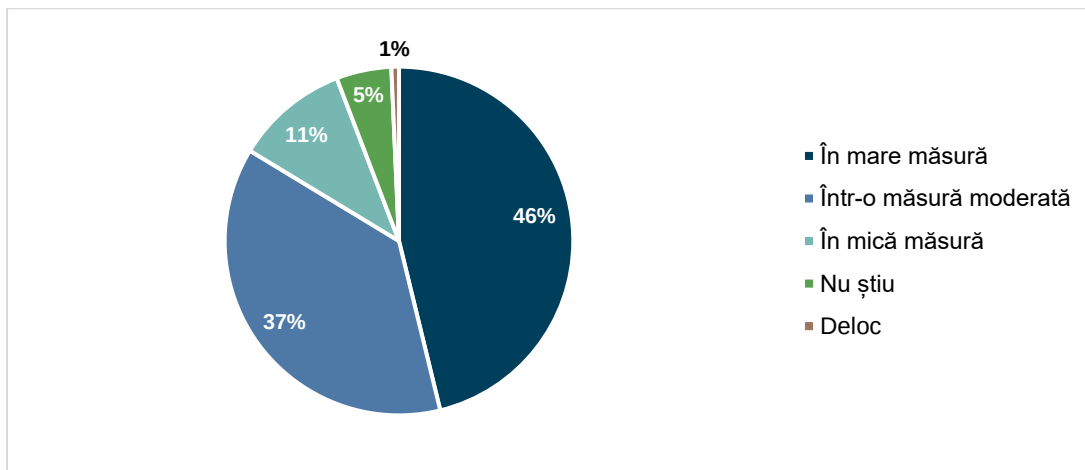
Întrebarea 51: În ce măsură serviciile publice prestate de instituția dumneavoastră sunt disponibile în format electronic?



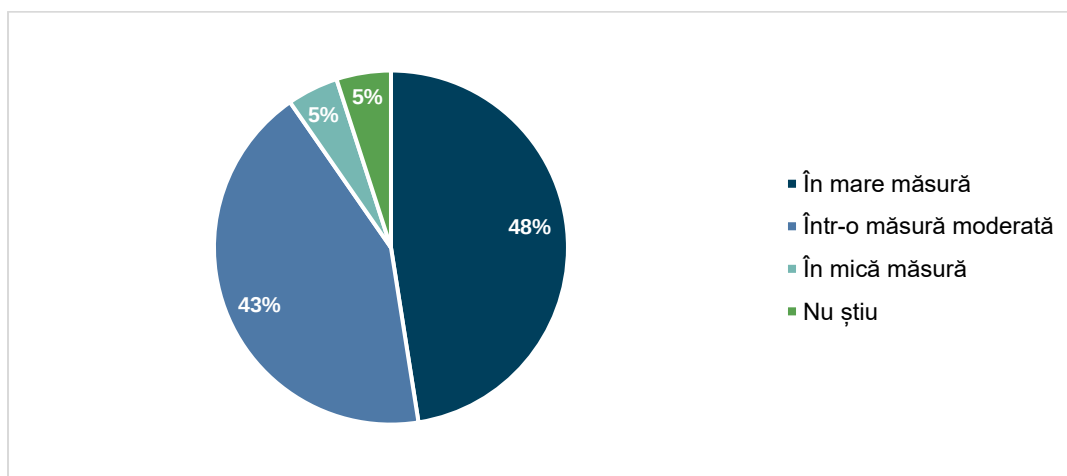
Întrebarea 52: În ce măsură procesele interne ale instituției dumneavoastră au fost digitalizate și funcționează fără suport pe hârtie?



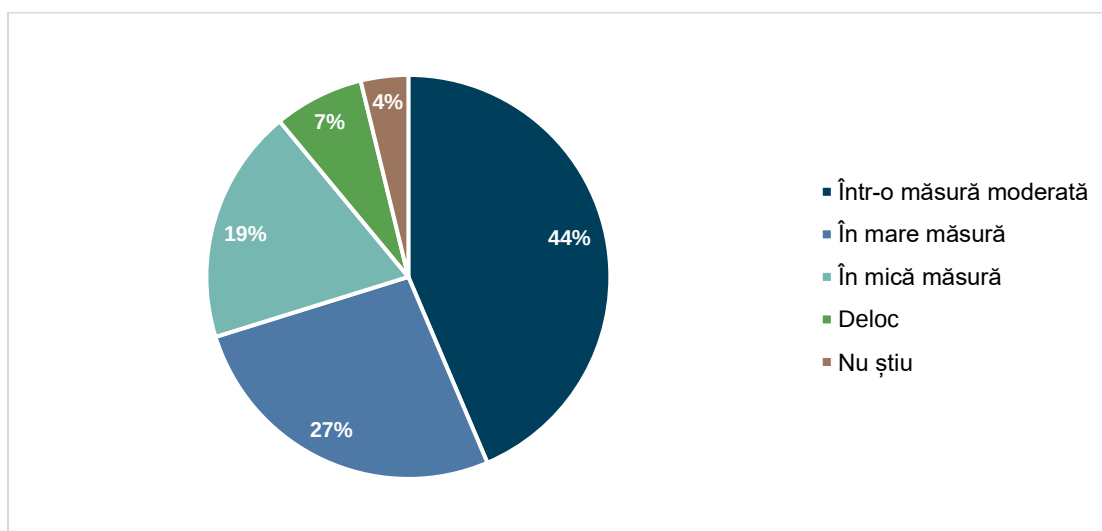
Întrebarea 53: În ce măsură schimbul electronic de date între instituția dumneavoastră și alte autorități publice a redus nevoia de a solicita documente fizice de la cetățeni sau de la alte instituții?



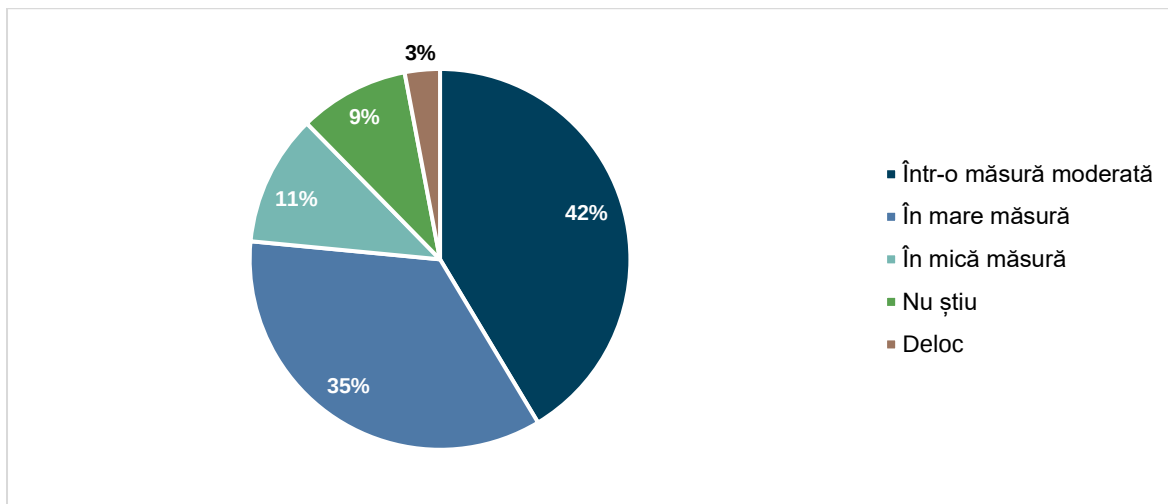
Întrebarea 54: În ce măsură competențele dumneavoastră digitale sunt suficiente pentru a utiliza eficient instrumentele și platformele digitale disponibile în instituție?



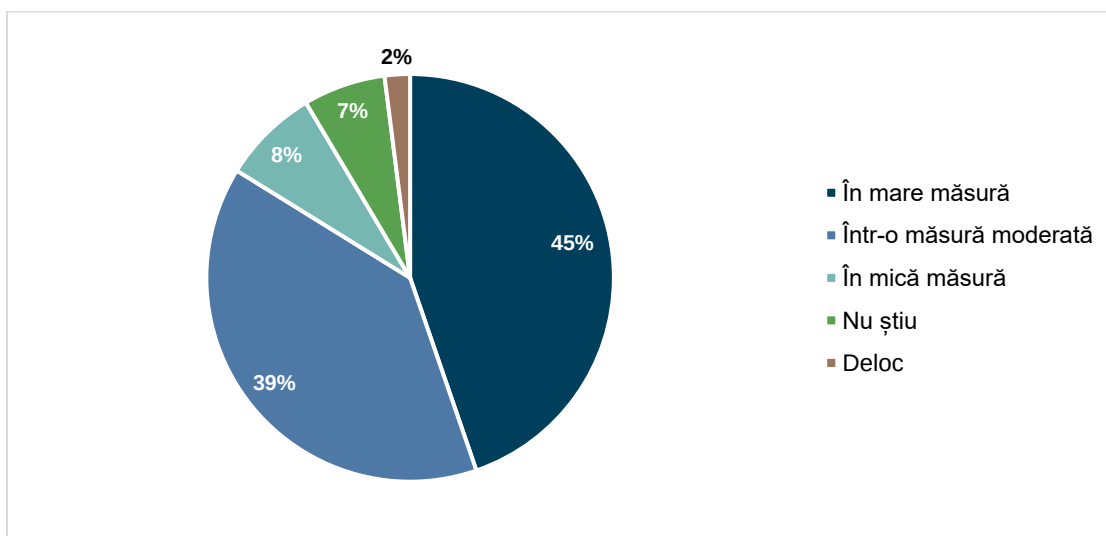
Întrebarea 55: În ce măsură digitalizarea proceselor interne a redus volumul de muncă administrativă repetitivă în activitatea dumneavoastră curentă?



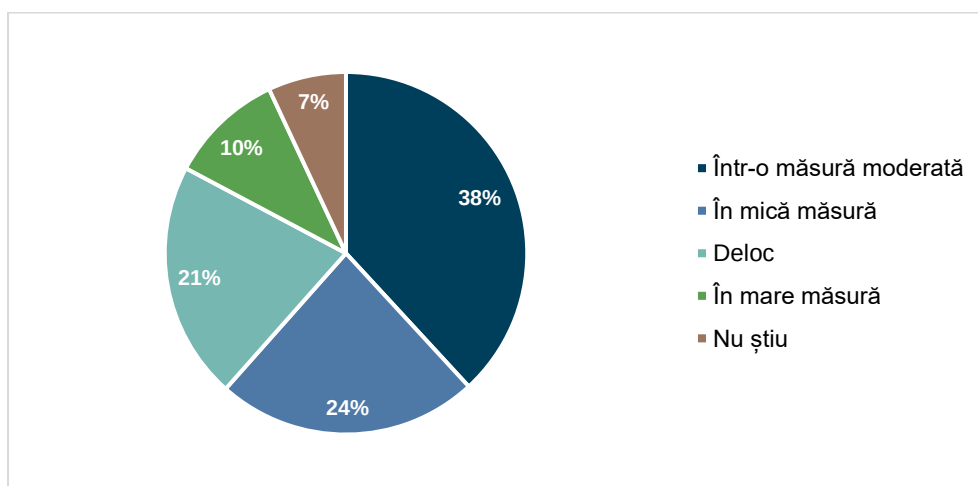
Întrebarea 56: În ce măsură digitalizarea a îmbunătățit calitatea și rapiditatea interacțiunii cu cetățenii și mediul de afaceri?



Întrebarea 57: În ce măsură considerați că digitalizarea a contribuit la creșterea transparenței activității instituției față de cetățeni?



Întrebarea 58: În ce măsură utilizați instrumentele de inteligență artificială (AI) în activitatea de zi de zi?



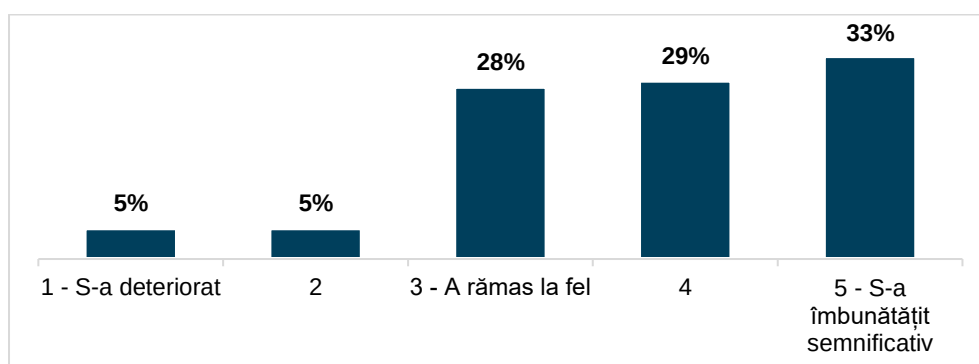
Întrebarea 59: Care considerați că este principala problemă care nu a fost rezolvată prin digitalizare și care continuă să afecteze calitatea serviciilor publice?

- Interoperabilitate insuficientă între instituții și sisteme informaționale
- Necesitatea Ținerii documentelor pe hârtie care duce la dublarea muncii
- Digitalizare fără simplificarea proceselor administrative. Un accent mare pus pe front office, în defavoarea back-office
- Digitalizarea neuniformă între instituții
- Accesibilitate limitată pentru anumite categorii de cetățeni
- Securitatea digitală, reglementarea inteligenței artificiale, nevoia de sisteme informaționale noi și adaptarea la tehnologii moderne

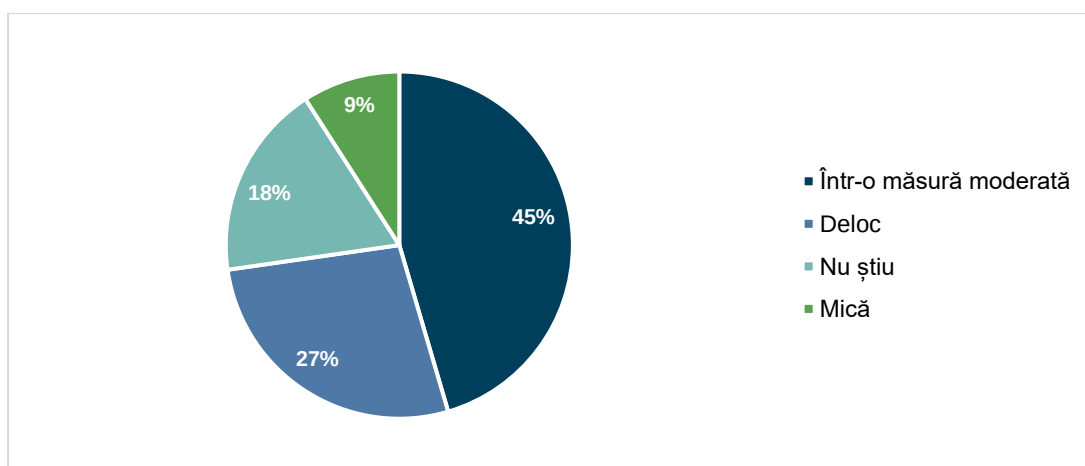
V. Administrația publică locală (au fost păstrate doar răspunsurile funcționarilor publici la nivel local)

Întrebarea 60: Cum apreciați evoluția capacității administrative a autorității publice locale din care faceți parte în perioada 2023-2025 (resurse umane, competențe, proceduri)?

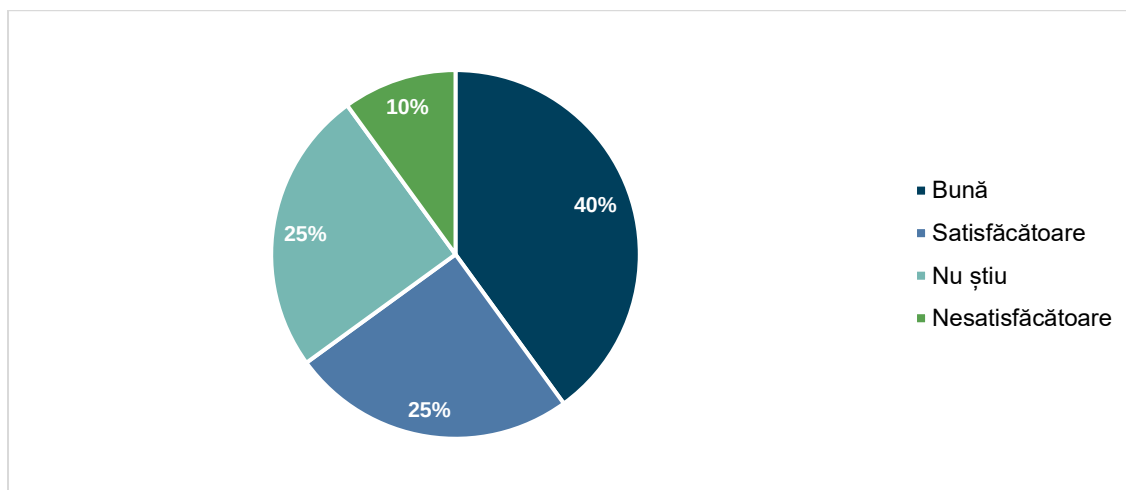
(1 - S-a deteriorat, 3 - A rămas la fel, 5 - S-a îmbunătățit semnificativ)



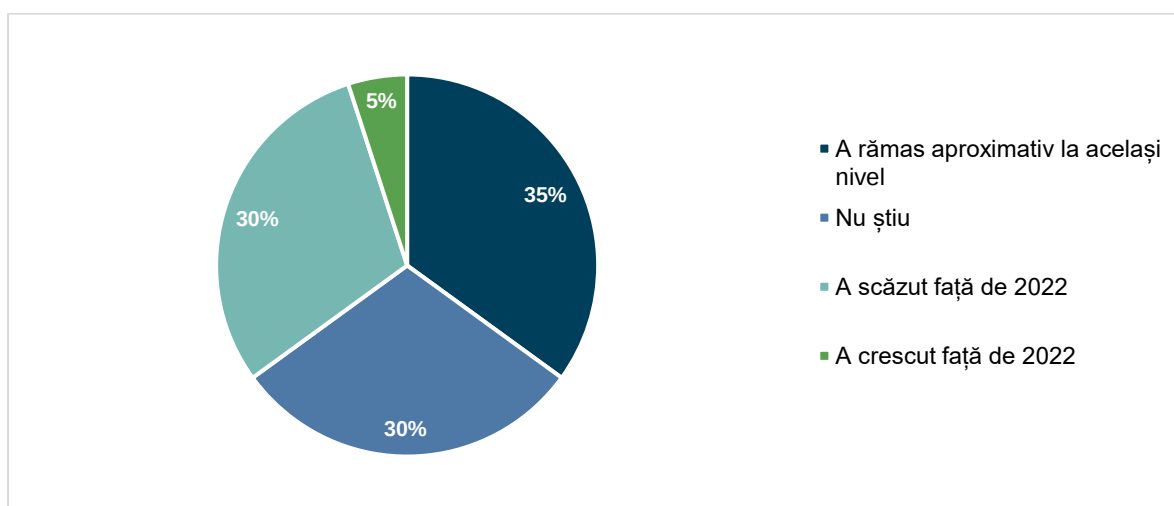
Întrebarea 61: În ce măsură utilizați platforma e-APL?



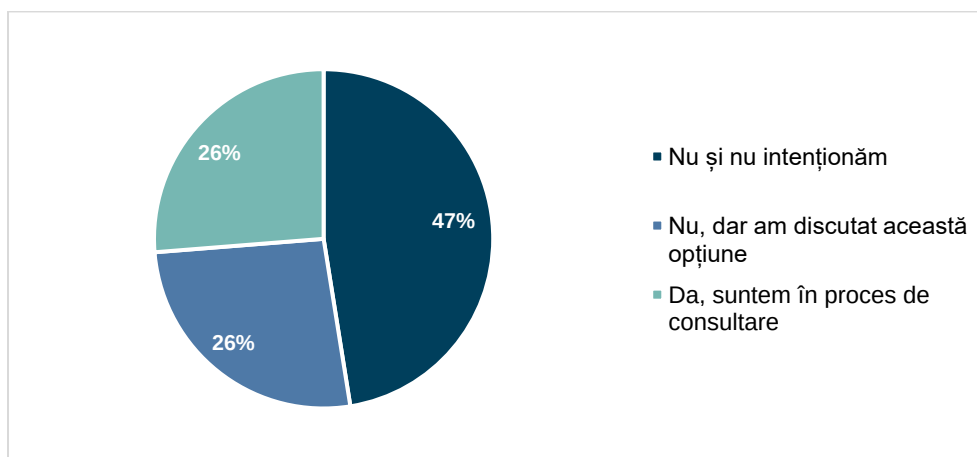
Întrebarea 62: În cazul în care utilizați platforma, cum apreciați utilitatea și funcționalitatea platformei e-APL?



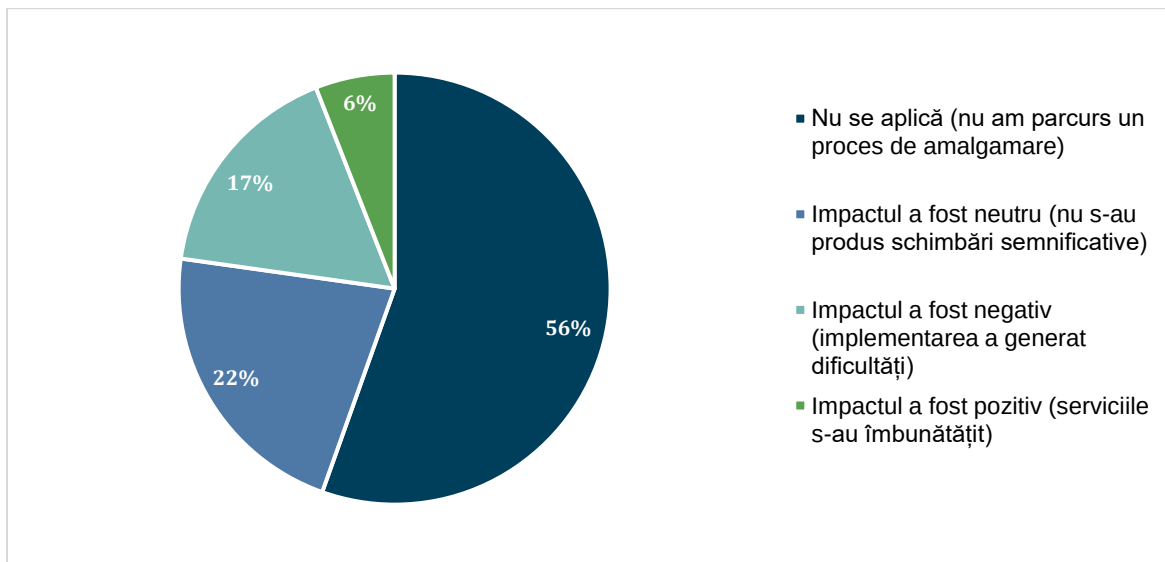
Întrebarea 63: Numărul mediu de angajați din autoritatea publică locală din care faceți parte a evoluat în perioada 2023-2025?



Întrebarea 64: Autoritatea publică locală din care faceți parte a parcurs sau parcurge un proces de amalgamare (comasare) cu alte UAT-uri?



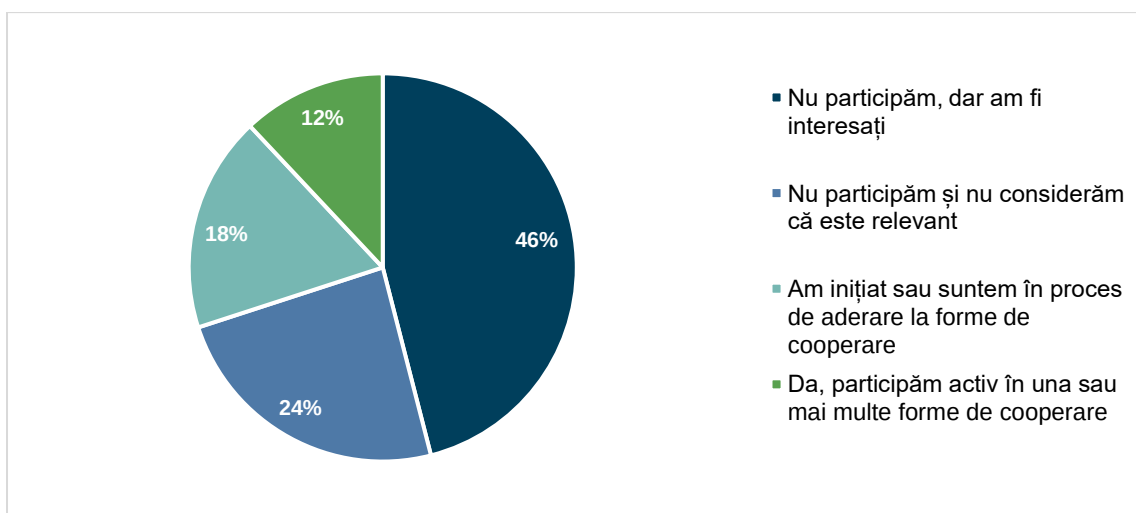
Întrebarea 65: Dacă ați parcurs sau parcurgeți un proces de amalgamare, cum apreciați impactul acestuia asupra capacității de a furniza servicii publice cetățenilor?



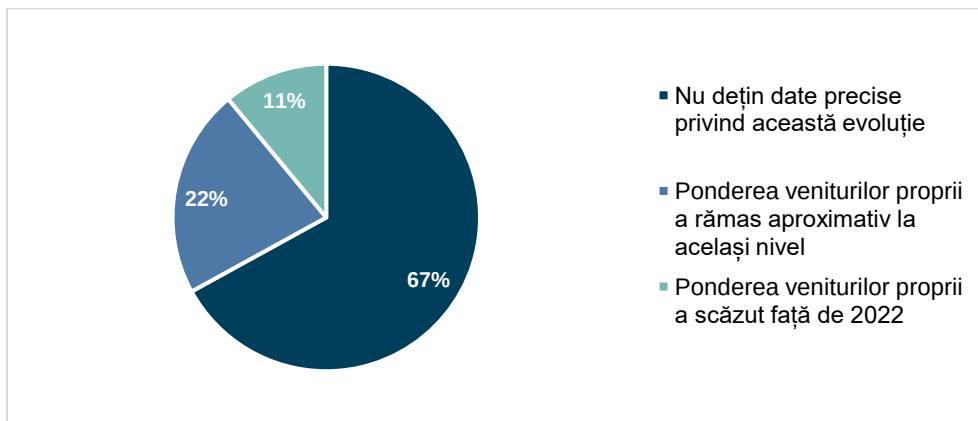
Întrebarea 66: Dacă nu ați parcurs un proces de amalgamare, care sunt principalele motive?
(respondenții au avut dreptul să aleagă 2 opțiuni)

Lipsa unor stimulente financiare suficiente	24%
Rezistența comunității locale față de amalgamare	17%
Considerăm că UAT-ul nostru are capacitate suficientă de sine stătător	14%
Incertitudini privind cadrul legal și procedurile	10%
Divergențe cu autoritățile din UAT-urile vecine	7%

Întrebarea 67: Autoritatea publică locală din care faceți parte participă la forme instituționalizate de cooperare inter-municipală?



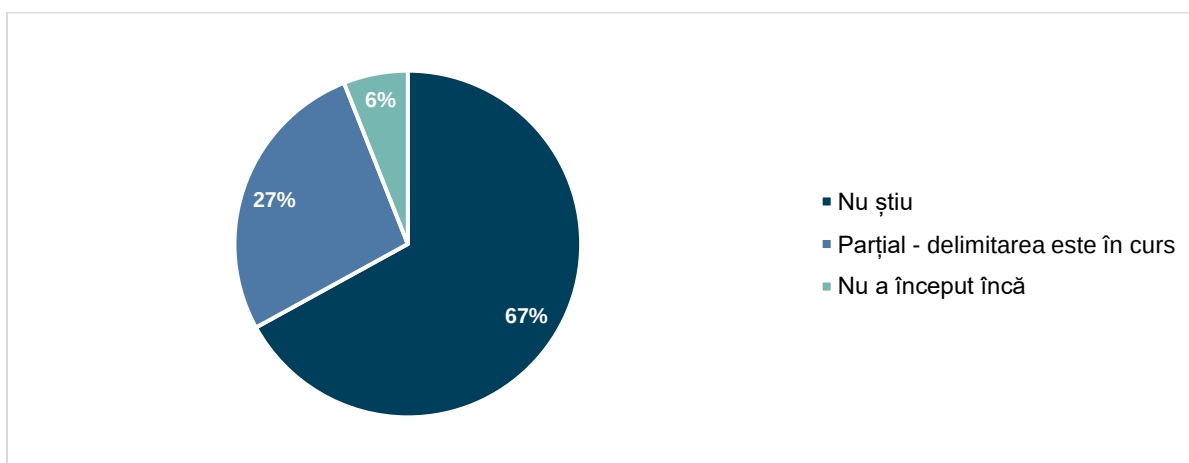
Întrebarea 68: Cum apreciați evoluția veniturilor proprii ale autorității publice locale din care faceți parte în raport cu totalul veniturilor bugetului local, în perioada 2023-2025?



Întrebarea 69: Care sunt principalele obstacole în creșterea veniturilor proprii ale autorității publice locale? (respondenții au avut dreptul să aleagă 2 opțiuni)

Cadru legal restrictiv privind taxele și impozitele locale	29%
Baza fiscală locală insuficientă (proprietăți, activitate economică redusă)	26%
Capacitate administrativă redusă pentru colectarea impozitelor locale	18%
Sistem de transferuri inter-bugetare care descurajează efortul fiscal propriu	10%
Lipsa interoperabilității sistemelor informatice fiscale cu registrele naționale	8%

Întrebarea 70: Procesul de delimitare a proprietății publice dintre stat și UAT-ul dumneavoastră s-a finalizat?

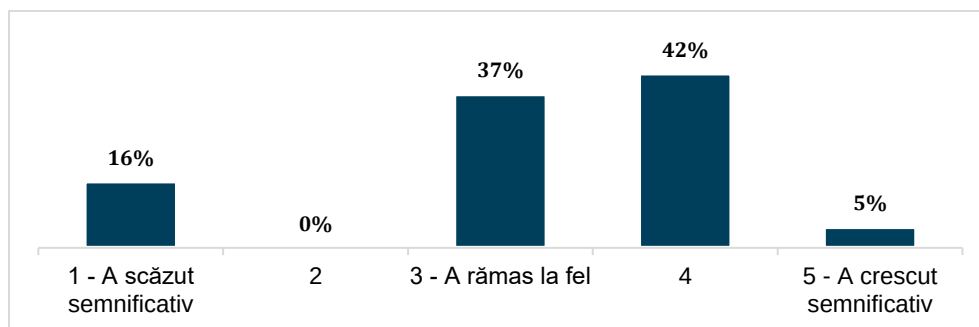


Întrebarea 71: Dacă procesul de delimitare nu s-a finalizat, care sunt principalele cauze ale întârzierilor?

Nu știu	84%
Capacitate tehnică insuficientă la nivel local	7%
Resurse financiare insuficiente pentru lucrările cadastrale	6%
Litigii privind apartenența proprietăților	3%
Întârzieri în procedurile administrative naționale	3%

Întrebarea 72: Cum apreciați evoluția gradului de încredere a cetățenilor din localitate față de autoritatea publică locală în perioada 2023-2025?

(1 - A scăzut semnificativ, 3 - A rămas la fel, 5 - A crescut semnificativ)



Întrebarea 73: Care considerați că sunt principalii factori care influențează nivelul de încredere al cetățenilor față de autoritatea locală?

Calitatea și accesibilitatea serviciilor publice locale	45%
Transparența decizională și consultarea cetățenilor	41%
Comunicarea și vizibilitatea activității autorității locale	33%
Integritatea și comportamentul etic al aleșilor și funcționarilor locali	29%
Capacitatea de a atrage investiții și de a dezvolta comunitatea	29%