



PROPUNERI

DE POLITICI PUBLICE SECTORIALE



EDIȚIA II



GUVERNUL
REPUBLICII
MOLDOVA



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FBA

CUPRINS

Ciurea RADA, Diana RADILOV, Doina RUSNAC, Mihaela-Olivia URECHEANU Insuficiența abilităților de leadership în managementul de nivel mediu în autoritățile publice /	4
Cristian IORDAN, Gheorghe GHEORGHIȚĂ, Cristin CAPRIAN, Susana JUBEA Justiția și drepturile omului /	14
Chiril MURA, Ion FRATEA, Corina CAZACU, Maria ȘUȘU INFO-CONNECT: Comunicare Eficientă între Autorități și Cetățeni /	25
Doina POPA, Aurelia POPOV, Nicu STAVINSCHI, Silvia BRAȘOVEANU Epuizarea profesională a funcționarilor publici din Autoritățile Publice Centrale /	37
Doina DANILOV, Adrian PERCIUN, Ecaterina ȚURCANU, Ecaterina COJOCARI Reforma sistemului de pensionare. De la un sistem redistributiv la unul individual participativ /	46
Iuliana ȚUȘCA, Margarita VELEȘCO, Leonard MANTEA, Ludmila SAMARȚEVA Atitudinea părtinitoare (subiectivă) a funcționarilor publici cu statut special la linia de control /	56



DESPRE PROGRAM

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, în cooperare cu Institutul Național Democratic (NDI) și Agenția suedeză Folke Bernadotte Academy, a lansat în iulie 2023 **programul „SPRINT”**. Programul se adresează tinerilor funcționari publici motivați să contribuie la modernizarea serviciului public, urmărind:

- I. Crearea unei comunități dinamice de funcționari publici care vor susține eforturile Guvernului pentru transformarea serviciului public din Republica Moldova și integrarea în Uniunea Europeană;
- II. Înaintarea și analiza propunerilor pentru îmbunătățirea eficienței și imaginii serviciului public, în linie cu rigorile democratice și modelele europene;
- III. Dezvoltarea competențelor cheie în serviciul public, inclusiv abilități de analiză, planificare strategică, monitorizare și comunicare.

Programul „SPRINT” se desfășoară în regim pilot, pe parcursul a două ediții. Ediția II a programului s-a desfășurat în perioada mai – noiembrie 2024. 24 de funcționari din administrația publică centrală, inclusiv autorități subordonate, au beneficiat de instruirii livrate de Academia Folke Bernadotte. În cadrul instruirilor, funcționarii au explorat principiile bunei guvernări, conceptul serviciilor publice centrate pe cetățeni, precum și bunele practici în domeniul eticii profesionale. Instruirile s-au desfășurat în Suedia și au fost completate cu vizite de studiu la instituții publice din țara gazdă.

După vizita de studiu, participanții au analizat modelele europene de organizare și gestionare a serviciului public și au formulat propuneri de politici publice menite să aducă o schimbare calitativă în serviciul public.

Opiniile exprimate și conținutul propunerilor de politici reprezintă punctele de vedere și stilul autorilor, fără a reflecta neapărat poziția oficială a organizatorilor și partenerilor de implementare.

INSUFICIENȚA ABILITĂȚILOR DE LEADERSHIP ÎN MANAGEMENTUL DE NIVEL MEDIU ÎN AUTORITĂȚILE PUBLICE

PROIECT DE CERCETARE



Rada
CIUREA

Cancelaria de Stat



Diana
RADIOLOV

Ministerul Sănătății



Doina
RUSNAC

Cancelaria de Stat



Mihaela-Olivia
URECHEANU

Cancelaria de Stat,
Centrul de armonizare
a legislației

INTRODUCERE

Managerii de nivel mediu (*în continuare MNM*) sunt esențiali pentru implementarea strategiilor și coordonarea echipei în vederea atingerii obiectivelor instituționale. Schimbările rapide și complexitatea sarcinilor cresc presiunea asupra acestora, necesitând dezvoltarea și menținerea competențelor avansate de conducere și management.

Deficiențele în abilitățile de leadership și management ale MNM reprezintă o problemă majoră, manifestându-se prin gestionarea ineficientă a echipei, comunicare deficitară și decizii strategice slabe. Aceste lacune nu afectează doar performanța individuală a managerilor, ci și eficiența echipei și atingerea obiectivelor organizaționale.

Pentru a rezolva aceste probleme, este crucial să implementăm intervenții care să se concentreze pe dezvoltarea profesională continuă a managerilor. Aceste intervenții trebuie să fie adaptate nevoilor specifice ale acestora și să contribuie la îmbunătățirea competențelor esențiale.

Vom analiza opțiunile disponibile, avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni și vom stabili cele mai bune practici pentru implementare și evaluare, contribuind astfel la dezvoltarea abilităților manageriale, îmbunătățirea culturii organizaționale și creșterea performanței generale a autorității.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Ce înseamnă să fii lider bun?

Ce înseamnă să fii manager bun?

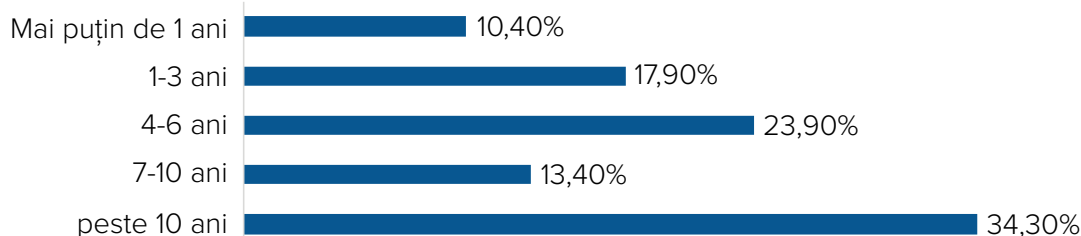
Un lider bun este o persoană cu o viziune clară, capabilă să inspire, să motiveze și să ghideze echipa prin influență, empatie, integritate și flexibilitate, creând un mediu în care oamenii se simt valoroși și își ating potențialul maxim.

Un manager bun organizează, planifică și coordonează activitățile echipei prin stabilirea unor obiective clare, alocarea eficientă a resurselor, monitorizarea progresului, luarea deciziilor informate, delegarea adecvată a sarcinilor, evaluarea performanțelor, rezolvarea problemelor și asigurarea respectării regulilor pentru a obține rezultate conforme cu obiectivele stabilite și a menține disciplina în cadrul echipei.

În mod ideal, un profesionist ar trebui să îmbine abilitățile de lider cu cele de manager pentru a maximiza eficiența și a crea un mediu de lucru armonios și productiv. A fi lider bun înseamnă să inspire și să ghidezi, iar a fi manager bun înseamnă să organizezi și să implementezi eficient procesele și activitățile.

Managerii de nivel mediu din autoritățile publice se confruntă adesea cu dificultăți care îi împiedică să își exercite eficient abilitățile de leadership, ceea ce necesită sprijin și dezvoltare suplimentară pentru a îmbunătăți performanțele acestora. Conform unui sondaj realizat printre funcționarii publici de conducere (MNM – 67 de respondenți) din cadrul Cancelariei de Stat și al ministerelor, aceștia se confruntă în mare parte cu aceleași provocări în realizarea atribuțiilor și sarcinilor, precum: lipsa resurselor umane suficiente și fluctuația personalului; motivarea angajaților și gestionarea performanței; gestionarea timpului și a sarcinilor, etc.

34,3% dintre respondenții funcționari publici de conducere care au participat la sondaj au o experiență managerială de peste 10 ani și asigură, în mare parte, memoria instituțională a autorităților publice. Circa 13,4 % dintre cei intervievați au o experiență managerială de la șapte până la 10 ani, 23,9% între 4-6 ani, 17,9% de la 1-3 ani, iar restul de 10,4% au o experiență de activitate mai mică de un an.



Suplimentar, potrivit sondajului anonim realizat de către Transparency International – Moldova în februarie 2024 printre ministere și câteva entități publice cu risc sporit de corupție din subordinea acestora, au fost intervievate circa 600 de persoane (29% din efectivul aparatelor centrale ale entităților cuprinse în sondaj). Respondenții au fost selectați aleatoriu din listele personalului, cu respectarea structurii de state oferite de responsabilii serviciilor resurse umane. Sondajul reflectă că MNM din autoritățile publice întâmpină dificultăți în exercitarea unui leadership eficient.

În acest sens, la întrebarea „Ce ar trebui de făcut pentru a îmbunătăți climatul de lucru în instituție?”, unii respondenți au comunicat: „**A dezvolta capacitățile manageriale și de leadership.** Promovare pe principii meritocratice!” (funcționar din cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale).

CONCLUZIE

MNM din autoritățile publice se confruntă cu dificultăți semnificative, precum lipsa resurselor și fluctuația personalului, care le afectează capacitatea de a exercita un leadership eficient. Dezvoltarea competențelor de leadership și promovarea pe baza criteriilor meritocratice sunt esențiale pentru îmbunătățirea climatului instituțional.



*Managementul este eficiența în urmare a sarcinilor;
liderii inspiră și motivează oamenii” -*

John C. Maxwell

Cauzele problemei:

Multitudine de sarcini și responsabilități variate

Multitudinea de sarcini și responsabilități variate îi forțează pe MNM din autoritățile publice să prioritizeze sarcinile urgente și neplanificate, în detrimentul dezvoltării strategice a echipelor lor.

Potrivit sondajului realizat în cadrul Cancelariei de Stat și ministerelor, la întrebarea adresată managerilor de nivel mediu: „Care sunt principalele provocări cu care vă confrunțați în calitate de manager?”, respondenții au indicat următoarele provocări în activitate: multitudinea de sarcini ad-hoc în afara planificării; sarcini multe parvenite de la top management; prioritizarea sarcinilor; planificarea defectuoasă la nivel de instituție, pornind de la multitudinea urgențelor neincluse în planul de acțiuni; sarcini excesive care nu țin de competența instituției.

În concluzie, sarcinile numeroase și neplanificate reduc eficiența managerilor de nivel mediu din autoritățile publice, împiedicându-i să se concentreze pe dezvoltarea pe termen lung a echipelor lor. Această situație subliniază nevoia de o mai bună planificare și gestionare a priorităților la nivel instituțional.

Lipsa abilităților de comunicare/Comunicare ineficientă în echipă

Comunicarea ineficientă și lipsa abilităților interpersonale limitează eficiența managerială în cadrul autorităților publice, contribuind la conflicte interne și la o cooperare defectuoasă între echipe.

Conform rezultatelor sondajului realizat în cadrul Cancelariei de Stat și ministerelor, printre provocările esențiale identificate se numără: comunicarea și cooperarea defectuoasă în cadrul autorităților publi-

ce, gestionarea conflictelor; prezentarea informației segmentată în realizarea atribuțiilor; consolidarea echipei.

Suplimentar, potrivit sondajului anonim realizat de către Transparency International – Moldova, la întrebarea „Cât de satisfăcut/ă sunteți de comunicarea cu șeful nemijlocit?” o parte din respondenți atrag atenția la comunicarea insuficientă, la lipsa de profesionalism, precum și la comportamentul neetic al unora dintre șefii/conducătorii autorităților publice: „Șeful ar trebui să aibă un comportament adecvat, fără strigăte și discriminări... Și să fie un bun lider” (*funcționar public din cadrul Ministerului Justiției*); „Modul de comunicare nepotrivit (impertinență, ridicarea vocii), practici de favoritism” (*funcționar public din cadrul Serviciului Fiscal*).

Conex, respondenții au menționat următoarele aspecte la care ar dori să atragă atenția: „Dezvoltarea abilităților de comunicare și interpersonale, evitarea conflictelor” (*funcționar public din cadrul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale*); „Modul de transmitere/formulare a sarcinilor și indicațiilor și comunicarea cu persoanele abilitate cu luarea sarcinilor lașă de dorit” (*funcționar public din cadrul Ministerului Finanțelor*); „Nu există comunicare între conducerea instituției și funcționarii de rând” (*funcționar public din cadrul Ministerului Finanțelor*).

Traininguri ineficiente, cursuri nepotrivite

Programele de formare și dezvoltare profesională pentru MNM nu sunt suficient de concentrate pe abilitățile de leadership și management.

Potrivit cursului de dezvoltare managerială „Management și leadership organizațional”, organizat de Institutul de Administrație Publică în anul 2023, acesta a avut o durată de **48 de ore**, având următoarele subiecte: „Concept de management și manager. Activități și funcții manageriale. Instrumente manageriale eficiente de planificare, organizare, coordonare, monitorizare și evaluare a activității. **Comunicarea managerială și managementul conflictelor. Formarea și managementul echipelor performante. Personalitatea și comportamentul managerului performant. Leadership și stiluri de conducere.** Autoevaluarea competențelor manageriale. Planul individual de dezvoltare managerială. Sistemul de control intern managerial în sectorul public. Conceptul de control intern managerial. Standarde naționale de control intern în sectorul public. Crearea mediului de control. Managementul performanțelor și al riscurilor. Integrarea managementului riscurilor în planificarea operațională. Procesele organizaționale și activitățile de control. Documentarea proceselor”.¹

Totuși, se constată că, din multitudinea de subiecte abordate în cadrul cursului și din cauza timpului limitat, subiectul „Leadership și stiluri de conducere” nu beneficiază de suficientă atenție. Potrivit sondajului realizat printre funcționarii publici de conducere din cadrul Cancelariei de Stat și ministerelor, cu referire la cursurile de management și leadership, există preocupări legate de aplicarea practică a acestora. Doar 42% dintre participanți utilizează frecvent cunoștințele dobândite, 41% o fac ocazional și 17% rar sau deloc. MNM confirmă necesitatea îmbunătățirii acestor cursuri, 67% doresc ajustarea curriculumului, 58% solicită modernizarea programului și 45% propun atragerea de formatori externi.

Efectele problemei:

Ineficiență operațională

Potrivit datelor colectate din sondaje, MNM întâmpină dificultăți în prioritizarea sarcinilor și gestionarea eficientă a timpului și resurselor de personal. Ca și provocări au fost identificate: prioritizarea sarcinilor; numărul mare de raportări; sarcinile urgente și complexe; timp insuficient pentru gestionarea echipei din cauza volumului mare de lucru.

Riscurile legate de eficiența operațională sunt evidențiate în special prin scăderea productivității, ceea ce duce la incapacitatea angajaților de a-și îndeplini sarcinile la timp sau de a produce mai puțin decât ar fi posibil în condiții ideale. În același timp, este important de menționat că o eficiență operațională

.....
1. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135013&lang=ro

defectuoasă conduce la confuzie și frustrare printre angajați și alte părți interesate, atunci când direcțiile strategice ale organizației nu sunt comunicate clar și eficient. Această confuzie poate genera lipsă de încredere în conducere și poate afecta moralul în echipă.

Motivație diminuată și dificultăți în retenția personalului

Problemele legate de leadership demoralizează echipele, provocând o rată ridicată de fluctuație a personalului și dificultăți în atragerea și menținerea tinerilor profesioniști. Angajații pot deveni frustrați și demotivați când lucrează într-un mediu cu procese ineficiente, iar confuzia și frustrarea pot duce la reducerea angajamentului față de muncă.

Conform datelor din Raportul anual privind funcția publică și statutul funcționarului public din anul 2023, rata fluctuației funcționarilor publici în cadrul Cancelariei de Stat și ministerelor constituie 14,6%. În schimb, potrivit principiilor SIGMA privind „Administrația publică în Republica Moldova”², rata fluctuației în funcția publică ar trebui să fie sub 10%.³

Conex, potrivit sondajului anonim realizat de către Transparency International – Moldova, respondenții au confirmat următoarele situații de demotivare: „Lipsa feedback-ului la sarcini, timpul îndelungat de așteptare la ușă de la anticamere pentru a afla anumite informații minore – demotivează și trezesc nedumerire dacă sarcinile sunt bine realizate” (*funcționarul public din cadrul Ministerului Sănătății*); „Conlucrarea cu conducerea; aprecierea lucrului făcut de subalterni, nu doar cerințe peste cerințe” (*funcționarul public din cadrul Ministerului Finanțelor*); „De multe ori funcționarul public de execuție nu este auzit și apreciat. De tot ce se întâmplă mereu este de vină executorul, nu contează dacă factorii de decizie au condus la unele întârzieri/probleme” (*funcționarul public din cadrul Ministerului Finanțelor*).

Incapacitatea de a implementa reformele

Incapacitatea de a formula o viziune clară și de a comunica eficient direcțiile strategice poate duce la implementarea incoerentă a politicilor și programelor, generând în rezultate inconsistente și performanță organizațională neuniformă.

Astfel, lipsa unei viziuni clare și a comunicării eficiente crează confuzie în rândul angajaților cu privire la obiectivele și direcțiile strategice ale instituției, ceea ce contribuie la implementarea incoerentă a politicilor. Implementarea incoerentă poate genera, de asemenea, cheltuieli suplimentare pentru corectarea erorilor sau pentru ajustarea politicilor. Alocarea resurselor în mod necorespunzător și pierderea de timp în încercarea de a sincroniza activitățile pot afecta bugetul și eficiența organizațională.

Conform Raportului privind Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, rata de implementare constituie 59%.

În concluzie, lipsa unei viziuni clare și a unei comunicări eficiente duce la implementarea incoerentă a politicilor și la o performanță slabă, generând cheltuieli suplimentare. Este esențială o strategie bine definită și o comunicare eficientă pentru a îmbunătăți rata de implementare a reformelor.

Grupurile țintă:

- Funcționarii publici de conducere (MNM);
- Funcționarii publici de execuție din subordinea MNM;
- Conducătorii ierarhic superiori MNM;
- Entitățile de formare și dezvoltare profesională;
- Cetățenii și societatea în general.

2. Principii care au fost dezvoltate de către SIGMA, o inițiativă comună a UE și a OCDE, finanțată în principal de UE, la solicitarea Comisiei Europene (CE). Aceste principii se bazează pe acquis-ul UE existent, instrumentele juridice ale OCDE, alte standarde internaționale, precum și pe bunele practici din țările UE și OCDE

3. <https://par-portal.sigmaweb.org/areas/3/indicators/48/subindicators/305/>

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE

Documente strategice:

- Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” (Hotărârea Guvernului nr. 315/2022) are ca unul dintre obiectivele sale esențiale asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente (Obiectiv General 7). În contextul acestui obiectiv, direcția de politică și intervenție relevantă este Reforma administrației publice. Printre măsurile propuse pentru această intervenție se numără îmbunătățirea competențelor profesionale și manageriale ale funcționarilor publici, precum și promovarea bunelor practici europene în managementul public;
- Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 (Hotărârea Guvernului nr. 126/2023), precum și Hotărârea nr. 352/2023 cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.

Prin actele normative menționate, se propune modernizarea administrației publice prin îmbunătățirea eficienței, transparenței și accesibilității serviciilor publice. Printre măsurile propuse se numără implementarea programelor de formare continuă pentru funcționarii publici, dezvoltarea unui sistem de management al performanței și consolidarea capacităților manageriale prin cursuri de leadership și management organizațional;

- Raportul SIGMA privind „Administrația publică în Republica Moldova”, publicat în octombrie 2023, raport care analizează în mod cuprinzător progresele înregistrate de Republica Moldova în ceea ce privește reforma în domeniul administrației publice și al managementului finanțelor publice în 2023 în conformitate cu Principiile Administrației Publice
- Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor din Raportul de monitorizare SIGMA a performanței Republicii Moldova în administrația publică în raport cu principiile administrației publice, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 182-d/2023;
- Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 - reglementează funcția publică în Republica Moldova, inclusiv criteriile de angajare și promovare, precum și obligațiile privind formarea continuă a funcționarilor publici;
- Hotărârea Guvernului nr. 79/2024 cu privire la Planul de formare și dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice pentru anul 2024. Prevede dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice, stabilind cursuri și programe de instruire specifice pentru funcționarii publici.

Măsurile întreprinse de autorități:

Au fost întreprinse mai multe măsuri pentru dezvoltarea abilităților manageriale ale funcționarilor publici.

Programe de formare continuă – Institutul de Administrație Publică oferă cursuri de formare și dezvoltare profesională pentru funcționarii publici, care includ module de management public, leadership, managementul proiectelor și comunicare eficientă.

Urmare a cursurilor de management și leadership organizațional, organizate pentru funcționarii publici de conducere cu o experiență managerială de până la 5 ani, potrivit Raportului privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2023, au participat 83 de funcționari publici din autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II, și 156 de funcționari publici din autoritățile administrației publice centrale.

Conex, conform datelor din Raportul anual privind funcția publică și statutul funcționarului public din anul 2023, ponderea funcționarilor publici instruiți, raportată la categoria funcției, arată că aproximativ jumătate din funcționarii publici din fiecare categorie au participat la programe de instruire cu o durată de minim 40 de ore. Astfel, ponderea funcționarilor publici de conducere de nivel superior este de 53,8%, pentru funcționarii publici de conducere este de 50,2%, iar pentru funcționarii publici de execuție este de 53%.

Evaluarea semestrială a performanțelor – În anul 2023, atât autoritățile publice centrale, cât și cele locale, au implementat noul mecanism de evaluare semestrială a performanțelor profesionale, prin care s-a evaluat nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate, gradul de manifestare a abilități-

lor profesionale și caracteristicilor de către funcționarul public, în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională.

Subsidiar, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 201/2009, criteriile de evaluare reprezintă abilitățile profesionale și caracteristicile comportamentale/atitudinile necesare funcționarului public pentru a îndeplini obiectivele, sarcinile de bază și atribuțiile de serviciu. Pentru funcționarii publici de conducere se stabilesc criterii de evaluare, precum competența managerială, competență profesională, activism și spirit de inițiativă, eficiență personală și eficiență interpersonală.

Conform datelor din Raportul anual privind funcția publică și statutul funcționarului public din anul 2023, analiza datelor prezentate de autorități cu privire la procedura de evaluare a performanțelor profesionale pentru anul 2023, arată că 67,1% dintre funcționarii publici au fost evaluați cu calificativul „foarte bine”, în timp ce 31,3% au primit calificativul „bine”. O proporție de 0,69% din funcționarii publici au obținut calificativul „satisfăcător”, în timp ce un procent nesemnificativ de 0,08% au fost evaluați ca având performanțe „nesatisfăcătoare”.

În conformitate cu prevederile art. 34 alin. (7) din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarului public sunt luate în considerare la acordarea sporului pentru performanță, conferirea unui grad de calificare superior, promovarea sau transferul într-o funcție publică, precum și la destituirea din funcție.

Formarea profesională continuă versus evaluarea performanțelor profesionale – Formarea profesională continuă și evaluarea performanțelor profesionale sunt interdependente în gestionarea carierei funcționarilor publici. Formarea continuă dezvoltă competențele necesare pentru îmbunătățirea performanței, în timp ce evaluarea oferă un mecanism obiectiv de monitorizare a progresului și de identificare a nevoilor de dezvoltare. Această complementaritate asigură atât creșterea performanței individuale, cât și eficiența generală a administrației publice.

Respectiv, în ciuda evaluărilor pozitive majoritare, MNM din autoritățile publice se confruntă cu o disonanță între evaluările formale și nivelul real al abilităților de leadership și management.

OBIECTIVE

Pentru a îmbunătăți eficiența leadership-ului managerilor de nivel mediu și a aborda problemele menționate mai sus (multitudinea de sarcini și responsabilități variate, lipsa abilităților de comunicare, cursuri nepotrivite) următoarele trei obiective majore ar putea fi stabilite:

1. Clarificarea și prioritizarea sarcinilor și responsabilităților prin:

- Realizarea unui audit al sarcinilor pentru a identifica și elimina activitățile neesențiale;
- Implementarea unui sistem de management al timpului și al sarcinilor care să ajute managerii să prioritizeze responsabilitățile;
- Delegarea eficientă a sarcinilor pentru a reduce supraîncărcarea;
- Asigurarea unui sistem de suport și mentorat pentru managerii care doresc să-și îmbunătățească abilitățile de delegare;
- Implementarea unui sistem de alocare a sarcinilor care să permită managerilor să se focalizeze pe activitățile cu cel mai mare impact strategic.

2. Dezvoltarea abilităților de comunicare prin:

- Organizarea de workshop-uri și sesiuni de training axate pe îmbunătățirea abilităților de comunicare verbală și non-verbală;
- Implementarea unui program de mentorat care să ajute managerii să învețe din experiențele colegilor mai experimentați, oferindu-le suport și ghidare personalizată în dezvoltarea abilităților de conducere și comunicare;
- Feedback regulat și constructiv privind abilitățile de comunicare ale managerilor, cu accent pe dezvoltare continuă;
- Colaborarea cu experți externi pentru a aduce perspective noi și bune practici în instituție.

3. Îmbunătățirea suportului organizațional pentru manageri prin:

- Crearea unui sistem de suport în care managerii pot accesa resurse și sfaturi rapid atunci când se confruntă cu probleme complexe;
- Implementarea unor sesiuni de coaching și mentoring regulat, în care managerii să poată discuta provocările și să primească îndrumări de la lideri seniori sau experți în leadership;
- Automatizarea sarcinilor repetitive pentru a reduce sarcinile administrative, permițând astfel managerilor să se concentreze pe activități strategice;
- Asigurarea unui echilibru între viața personală și profesională prin implementarea unor inițiative de workshop-uri de reducere a stresului, consiliere psihologică, activități de team-building;
- Recunoașterea și recompensarea eforturilor prin implementarea unui sistem de premiere sau apreciere pentru managerii care demonstrează leadership eficient și contribuie semnificativ la succesul instituției.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Intervenții comprehensive:

Pentru a aborda problemele întâmpinate de MNM din autoritățile publice, cum ar fi dificultățile în leadership, comunicare și gestionare a sarcinilor, se pot considera două opțiuni de intervenție comprehensive.

OPȚIUNEA 1: Implementarea unui Program de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici de conducere (MNM)

Crearea și desfășurarea unui program de formare care să includă module de leadership, managementul timpului, comunicare eficientă și dezvoltare personală. Programul ar include sesiuni de instruire, workshop-uri practice, sesiuni de coaching și mentoring, și evaluări periodice ale progresului.

Programul se va desfășura pe parcursul unui an și va include atât teorie, cât și practică. Se vor utiliza studii de caz, simulări de management și exerciții de echipă.

De asemenea, vor fi angajați consultanți externi pentru a evalua procesele și pentru a oferi recomandări de îmbunătățire.

OPȚIUNEA 2: Program de mentoring și coaching personalizat

Implementarea unui program de mentoring și coaching personalizat, unde MNM sunt ghidați de către mentori sau coachi externi cu experiență în management și leadership. Programul se concentrează pe dezvoltarea abilităților de leadership și pe rezolvarea problemelor specifice întâmpinate de fiecare manager.

Sesiuni individuale de coaching, întâlniri de mentoring și planuri personalizate de dezvoltare.

Intervenții parțiale: Pentru a aborda provocările întâmpinate de MNM din autoritățile publice, se propun intervenția parțială:

OPȚIUNEA: Implementarea unei Platforme de învățare online cu module de micro-învățare

Crearea și utilizarea unei platforme online de învățare care oferă module de micro-învățare axate pe abilități specifice, cum ar fi managementul timpului, comunicarea eficientă și leadershipul. Modulele scurte și accesibile permit managerilor să învețe și să aplice concepte fără a necesita un angajament de timp considerabil.

Platformă online cu acces la cursuri și teste de autoevaluare.

Pentru a aborda provocările întâmpinate de MNM din autoritățile publice, au fost identificate opțiuni suplimentare de intervenție parțială:

OPȚIUNEA 1: Ateliere de lucru interactive și sesiuni de grup

Organizarea de ateliere de lucru interactive și sesiuni de grup care se concentrează pe probleme specifice, cum ar fi gestionarea timpului, leadership-ul și comunicarea eficientă. Aceste ateliere vor include

simulări, studii de caz și exerciții de grup care permit managerilor să practice abilități într-un mediu colaborativ.

Sesiuni de grup cu facilitatori experimentați, studii de caz reale, și exerciții de simulare.

OPȚIUNEA 2: Program de schimb de experiență și vizite de studii

Implementarea unui program de schimb de experiență și vizite de studii între diferite autorități publice sau organizații similare. Managerii vor avea ocazia să viziteze alte instituții, să observe bune practici și să învețe din experiențele colegilor din alte organizații.

Vizite organizate la alte autorități publice, sesiuni de schimb de experiență și rapoarte de observație.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Opțiunile comprehensive prezentate oferă soluții pentru îmbunătățirea managementului de nivel mediu în autoritățile publice. Programul de dezvoltare profesională reprezintă o abordare completă, eficientă în dezvoltarea abilităților de leadership, management al timpului și comunicare. Prin combinarea teoriei cu practica, inclusiv sesiuni de coaching și evaluări periodice, acest program asigură o dezvoltare continuă și adaptată nevoilor managerilor. În completare, Programul de revizuire și îmbunătățire a proceselor interne optimizează eficiența operațională prin analiza și îmbunătățirea proceselor existente. Totuși, această opțiune se concentrează mai puțin pe dezvoltarea directă a abilităților de leadership.

În concluzie, pentru o soluție cuprinzătoare, se recomandă implementarea Programului de dezvoltare profesională ca prioritate principală, completat de măsuri de optimizare a proceselor interne. Această abordare combinată va acoperi atât dezvoltarea abilităților de leadership, cât și eficiența operațională, asigurând o îmbunătățire globală a performanței manageriale.

Opțiunile parțiale propuse aduc soluții valoroase pentru abordarea provocărilor întâmpinate de MNM, concentrându-se pe aspecte specifice ale dezvoltării abilităților de leadership și îmbunătățirii performanței. Platforma de învățare online cu module de micro învățare oferă o soluție flexibilă și accesibilă pentru dezvoltarea competențelor specifice, însă nu înlocuiește necesitatea unei formări mai aprofundate.

De asemenea, Atelierele de lucru interactive și sesiunile de grup facilitează învățarea activă și colaborativă, abordând problemele specifice într-un mediu practic, dar pot fi considerate ca o completare la programele mai extinse.

Programul de schimb de experiență și vizite de studii oferă perspective valoroase și bune practici prin observație directă, dar nu abordează problemele interne ale organizațiilor.

În concluzie, opțiunile parțiale sunt utile pentru completarea unui program de formare principal, aducând soluții specifice și flexibile care pot susține dezvoltarea abilităților de leadership. Aceste opțiuni sunt cele mai eficiente atunci când sunt integrate într-o strategie globală de dezvoltare profesională, care să abordeze atât nevoile individuale, cât și provocările organizaționale.



Peter Drucker a spus

„Gestionează oameni, nu sarcini”

PAȘII URMĂTORI

Obiectivul principal al Programului de dezvoltare profesională este să îmbunătățească abilitățile de leadership, management al timpului și comunicare eficientă pentru MNM din autoritățile publice. Acest program abordează probleme precum multitudinea sarcinilor, lipsa abilităților de comunicare și cursurile inadecvate printr-o serie de etape bine planificate. De asemenea, vizează sporirea competențelor manageriale ale conducătorilor de subdiviziuni și facilitarea integrării funcționarilor publici de conducere nou numiți, prin dezvoltarea capacităților profesionale bazate pe principiile noului management public.

Etapele de Implementare

1. Definirea obiectivelor și conturarea Programului va include stabilirea obiectivelor specifice ale programului, elaborarea unui plan detaliat cu resurse și structura necesară, selectarea și contractarea formatorilor și mentorilor cu experiență relevantă, dezvoltarea și testarea materialelor și metodologiilor prin sesiuni pilot pentru a asigura eficiența și relevanța programului.
2. Implementarea Programului va include sesiuni de formare, workshop-uri, coaching, prezentări, exerciții individuale și de grup, discuții, brainstorming, studii de caz, feedback, metode vizuale și video, și lucrul cu materiale informative și metodice, oferind participanților ample oportunități de învățare practică. Toate aceste activități vor fi coordonate de formatori și mentori, iar evaluarea continuă, prin colectarea feedback-ului de la participanți și formatori, va asigura ajustarea programului pentru a răspunde nevoilor emergente, gestionată de echipa de management al proiectului.
3. Monitorizare și Evaluare va măsura impactul asupra abilităților de leadership și eficienței organizaționale, urmată de elaborarea unui raport detaliat de echipa de evaluare și managementul proiectului, iar ulterior se va crea un raport de îmbunătățire continuă, evidențiind lecțiile învățate și recomandările pentru viitor.

În acest sens, pentru a asigura succesul și eficiența Programului de dezvoltare profesională, vor fi implementate următoarele proceduri de monitorizare și evaluare:

- ❑ **Monitorizare continuă:** Progresul programului va fi evaluat pentru a verifica respectarea termenelor și obiectivelor stabilite. Feedback-ul constant de la participanți și formatori va fi colectat pentru a permite ajustări și adaptări în timp real, asigurând astfel că programul răspunde eficient nevoilor emergente.
- ❑ **Evaluarea impactului:** Vor fi realizate evaluări periodice pentru a măsura progresele și impactul programului asupra abilităților de leadership și eficienței organizaționale. Rezultatele acestor evaluări vor fi raportate în detaliu, oferind o imagine clară asupra eficacității programului și a impactului său asupra participanților.
- ❑ **Îmbunătățire continuă:** Analiza feedback-ului va ghida actualizarea materialelor și procedurilor de formare pe baza lecțiilor învățate, asigurând astfel o continuare a îmbunătățirii programului. Acest proces de îmbunătățire continuă va contribui la menținerea relevanței și eficienței programului în timp.

Programul de dezvoltare profesională va aborda eficient provocările întâmpinate de MNM și va contribui la dezvoltarea abilităților esențiale necesare pentru succesul profesional al acestora.



Stephen R. Covey a spus

„Leadershipul nu este despre a fi în frunte, ci despre a fi capabil să aduci oamenii împreună pentru a face lucruri mărețe”

JUSTIȚIA ȘI DREPTURILE OMULUI

PROIECT DE CERCETARE



Cristian
IORDAN

Ministerul Justiției



Gheorghe
GHEORGHIȚĂ

Ministerul Justiției



Cristin
CAPRIAN

Ministerul Justiției



Susana
JUBEA

Administrația Națională
a Penitenciarelor

INTRODUCERE

În penitenciarele din Republica Moldova dreptul persoanei la ocrotirea sănătății este frecvent încălcat. Deținuții, cât și persoanele aflate în arest preventiv au acces limitat la servicii medicale adecvate, fapt care plasează această categorie de persoane într-o poziție discriminatorie față de ceilalți cetățeni. În timp ce cetățenii aflați la libertate beneficiază de un standard adecvat de îngrijire medicală, persoanelor deținute le este neglijat dreptul la sănătate, acestea ducând la degradări ireversibile ale sănătății sau chiar și la deces. Această diferență de tratament subminează drepturile fundamentale ale deținuților și evidențiază o inegalitate sistemică în aplicarea dreptului la sănătate.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Persoanele deținute, din cauza infrastructurii necorespunzătoare și a insuficienței critice a personalului medical, au acces limitat la serviciile medicale, fapt ce contravine principiului echivalenței tratamentului medical oferit în penitenciar și în afara acestuia.

Imperativul respectării drepturilor persoanelor aflate în detenție este reflectat atât în actele cu vocație internațională, cât și la nivel reglementărilor naționale. Art. 5 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului* (în continuare – *Declarația Universală*)¹ prevede că: „Nimeni nu va fi supus la tortură, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante.” În mod similar, art. 3 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*² (în continuare – *Convenția*) stabilește, fără echivoc, faptul că nimeni nu poate fi supus pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.

La nivel național, dispozițiile art. 5 din *Declarația Universală* au fost preluate și inserate în art. 24 alin. (2) din Constituția RM. Adicional, art. 36 alin. (1) din *Constituție* prevede că dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.

Deținuții, deși privați de libertate, nu își pierd dreptul la sănătate și la o îngrijire medicală corespunzătoare. Aceștia rămân oameni cu nevoi și vulnerabilități care trebuie respectate. Ignorarea acestor nevoi umane transformă detenția într-o formă de suferință nejustificată, adâncind inegalitatea și suferința celor deja vulnerabili, și pune în pericol nu doar sănătatea fizică, ci și demnitatea. În acest mod, scopul pedepsei de privațiune de libertate, de a reeduca și reintegra persoana în societate, nu face altceva decât să fie subminat. În loc să ofere șansa unei schimbări pozitive, detenția devine o experiență punitivă degradantă care provoacă mai multă suferință, depărtându-i și mai mult pe deținuți de o viață normală.

Neacordarea asistenței medicale în penitenciar nu doar că reprezintă o încălcare gravă a reglementărilor internaționale și naționale, ci afectează substanțial imaginea Republicii Moldova pe plan internațional, nemaivorbind de sumele exorbitante care trebuie plătite din contul bugetului de stat în cauzele în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – Curtea) a constatat încălcarea art. 3 din Convenție.

Serviciile de asistență medicală din penitenciarele moldovenești au fost în mod constant în vizorul mecanismelor naționale, regionale și internaționale privind drepturile omului. Recomandări privind îmbunătățirea accesului deținuților la servicii medicale, de sănătate mintală și psihosociale au fost adresate anterior Guvernului Republicii Moldova în timpul celui de-al doilea și al treilea ciclu al Revizuirii Periodice Universale (în anul 2016 și după aceea în 2021)³, de către mecanismele pentru drepturile omului ale Con-

1. Adoptată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28.07.1990.

2. Încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1298-XIII din 24.07.1997.

3. Universal Periodic Review - Republic of Moldova. Disponibil: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/md-index>. Accesat (20.09.2024).

siliului Europei, cum ar fi C.E.D.O.R. și Comitetul European pentru Prevenirea Torturii (C.P.T.)⁴ și de către Mecanismul Național de Prevenire⁵.

În același context, Curtea a pronunțat numeroase hotărâri în care a constatat că autoritățile Republicii Moldova au eșuat să asigure un nivel adecvat de asistență medicală în instituțiile penitenciare, printre acestea se numără:

- ❑ Cauza *Talambuța și Iașcinina v. Republica Moldova*, nr. 23151/09, hotărârea din 14 decembrie 2021, în care Curtea a constatat că lipsa asistenței medicale, combinată cu durerea și pierderea temporară a auzului la urechea stângă, ar fi cauzat reclamantului o suferință care depășește gradul inevitabil de suferință inerentă detenției;⁶
- ❑ Cauza *Cosovan v. Republica Moldova*, nr. 13472/18, hotărârea din 22 martie 2022, în care Curtea a constatat că reclamantul suferea de o boală gravă, însoțită de diverse complicații, pentru care primise tratament medical. Timp de mai puțin de doi ani, reclamantul a fost plasat în Penitenciarul nr. 13, în Penitenciarul nr. 16 și în spitale publice. Curtea a constatat că transferurile respective nu au provocat un disconfort serios reclamantului sau că erau nepotrivite tratamentului său. Totuși, Curtea a notat că Spitalul penitenciar nr. 16, în care reclamantul primise o mare parte din tratamentul său, nu era acreditat în mod oficial în calitate de instituție medicală;⁷ Curtea a atras atenția asupra lipsa acreditării Spitalului penitenciar nr. 16, fiindcă acest aspect denotă că serviciile medicale oferite deținuților în unicul spital penitenciar din țară nu corespund standardelor calității impuse de către Ministerul Sănătății. Cu alte cuvinte, tratamentul medical oferit persoanelor aflate în detenție în cadrul spitalului penitenciar este sub limita cerințelor impuse în domeniul medicinei și farmaciei;
- ❑ Cauza *Machina v. Republica Moldova*, nr. 69086/14, hotărârea din 17 ianuarie 2023, în care Curtea a concluzionat că eșecul instituțiilor penitenciare relevante de a efectua o investigație și un screening prompt a fost incompatibil cu obligația statului de a întreprinde măsuri eficiente pentru prevenirea transmiterii virusul hepatitei C și a altor boli contagioase în detenție;⁸
- ❑ Cauza *Nițu v. Republica Moldova*, nr. 11272/16, hotărârea din 11 iunie 2024 în care Curtea a nominalizat asistența medicală pretins insuficientă pentru tratarea problemelor de sănătate mintală ale reclamantului, ceea ce a condus la vătămarea sa și la aplicarea frecventă a forței împotriva sa⁹.

Rezumând cele menționate supra, putem menționa că lipsa asistenței medicale potrivite în penitenciare duce inevitabil la urmări prejudiciabile a sănătății deținuților. Datorită unui spectru larg de cauze, starea de sănătate a persoanei este afectată sau chiar înrăutățită.

Cauzele problemei	Efectele problemei
1. Existența a două sisteme medicale paralele: sistemul medical public acreditat și serviciile medicale neacreditate ale sistemului penitenciar. Spre deosebire de sistemul medical public care este finanțat de bugetul de stat, sistemul medical penitenciar este finanțat din bugetul Ministerului Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor (ANP), precum și din alte surse acceptabile conform legislației în vigoare (donații, ajutoare materiale, granturi).	Datorită existenței celor două sisteme medicale paralele, asistența medicală acordată deținuților poate fi influențată de constrângerile financiare și administrative specifice sistemului penitenciar, ceea ce poate duce la discrepanțe în calitatea și accesibilitatea serviciilor medicale comparativ cu sistemul medical public acreditat de care poate beneficia orice cetățean.

.....

4. Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane. Raportul către Guvernul realizat de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane (CPT). Strasbourg, 15 September 2020. Disponibil: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/10/Raportul-CPT_vizita-2020.pdf. Accesat (20.09.2024).

5. REPORT on the monitoring visit carried out in Penitentiary nor.16 – Pruncu on February 22, 2022.

6. Cauza Talambuța și Iașcinina v. Republica Moldova. 15 decembrie 2021. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/comunicate-de-presa/talambuta-si-iascinina-v-republica-moldova/>. Accesat (20.09.2024).

7. Cauza Cosovan v. Republica Moldova. 22 martie 2022. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/comunicate-de-presa/cosovan-v-republica-moldova/>. Accesat (20.09.2024).

8. Cauza Machina v. Republica Moldova. 17 ianuarie 2023. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/comunicate-de-presa/machina-v-republica-moldova/>. Accesat (20.09.2024).

9. Cauza Nițu v. Republica Moldova. 17 ianuarie 2023. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/comunicate-de-presa/nitu-v-republica-moldova/>. Accesat (20.09.2024).

Dovezi: <i>Ordinul MJ nr. 343 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea asistenței medicale deținuților în instituțiile penitenciare (în continuare – Ordinul MJ nr. 343):</i> ● pct. 69 Dotarea și amenajarea secțiilor medicale din penitenciare este asigurată de către administrația penitenciarului în coordonare cu Direcția Medicală a Administrației Naționale a Penitenciarelor; ● pct. 70 Finanțarea serviciilor medicale se realizează din bugetul public, în limita bugetului aprobat anual pentru Administrația Națională a Penitenciarelor, precum și, din alte surse prevăzute de lege.	
2. Neacreditarea Spitalului penitenciar nr. 16 de către Ministerul Sănătății, care este unicul spital penitenciar din țară. Dovezi: 1. Cauza <i>Cosovan v. Republica Moldova</i>, nr. 13472/18, hotărârea din 22 martie 2022; Raportul Consiliului pentru prevenirea torturii privind vizita de monitorizare efectuată la Penitenciarul nr. 16 – Pruncul din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor din 22 februarie 2022¹⁰; Raportul Administrației Naționale a Penitenciarelor privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2023. 2. Conform <i>Legii nr. 552/2001 privind ocrotirea sănătății</i> art. 3 alin.(2) în Republica Moldova au dreptul să desfășoare activitate medico-sanitară și farmaceutică prestatorii de servicii medicale și farmaceutice evaluați și acreditați în modul stabilit de prezenta lege. Potrivit Ordinului MJ nr. 343 pct. 73 Conducerea penitenciarelor și spitalului-penitenciar are obligația să solicite și să dețină, conform legii, autorizație sanitară de funcționare. Evaluarea și acreditarea are loc în baza <i>Legii Nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate</i>, însă Solicitări către Ministerul Sănătății privind evaluarea și acreditarea spitalului penitenciar nu au fost adresate nici de către Penitenciarul nr. 16, nici de către ANP, și nici de către Ministerul Justiției. Concluzie: Serviciile medicale acordate în cadrul Penitenciarului nr. 16 nu corespund standardelor de calitate, iar activitatea spitalului penitenciar este în afara cadrului legal național.	● Calitatea serviciilor medicale nu corespunde standardelor impuse de Ministerul Sănătății. ● Acest fapt plasează activitatea Spitalului penitenciar nr. 16 în partea ce ține de activitatea medico-sanitară în afara cadrului legal național. Concluzie: se încalcă principiul calității și echivalenței serviciilor medicale în locurile de detenție cu cele oferite în instituțiile medicale publice.

-
10. Raport privind vizita de monitorizare efectuată la Penitenciarul nr.16-Pruncul din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor la 22 februarie 2022. Disponibil: <https://ombudsman.md/post-document/raport-privind-vizita-de-monitorizare-efectuata-la-penitenciarul-nr-16-pruncul-din-cadrul-administratiei-naționale-a-penitenciarelor-la-22-februarie-2022-2/>. Accesat (20.09.2024).
 11. Administrația Națională a Penitenciarelor. Rapoarte analitice. Disponibil: <https://anp.gov.md/rapoarte-de-bilant-semestriale-anuale>. Accesat (20.09.2024).

3. Personalul medical se află în subordinea directă a administrației penitenciarului. Dovezi: 1. <i>Ordinul MJ nr. 343</i>: pct. 12; 50; 51. 2. Raportul Consiliului pentru prevenirea torturii privind vizita de monitorizare efectuată la Penitenciarul nr. 16 – Pruncul din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor din 22 februarie 2022; Comunicarea comună de către Asociația Promo-LEX împreună cu European Prison Litigation Network (EPLN) și Oficiul Avocatului Poporului pe marginea grupului de cauze Cosovan v. Republica Moldova¹². Concluzie: Există riscul influențării medicului curant de către administrația penitenciarului în sensul nestabilirii unui anumit diagnostic, deoarece, în asemenea situație, este necesar transferul deținutului, fapt care presupune cheltuieli suplimentare.	Aflarea personalul medical în subordinea ANP, creează o „dublă loialitate” a acestora în luarea deciziilor medicale. În acest mod, îndatoririle profesionale ale medicului față de pacient intră în conflict cu obligațiile și subordinea acestuia față de ANP. Un exemplu de conflict de interese apare atunci când medicul curant consideră că deținutului trebuie să-i fie acordată asistența medicală în afara penitenciarului, iar administrația penitenciarului se opune transferului, pe motivul lipsei resurselor și costurilor aferente procesului de transfer într-o instituție medicală din afara sistemului penitenciar. Concluzie: Este încălcat principiul protejării interesului superior al pacientului, fapt care-i poate afecta negativ starea de sănătate.
4. Anumite tratamente medicale pot fi acordate doar în instituțiile medicale din afara sistemului penitenciar, fapt care impune necesitatea organizării escortei și urmarea unor formalități birocratice. Dovezi: Comunicarea comună de către Asociația Promo-LEX împreună cu European Prison Litigation Network (EPLN) și Oficiul Avocatului Poporului pe marginea grupului de cauze Cosovan v. Republica Moldova. Concluzie: Este obstrucționat accesul persoanelor deținute la serviciile medicale ce nu pot fi acordate în condiții de detenție.	Tergiversarea în acordarea asistenței medicale. Concluzie: Există riscul real al agravării sănătății persoanei deținute din cauza neacordării în termeni utili a tratamentului medical corespunzător.
5. Discriminarea salarială a medicilor din penitenciare comparativ cu medicii din sistemul public de sănătate. Dovezi: Comunicarea comună de către Asociația Promo-LEX împreună cu European Prison Litigation Network (EPLN) și Oficiul Avocatului Poporului pe marginea grupului de cauze Cosovan v. Republica Moldova; Raportul de monitorizare 2 privind gestionarea pandemiei de COVID-19 în sistemul administrației penitenciare (aprilie 2022). Concluzie: Pentru un volum de muncă egal (luând în calcul, inclusiv, profilul pacienților cu care ei interacționează zilnic), medicii din penitenciare sunt retribuiți mai prost.	Lipsa acută de cadre medicale. Concluzie: Persoanele aflate în detenție sunt lipsite de posibilitatea de a beneficia de anumite servicii medicale, din cauza lipsei sau numărului redus de personal medical calificat.

-
- 12.** Promo-LEX, Rețeaua Europeană de litigii Penitenciare , Oficiul Avocatului Poporului. Comunicare în cauza Cosovan v. Republica Moldova, 24.10.23. Disponibil: [https://hudoc.exec.coe.int/#\[%22execidentfier%22:\[%22DH-DD\(2023\)1323E%22\]\]](https://hudoc.exec.coe.int/#[%22execidentfier%22:[%22DH-DD(2023)1323E%22]]). Accesat (20.09.2024).
- 13.** Promo-LEX. Raport de monitorizare 2, gestionarea pandemiei de COVID-19 în sistemul administrației penitenciarelor. Aprilie 2022. Disponibil: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/04/Raport-de-Monitorizare-2-Gestionarea-pandemiei-de-COVID-19-%C3%AEn-sistemul-administra%C8%9Biei-penitenciare.pdf>. Accesat (20.09.2024).

6. Deținuții nu au acces la sistemul general de asigurări. Dovezi: <i>HG nr.1246/2018 (regulamentul privind acordarea/ suspendarea statutului de persoană asigurată – pct. 6 stabilește care categorii de persoane pot avea statut de persoană asigurată, deținuții nefiind incluși la nicio categorie.</i> Raportul Consiliului pentru prevenirea torturii privind vizita de monitorizare efectuată la Penitenciarul nr. 16 – Pruncul din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor din 22 februarie 2022. Concluzie: Aceștia nu beneficiază de fondurile de asistență medicală ale Companiei Naționale de Asigurări în Medicină.	Deținuții, conform legii, nu pot avea calitatea de persoane asigurate, iar acestora li se acordă asistență medicală în afara penitenciarului doar în cazul încheierii unui contract cu instituțiile medicale din sistemul public de sănătate. Concluzie: Resursele medicale la care au acces persoanele deținute sunt extrem de limitate și îi plasează pe aceștia, în mod absolut neîntemeiat și contrar reglementărilor internaționale și naționale, într-o poziție net inferioară cu pacienții din sistemul public de sănătate.
--	---

Grupurile țintă:

Persoanele aflate în arest preventiv și persoanele condamnate, care se dețin în penitenciarele din Republica Moldova.

Potrivit Raportului Administrației Naționale a Penitenciarelor privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2023, la 1 ianuarie 2024, în sistemul administrației penitenciare se dețineau 5695 de persoane. Potrivit datelor, 82,98% dintre deținuți au statut de condamnat, 16,93% sunt arestați preventiv sau învinuiți, iar 0,09% reprezintă persoane cu arest contravențional.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt)

Asistența medicală în cadrul sistemului administrației penitenciare al Ministerului Justiției se realizează în baza următoarele acte normative:

- *Codul de executare nr. 443/2004;*
- *Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995;*
- *Statutul executării pedepsei de către condamnați, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2006;*
- *Regulamentul cu privire la organizarea asistenței medicale deținuților din penitenciare, aprobat prin ordinul Ministrului Justiției nr.343/2022;*
- *Regulamentul cu privire la procedura de examinare medicală a deținuților grav bolnavi pentru aplicarea liberării de la executarea pedepsei sau pentru înlocuirea, revocarea arestului preventiv, precum și a Listei bolilor grave care împiedică aflarea persoanelor în detenție, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 417 din 12.06.2024;*
- *Regulamentul privind asigurarea accesului deținutului la serviciile medicului privat din cont propriu.*

Codul de executare recunoaște dreptul la asistență medicală deținuților și persoanelor reținute. De asemenea, acesta stabilește regulile pentru acordarea asistenței medicale, controlul stării de sănătate a condamnaților și numărul minim al cadrelor medicale care trebuie să se regăsească în fiecare penitenciar.

Statutul executării pedepsei de către condamnați conține prevederi similare cu cele din Codul de executare, doar că reglementările normative sunt mai detaliate referitor la asistența medicală în penitenciare și condițiile de întreținere a deținuților în spitalele penitenciare.

Regulamentul cu privire la organizarea asistenței medicale deținuților din penitenciare stabilește procedura asigurării asistenței medicale în penitenciare, a transferării deținuților în instituțiile curative publice, precum și a funcționării comisiei medicale specializate.

Regulamentul cu privire la procedura de examinare medicală a deținuților grav bolnavi pentru aplicarea liberării de la executarea pedepsei sau pentru înlocuirea, revocarea arestului preventiv prevede modul, condițiile, competențele, procedurile de identificare și de examinare medicală a deținuților grav bolnavi aflați în arest preventiv sau condamnați la executarea pedepsei cu închisoare sau la detențiune pe viață pentru ca aceștia, în virtutea maladiei de care suferă, să poată fi eliberați din locurile de detenție.

Nu în ultimul rând, Regulamentul privind asigurarea accesului deținutului la serviciile medicului privat din cont propriu face referire la condițiile în care un deținut poate beneficia de asistență medicală în instituțiile medico-sanitare publice sau private din cont propriu și particularitățile de escortare, pază și internare a acestuia în instituțiile medicale din afara sistemului penitenciar.

Totodată, din perspectiva măsurilor deja întreprinse de autorități și a celor pe care urmează să le implementeze, prezintă interes următoarele documente de politici:

Potrivit Strategiei de dezvoltare a sistemului penitenciar pentru anii 2016-2020¹⁴, autoritățile naționale și-au propus dezvoltarea sistemului penitenciar și ridicarea eficienței și eficacității managementului operațional. Unul dintre obiectivele generale trasate în acest document de politici constă în dezvoltarea serviciilor medicale de calitate pentru persoanele private de libertate, echivalente cu cele prestate în sistemul public de sănătate. Mai exact, autoritățile naționale au stabilit următoarele măsuri ce trebuie realizate:

- Independența lucrătorilor medicali față de șeful penitenciarului, prin instituirea unei structuri responsabile de administrare a domeniului de asistență medicală a deținuților, cu atribuirea șefului subdiviziunii a calității de director adjunct al Departamentului Instituțiilor Penitenciare (după reformă, această instituție a devenit – Administrația Națională a Penitenciarelor);
- Acreditarea serviciilor medicale din penitenciare;
- Achiziționarea medicamentelor și serviciilor medicale conform necesităților;
- Includerea deținuților în categoria persoanelor asigurate medical;
- Instituirea unui mecanism eficient de interacțiune cu instituțiile din subordinea Ministerului Sănătății, pentru facilitarea implementării în penitenciare a programelor naționale de sănătate;
- Crearea în instituțiile medico-sanitare publice a saloanelor specializate pentru asistența medicală a persoanelor deținute.

Spre regret, nici până la ora actuală nu au fost implementate măsurile ce țin de acreditarea serviciilor medicale în Spitalul penitenciar nr. 16 și oferirea statutului de persoană asigurată deținuților.

Suplimentar, în Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025¹⁵, la capitolul asistenței medicale în penitenciare, este prevăzut după cum urmează: „De asemenea, conform constatărilor mecanismelor naționale și internaționale de monitorizare, care au în vizor sistemul de detenție, rămân subdezvoltate capacitățile de formare profesională a personalului, mecanismul instituțional de evaluare și planificare a executării pedepsei, standardizarea procedurilor specifice menținerii siguranței detenției, **sistemul de acordare a serviciilor medicale persoanelor deținute**. Din aceste considerente, obiectivele de bază în acest domeniu urmează să le constituie instituirea și implementarea sistemului progresiv de executare a pedepselor, cu schimbarea accentului de pe o politică punitivă pe una de resocializare, precum și sporirea siguranței în instituțiile penitenciare.”

La modul concret, documentul de politici menționat *supra* nu oferă anumite remedii ori pași de urmat prin care s-ar încerca ameliorarea situației la capitolul asistenței medicale în sistemul administrației penitenciare.

În altă ordine de idei, în Programul național privind asigurarea respectării drepturilor omului pentru anii 2024-2027, la compartimentul dedicat asistenței medicale în penitenciare, se face referire la următoarele măsuri:

.....

14. Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar 2016-2020. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/noutati/Strategia_de_dezvoltare_a_sistemului_penitenciar_2016-2020.pdf. Accesat (20.09.2024)

15. Legea nr. 211 din 06.12.2021 pentru adoptarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia. În Monitorul Oficial al RM Nr. 325-333 art. 496 din 31-12-2021.

- Dezvoltarea Conceptului privind transferul responsabilității pentru îngrijirile medicale din penitenciare de la Ministerul Justiției la Ministerul Sănătății;
- Implementarea Conceptului privind transferul responsabilității pentru îngrijirile medicale din penitenciare de la Ministerul Justiției la Ministerul Sănătății;
- Acreditarea spitalului penitenciar în calitate de prestator de servicii medicale.

În mod similar, în Planul național de dezvoltare pentru anii 2024-2026, nr. 1031 din 21.12.2023¹⁶, la fel, este prevăzut în calitate de obiectiv autorizarea și acreditarea Spitalului penitenciar nr. 16.

Reformarea sistemului asistenței medicale în penitenciare prin transferul responsabilității pentru îngrijirile medicale din penitenciare de la Ministerul Justiției la Ministerul Sănătății a fost luată în considerare de către autorități și în anul 2013, atunci când s-a lucrat la elaborarea Proiectului de propunere de politici publice intitulat: „Servicii medicale de calitate pentru persoanele deținute în penitenciare”¹⁷. Cu toate acestea, conducerea Ministerului Justiției a considerat că opțiunea respectivă nu este mai optimă pentru a garanta reformarea durabilă a sistemului de asistență medicală în penitenciare.

OBIECTIVE

Termen scurt:

- Dezvoltarea și ajustarea politicii execuțional – penale în partea ce se referă la eliberarea din motive umanitare a persoanelor grav bolnave deținute în arest preventiv;
- Elaborarea unui mecanism intern pentru sistemul penitenciar în care să fie prevăzută o politică dietetică care să răspundă nevoilor deținuților cărora li s-a prescris un regim alimentar special;
- Implementarea unui mecanism care să permită deținuților să ofere în mod regulat și transparent feedback cu privire la calitatea serviciilor medicale de care beneficiază.

Termen mediu:

- Acreditarea Penitenciarului nr. 16 – Pruncul (Spitalul penitenciar) și oferirea autorizației sanitare de către instituțiile de resort din domeniul ocrotirii sănătății;
- Digitalizarea tuturor dosarelor medicale și integrarea acestora în sistemul național de dosare medicale, pentru a asigura continuitatea asistenței medicale pentru deținuți;
- Abordarea holistică a integrării închisorilor în politicile naționale de sănătate: actualizarea politicilor naționale de sănătate și includerea explicită a închisorilor în acestea, pentru a asigura conformitatea politicilor cu standardele și practicile medicale moderne.

Termen lung:

- Transferul serviciilor medicale: elaborarea unui concept de reformare a serviciilor medicale în sistemul penitenciar și transferul responsabilității pentru îngrijirea medicală în închisori de la Ministerul Justiției la Ministerul Sănătății;
- Reconstrucția și dotarea spitalului Penitenciar cu și echiparea acestuia cu echipamente moderne și personal calificat.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

În primele etape se propune oferirea personalului medical care activează în instituțiile penitenciare acces la instruire profesională continuă (echivalente personalului medical angajate în Instituțiile Medico-Sanitare Publice din subordinea Ministerului Sănătății).

Oferirea echipamentului medical necesar precum și a medicamentelor de primă necesitate pentru asigurarea asistenței medicale primare în condiții de ambulator în incinta instituțiilor penitenciare.

16. Hotărârea Guvernului nr. 164 din 06.03.2024 privind aprobarea Programul național privind asigurarea respectării drepturilor omului pentru anii 2024-2027. În Monitorul Oficial al RM Nr. 144-147 art. 313 din 11-04-2024.

17. Proiectul Propunerii de Politică Publică cu tematica „Servicii medicale de calitate pentru persoanele deținute în penitenciare”. Disponibil: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-propunerii-de-politica-publica-cu-tematica-servicii-medicale-de-calitate-pentru-persoanele-detinute-in-penitenciare/1310>. Accesat (20.09.2024).

Digitalizarea evidenței medicale în măsura în care fișele medicale să fie completate corect și stocate într-o baza de date gestionată de către ANP.

Renovarea continuă a instituțiilor penitenciare, în special a spațiilor medicale, în vederea asigurării deținuților cu servicii medicale de calitate.

Elaborarea unui mecanism specific, care ar simplifica tratamentul deținuților sau preveniților în alte instituții penitenciare.

Fără intervenții

În cazul în care măsurile descrise supra nu vor fi întreprinse și se continuă aplicarea măsurilor existente, situația din penitenciare se va deteriora și mai mult, cu consecințe grave asupra sănătății deținuților și a sistemului penitenciar în ansamblu. Problemele de sănătate ale deținuților vor continua să se agraveze, crescând numărul de cazuri de boli netratate, infecții transmisibile, etc., precum și creșterea indicelui mortalității în instituțiile penitenciare.

Aceste neajunsuri vor spori numărul de plângeri și procese la nivel național și internațional, atrăgând sancțiuni și critici din partea organizațiilor pentru drepturile omului și a instituțiilor internaționale, cum ar fi Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În plus, statul va continua să suporte costuri financiare semnificative pentru compensațiile acordate în urma deciziilor Curții prin care se va constata încălcarea art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care vor crește odată cu numărul de încălcări constatate.

Pe termen lung, lipsa unor măsuri eficiente va adânci sentimentul de neîncredere și alienare în rândul deținuților, afectând negativ șansele lor de reabilitare și reintegrare socială. În loc să servească scopului reeducativ, sistemul penitenciar va deveni un mediu de suferință și degradare, perpetuând cicluri de recidivă și marginalizare.

Intervenții comprehensive

Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor și Ministerul Sănătății urmează să constituie un grup de lucru special, în care să fie analizată posibilitatea organizării și formării profesionale continuă a tuturor angajaților și certificarea lucrătorilor medicali pentru a determina nivelul lor de calificare; să asigure gestionarea corespunzătoare a dosarelor medicale ale pacienților ambulatorii; să aducă activitatea secțiilor medicale din penitenciare în conformitate cu reglementările aplicabile; să organizeze și să asigure renovările majore și permanente necesare în conformitate cu cerințele sanitare și de igienă.

Avantaje:

- **Îmbunătățirea accesului la îngrijiri medicale:** Renovarea spitalului penitenciar conform standardelor medicale, ar asigura deținuților accesul la servicii de sănătate de calitate, comparabile cu cele din afara sistemului penitenciar, contribuind astfel la respectarea principiului echivalenței tratamentului medical.
- **Prevenirea răspândirii bolilor:** Prin facilități moderne și acces la diagnostic și tratament prompt, spitalul penitenciar ar putea preveni răspândirea bolilor infecțioase și ar îmbunătăți gestionarea sănătății publice în sistemul penitenciar.
- **Impact pozitiv asupra reintegrării sociale:** Asigurarea unui nivel adecvat de îngrijire medicală ar contribui la reabilitarea deținuților, îmbunătățind șansele acestora de a se reintegra în societate după eliberare.
- **Îmbunătățirea imaginii Republicii Moldova pe plan internațional:** Imaginea Republicii Moldova pe plan internațional a fost știrbită datorită numeroaselor condamnări la CtEDO din cauza condițiilor precare de detenție. Construcția noului penitenciar va putea reduce semnificativ cazurile de îmbolnăviri în penitenciare, precum și oferirea unei asistențe medicale adecvate care va conduce direct la reducerea plângerilor din partea deținuților.
- **Reducerea cheltuielilor din bugetul de stat pentru despăgubirile achitate:** Construcția noului spital penitenciar va reprezenta o măsură proactivă și mult mai eficientă, deoarece va permite intervenția promptă și corespunzătoare încă de la depistarea problemelor de sănătate ale deținuților. Astfel, se va evita necesitatea unui mecanism compensator post factum, precum cel actual, care intervine doar după ce deținutul a suferit deja din cauza lipsei de îngrijire medicală adecvată.

Dezavantaje:

- **Costuri ridicate:** Construcția unui nou spital penitenciar necesită investiții semnificative din partea statului, inclusiv costuri pentru infrastructură, echipamente medicale moderne, personal calificat.
- **Durată lungă de implementare:** Proiectarea, construcția și punerea în funcțiune a unui nou spital penitenciar ar necesita timp considerabil, ceea ce înseamnă că îmbunătățirile nu vor fi imediate.
- **Posibile reticențe politice și sociale:** Proiectul ar putea întâmpina opoziție din partea societății sau a anumitor factori decizionali care nu ar considera investițiile într-un spital penitenciar drept prioritar față de alte domenii sociale.

Intervenții parțiale

Luând în considerație problematica abordată, o intervenție parțială la prima etapă ar constitui în primul rând transferul lucrătorilor medicali din subordinea Administrației Naționale a Penitenciarelor în subordinea Ministerului Sănătății. Acest fapt va permite luarea deciziilor într-o manieră mai rapidă de către doctori în raport cu pacienții deținuți, ar reduce birocrăția în partea ce se referă la intervenția personalului penitenciarului în modalitatea de tratament a deținuților, și nu în ultimul rând ar permite oferirea unei asistențe medicale mai calitative.

Avantaje:

- **Decizii medicale independente și rapide:** Prin transferul personalului medical sub autoritatea Ministerului Sănătății, doctorii vor putea lua decizii în interesul pacienților deținuți fără interferențe din partea personalului penitenciar, reducând astfel birocrăția și întârzierile în acordarea tratamentelor necesare.
- **Acces la formare continuă și resurse:** Personalul medical va avea acces mai ușor la programe de formare continuă și la resursele Ministerului Sănătății, ceea ce va contribui la îmbunătățirea competențelor și la actualizarea constantă a cunoștințelor în domeniul medical.

Dezavantaje:

- **Posibile rezistențe administrative și operaționale:** Implementarea transferului ar putea întâmpina rezistență din partea Administrației Naționale a Penitenciarelor și chiar a personalului medical, din cauza schimbărilor administrative și operaționale necesare.
- **Coordonare complexă și posibile întârzieri:** Transferul personalului între instituții poate genera dificultăți logistice și administrative, inclusiv probleme de coordonare și întârzieri în asigurarea continuității serviciilor medicale pe durata tranziției.
- **Impact limitat asupra infrastructurii medicale:** Această măsură nu abordează direct problemele legate de infrastructura necorespunzătoare și supraaglomerarea spitalului penitenciar existent, care rămân bariere semnificative în calea îmbunătățirii generale a îngrijirii medicale în penitenciare.

Opțiuni suplimentare pot fi examinate.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Sistemul de sănătate din penitenciare se află de mult timp la o răscruce de drumuri. Pe parcursul anilor, am asistat la numeroase reforme și ajustări ale politicilor, închisorile, însă, au rămas adesea insuficient deservite și trecute cu vederea în peisajul mai larg al politicii de sănătate. Inconsecvența rezultată în politicile de sănătate din închisori nu numai că pune în pericol bunăstarea deținuților, dar ridică și provocări pentru profesioniștii din domeniul sănătății dedicați deservirii acestei categorii de cetățeni.

Închisorile, fiind medii închise, nu atrag același grad de examinare sau atenție ca problemele de sănătate publică din comunitatea mai largă. Acest lucru duce adesea la o abordare reactivă a elaborării politicilor, mai degrabă decât la o strategie proactivă și cuprinzătoare. Recomandarea cheie din punctul de vedere al îmbunătățirii asistenței medicale pentru deținuți este transferul personalului medical din închisori sub autoritatea Ministerului Sănătății. Acest transfer ar permite să se asigure independența medicilor, o condiție sine qua non pentru stabilirea încrederii între pacienți și practicieni, și să se asigure o mai bună coordonare cu spitalele civile. Un astfel de procedeu va permite lucrătorilor medicali din penitenciare să beneficieze și de instruire continuă calificată, care va spori aptitudinile practice și teoretice ale acestora.

Conform datelor pentru anul 2023, în următoarele state membre ale Consiliului Europei responsabilitatea exclusivă pentru serviciile medicale oferite în penitenciare îi aparține Ministerului Sănătății: Armenia, Cipru, Finlanda, Franța, Islanda, Italia, Luxemburg, Macedonia de Nord, Norvegia, San Marino, Slovenia, Marea Britanie, Andorra.

Clarificarea statutului Penitenciarului nr. 16: elaborarea și armonizarea reglementărilor privind statutul Penitenciarului nr. 16, pentru a se asigura că acesta funcționează în conformitate cu cadrul legal, inclusiv cu reglementările privind asistența medicală, pentru a iniția procesul de acreditare a acestuia.

Digitalizarea tuturor dosarelor medicale și integrarea acestora în sistemul național de dosare medicale, pentru a asigura continuitatea asistenței medicale pentru deținuți.

PAȘII URMĂTORI

01.01.2025 – 31.12.2025 – În această perioadă de timp urmează a fi ajustate politicile execuțional penale în partea ce se referă la îmbunătățirea mecanismului de acordare a asistenței medicale deținuților care suferă de maladii incompatibile sau parțial incompatibile cu executarea pedepsei cu închisoarea, precum și liberarea condiționată înainte de termen a deținuților grav bolnavi. În acest concept, urmează a fi prevăzută îmbunătățirea mecanismului privind acordarea asistenței medicale deținuților în afara sistemului penitenciar și implementat mecanismul de acordare a feedback-ului anonim din partea deținuților în partea ce se referă la calitatea asistenței medicale primite pe parcursul executării pedepsei cu închisoarea. La fel, urmează elaborarea și/sau ajustarea unei politici dietetice pentru instituțiile penitenciare, fapt care ar permite deținuților să se trateze sau să-și mențină starea de sănătate conform prescripțiilor medicale.

01.01.2026 – 31.12.2027 – În această perioadă de timp urmează a fi implementate un șir de schimbări tehnice în cadrul Penitenciarului nr. 16 – Pruncul (Spitalul penitenciar), care ar duce la îmbunătățirea asistenței medicale și, respectiv, ar urgenta acreditarea de către Ministerul Sănătății a instituției medico-sanitare nominalizate. În același context, în perioada indicată urmează a fi inițiat procesul de digitalizare a dosarelor medicale a deținuților precum și instruirea personalului medical în vederea completării corecte a acestora. Totodată, pentru implementarea efectivă a măsurilor nominalizate supra, este necesară actualizarea politicilor naționale de sănătate și includerea explicită a închisorilor în acestea, pentru a asigura conformitatea politicilor cu standardele și practicile medicale moderne.

01.01.2028 – 31.12.2032 – În această perioadă de timp, luând în considerație eficiența măsurilor descrise mai sus, urmează și transferul propriu-zis a angajaților serviciului medical din cadrul ANP sub conducerea Ministerului Sănătății. Între timp urmează a fi alocate cca. 50 000 000 lei din partea Guvernului Republicii Moldova și a partenerilor de dezvoltare pentru renovarea infrastructurii Penitenciarului nr. 16 – Pruncul (Spitalul penitenciar). Sumele de bani indicate supra urmează a fi destinate pentru reparația clădirilor, acoperișurilor, rețelelor de apă și canalizare, energie electrică, și încălzire. Dotări și echipamente – achiziționarea de mobilier, echipamente de securitate, camere de supraveghere, etc. Reabilitarea spațiilor destinate deținuților – camere de detenție, săli de recreere, săli de sport. Respectarea normelor de securitate și siguranță – instalarea de sisteme de securitate și protecție. Renovări ale spațiilor administrative – birouri și zonele de lucru pentru personal.

INFO-CONNECT: COMUNICARE EFICIENTĂ ÎNTRE AUTORITĂȚI ȘI CETĂȚENI

PROIECT DE CERCETARE



Chiril
MURA

Ministerul Afacerilor
Interne



Corina
CAZACU

Cancelaria de Stat



Maria
ȘUȘU

Ministerul Muncii și
Protecției Sociale

INTRODUCERE

Având în vedere schimbările majore din spațiul european și din lume, precum și impactul progresului și evoluției tehnologice, Republica Moldova are nevoie, în calitate de stat candidat al Uniunii Europene, de o schimbare a paradigmei privind procesul și mecanismele comunicării guvernamentale.

Realizarea comunicării într-un mod profesionist este vitală pentru funcționarea eficientă și transparentă a instituției, în interesul cetățenilor. Comunicarea deschisă și pro-activă asigură recepționarea de către toți cetățenii a informației de care aceștia au nevoie și reprezentarea pozițiilor și preocupărilor lor în procesul de elaborare, implementare și evaluare a politicilor, programelor, serviciilor și inițiativelor autorității publice centrale.

Cea mai bună modalitate de a asigura coeziunea între societate și autorități este comunicarea și dialogul interactiv – oferirea publicului informației credibile, adecvate și la momentul potrivit despre dezvoltarea politicii de stat și a oportunităților de oferire a feedbackului.

Scopul acestui proiect este de a îmbunătăți transparența și accesibilitatea informațiilor publice prin reformarea sistemului de comunicare al instituțiilor statului.

Obiectivele principale includ standardizarea platformelor de comunicare utilizate de autorități, simplificarea limbajului în documentele și comunicările oficiale, și crearea unui sistem unificat și accesibil de feedback pentru cetățeni.

Abordarea acestei probleme este crucială pentru a reduce distanța dintre populație și autorități, a crește încrederea publicului în instituțiile statului și a promova o participare civică mai activă și mai informată.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Importanța din ce în ce mai mare a componentei de comunicare la nivelul administrației publice și solicitările din ce în ce mai concrete ale cetățenilor și entităților interesate de activitățile guvernamentale creează nevoia unei abordări unitare în ceea ce privește managementul comunicării la nivelul instituțiilor publice.

Mai mult, dezvoltarea tot mai accentuată a instrumentelor digitale a condus în ultima perioadă la creșterea interesului cetățenilor față de activitatea autorităților și instituțiilor publice din Republica Moldova, fapt ce a impulsionat dezvoltarea la nivelul administrației publice a unor instrumente on-line pentru facilitarea accesului cetățenilor la informațiile de interes public (website-uri, platforme, etc).

În ciuda apariției a tot mai multe instrumente digitale, există numeroase cazuri în care informațiile publicate din oficiu de către autorități nu pot fi accesate facil, fie din cauza arhitecturii deficitare a website-urilor autorităților, fie din cauza publicării în mod nestandardizat, utilizându-se secțiuni și meniuri neunitar aplicate la nivelul tuturor website-urilor instituționale, fie din cauza lipsei actualizării corespunzătoare a conținutului informațiilor publicabile.

Totodată, în contextul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, analizând Rapoartele privind statul de drept ale Comisiei Europene și Recomandările Specifice fiecărei țări din cadrul Semestrului European, s-au subliniat preocupările constante ale forumurilor europene din ultimii ani legate de transparența, previzibilitatea și calitatea proceselor decizionale în general. Necesitatea îmbunătățirii eficienței în domeniul accesului la informațiile de interes public reprezintă o problemă semnalată constant în rapoartele elaborate de Comisia Europeană conținând Recomandări Specifice pentru fiecare stat membru al Uniunii Europene.

În contextul intensificării comunicării online, mai ales în ultimii doi ani, toate instituțiile și autoritățile publice centrale au făcut eforturi pentru a se alinia acestor tendințe. Totuși, în cele mai multe cazuri, rezultatele sunt modeste (date prezentate mai jos). De exemplu, nu în toate cazurile informațiile prezentate pe pagina de internet a instituției sunt actualizate. Doar câteva pagini de internet dispun de tehnologie pentru facilitarea accesului persoanelor cu dizabilități.

Spre exemplu,

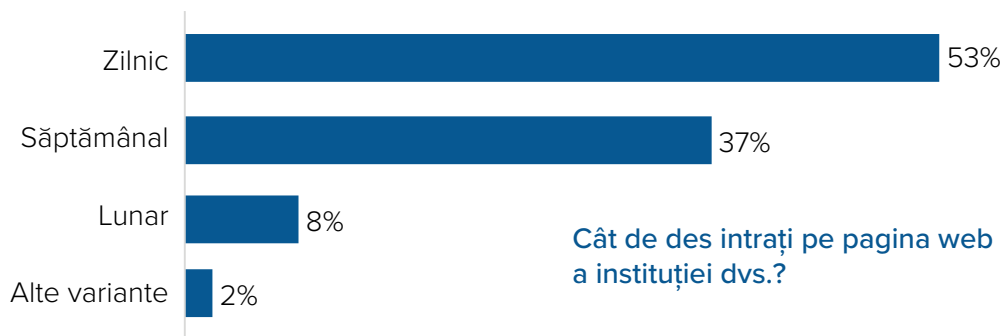
- lipsește accesul pentru persoane cu dizabilități – pagina Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale midr.gov.md; pagina Ministerul Afacerilor Interne mfa.gov.md; pe pagina Ministerului Finanțelor mf.gov.md/ro; MDED mded.gov.md; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare maia.gov.md; Ministerul Apărării www.army.md; Ministerul Educației și Cercetării mec.gov.md; Ministerul Culturii mc.gov.md; Ministerul Mediului mediu.gov.md; Ministerul Energiei energie.gov.md/ro;
- dispune de mijloace pentru persoane cu dizabilități – Ministerul Justiției justice.gov.md/ro; Muncii și Protecției Sociale social.gov.md; Ministerul Afacerilor Interne mai.gov.md/ro; Ministerul Sănătății ms.gov.md.

Lipsa accesului pentru categoriile vulnerabile este unul dintre impedimentele care creează restricționarea cetățenilor la informații de interes public.

La nivel internațional, standardele de accesibilitate pentru paginile web sunt stabilite în special prin Orientările privind accesibilitatea conținutului web (WCAG) 2.1.¹ În UE, acest standard este integrat prin Directiva 2016/2102 din 26 octombrie 2016 privind accesibilitatea paginilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public, introducând standardul EN 301549 (bazat pe WCAG 2.1) pentru paginile web ale tuturor instituțiilor din sectorul public. Prezenta directivă subliniază, de asemenea, necesitatea de a asigura conformitatea paginilor web și a aplicațiilor mobile ale organelor din sectorul public cu cerințele de accesibilitate, precum și necesitatea unei proceduri adecvate și eficiente de asigurare a respectării legislației pentru a garanta respectarea prezentei directive.

Ținem să menționăm că însuși Politica de comunicare a Uniunii Europene² este întemeiată pe Carta Drepturilor Fundamentale, care garantează tuturor cetățenilor Europeni dreptul de a fi informați. În linie cu prevederile Cartei și cu Orientările Comisiei Europene (CE) și ale Parlamentului European, se urmărește necesitatea unei informări transparente și unitare a publicului cu activitatea guvernamentală. În contextul eforturilor pe care le depune Republica Moldova la etapa actuală privind integrarea în spațiul UE, consolidarea transmiterii informației de către APC conform modelului european ar aduce un plus valoare la procesul de integrare.

Suplimentar la cele expuse, analizând Raportul „Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale (Rezultatele sondajului funcționarilor publici)” realizat în proiectul „Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova” implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău, anul 2024,, remarcăm faptul că în jur de jumătate de respondenți (în medie, 53%) susțin că accesează pagina web a instituției în fiecare zi, 37% – săptămânal, iar ceilalți cu o frecvență mai rară sau ocazional.



1. <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>

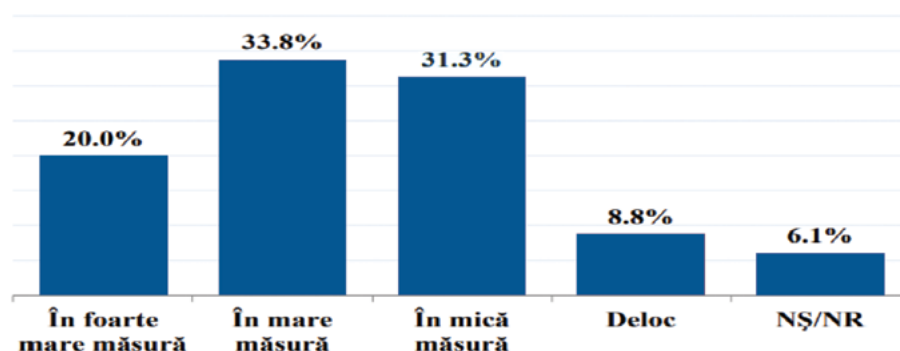
2. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/144/communication-policy>

Unii respondenți consideră că pagina web a instituției în care activează e bine organizată, actualizată și destul de accesibilă pentru diferite categorii de utilizatori și că deja a demarat procesul de îmbunătățire a acesteia conform cerințelor Legii privind accesul la informațiile de interes public nr. 148/2023. Alții au remarcat că structura paginii web e greoaie și căutarea unor informații ia mult timp, că informarea nu este adaptată pentru persoanele cu nevoi speciale sau nu este pe înțelesul cetățenilor simpli.

Fiind rugați să vină cu propuneri de îmbunătățire a calității paginii web, mulți respondenți și-au expus părerile. Toate propunerile expuse în profilul entităților publice fi vizualizate în anexele la prezentul raport.³

Totodată, reieșind din Raportul „Barometrul Opiniei Publice” realizat de către Institutul de Politici Publice⁴, la întrebarea: „În ce măsură considerați că oamenii au acces liber la informație?” cca 20 % din respondenți au chestionat răspunsul „în foarte mare măsură” ceea ce reprezintă o pondere foarte scăzută și îngrijorătoare.

**Distribuția răspunsurilor la întrebarea:
În ce măsură considerați că oamenii Dvs. au acces liber la informație?**



Fiind rugați să vină cu propuneri de îmbunătățire a calității paginii web, mulți respondenți și-au expus părerile. Toate propunerile expuse în profilul entităților publice fi vizualizate în anexele la prezentul raport.⁵ Analizând chestionarul completat, remarcăm faptul că cele mai mari probleme se referă la complexitatea limbajului, la meniul complicat prezentat pe paginile web și lipsa mecanismelor adaptate persoanelor cu dizabilități, etc.

În lipsa unei transpuneri a informațiilor într-un limbaj accesibil și canale de comunicare accesibile, cetățenii pot fi excluși sau marginalizați în procesele decizionale și de guvernare. Ba mai mult, ne putem afla în fața situației când informația este transmisă pe canale de comunicare fie greu de utilizat, fie greu de identificat de către public. Această situație poate afecta încrederea în instituțiile statului și poate diminua participarea civică activă în societate.

Reieșind din cele expuse mai sus, comunicarea ineficientă dintre autoritățile publice și cetățeni se manifestă prin 3 cauze sistemice care au fost identificate:

1. *Utilizarea haotică/nestandardizată a instrumentelor și platformelor de comunicare, care nu duce la o creștere de interes din partea publicului țintă;*
2. *Limbajul complex folosit de instituțiile statului;*
3. *Nivelul limitat de interacțiune directă cu publicul țintă și recepționarea feedback-ului din partea societății.*

Utilizarea haotică și non-standardizată a instrumentelor de comunicare pe diferite platforme de către ministerele din Republica Moldova afectează accesibilitatea și eficiența comunicării cu publicul.

.....

3. <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2024/07/Calitatea-politicilor-anticoruptie-si-climatul-de-lucru-in-autoritatele-publice-centrale.pdf>

4. <https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Sondajul-BOP-noiembrie-2022.pdf>

5. <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2024/07/Calitatea-politicilor-anticoruptie-si-climatul-de-lucru-in-autoritatele-publice-centrale.pdf>

Ministerele din Republica Moldova aleg platformele de comunicare într-un mod aleator, fără a urma un model uniform (a se vedea Tabel. 1). De exemplu, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitale are o prezență diversificată pe mai multe platforme (site oficial, YouTube, Instagram Facebook, TikTok și LinkedIn), în timp ce alte ministere, precum Ministerul Afacerilor Interne (site oficial, YouTube, Facebook și X – fostul „Twitter”), folosesc un număr diferit de canale.

Ministere și Canalele lor Social Media													
	ME	MAI	MS	MM	MEC	MIDR	MAE	MJ	MMPs	MF	MDEC	MAIA	MA
Web site	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Instagram		x	x	x	x	x	x	x			x		x
You-Tube	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LinkedIn	x				x	x	x			x	x		
X	x	x	x	x			x	x	x		x		x
Tik-Tok	x		x	x	x								
Telegram	x						x						x
Facebook	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Viber			x										
Whatsapp							x						
Flickr	x					x							x

Tabel 1. Prezența Ministerelor pe Social Media

Totuși când analizăm activitatea ministerelor pe aceste platforme, (a se vedea Tabel. 2), observăm că unele ministere creează conturi pe platforme, dar nu sunt active pe acestea. De exemplu, Ministerul Sănătății – cu ultima postare pe Instagram din 18.06.2023.

	ME	MAI	MS	MM	MEC	MIDR	MAE	MJ	MMPs	MF	MDEC	MAIA	MA
Web site	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Instagram			x		x	x	x	x			x		x
You-Tube	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LinkedIn							x			x			
X		x					x				x		x
Tik-Tok	x												
Telegram	x												x
Facebook	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Viber			x										
Whatsapp													
Flickr						x							

Tabel 2. Prezența de facto a Ministerelor pe Social Media

În urma desfășurării unei analize a prezenței și activității online a diferitelor ministere, inclusiv site-urile oficiale și conturile de social media, am constatat că, deși Facebook este cea mai populară platformă folosită de ministere, lipsa unui sistem uniform de navigare între platforme și actualizarea inegală a conținutului contribuie la confuzie și dificultăți pentru utilizatori. Sondajele și analizele de conținut confirmă că lipsa unei standardizări în comunicare afectează accesibilitatea și eficiența informațiilor oferite. În plus, lipsește un mesaj uniform pe platformele de social media care să centralizeze informațiile despre celelalte canale oficiale, ceea ce poate duce la confuzie și dificultăți în găsirea informațiilor relevante.

Concluziv, utilizarea haotică și non standardizată a platformelor de comunicare de către ministere afectează negativ accesibilitatea și coerența informațiilor, așa cum reiese din analiza prezenței online a ministerelor și din sondajele realizate.

Totodată⁶, pentru a sprijini autoritățile publice în îndeplinirea cerințelor lor proactive în materie de transparență, numeroase țări au introdus soluții tehnice speciale, cum ar fi arhitectura integrată a paginilor web ale organelor publice bazate pe o interfață gestionată la nivel central. Datorită acestui fapt, autoritățile nu și-au configurat propriile pagini web de la zero, dar vor putea doar să introducă datele necesare în infrastructura stabilită la nivel central. În Spania, de exemplu, portalul pentru transparență permite autorităților publice să publice toate informațiile care trebuie publicate în conformitate cu normele în materie de transparență proactivă. De asemenea, acest portal permite cetățenilor să depună cereri de informații publice, precum și să verifice statutul acestora. Portalul conține, de asemenea, o listă de refuzuri de acces la informații, precizând motivele refuzului. În Polonia, sistemul centralizat de acces la informațiile publice este o aplicație care permite standardizarea paginilor web ale instituțiilor publice. Prin intermediul acestei aplicații, instituțiile publice pot crea și gestiona site-urile lor individuale. Acest portal conține, de asemenea, baza de date completă a entităților care și-au creat site-urile web.

O altă practică bună sunt portalurile de date deschise, de exemplu portalul din Regatul Unit data.gov.uk care conține peste 50 000 de seturi de date sau portalul ucrainean data.gov.ua care conține peste 30 000 de seturi de date. Astfel de portaluri se bazează pe ideea că furnizorii de informații încarcă seturi de date într-o bază de date gestionată la nivel central, disponibilă publicului, cu un motor de căutare care să le permită utilizatorilor să detecteze informații relevante.

Activitatea pe profilurile de socializare a autorităților publice este o chestiune de mare sensibilitate, având în vedere natura acestui canal și mecanismele încă slabe de combatere a dezinformării pe platformele de socializare. Pe de altă parte, este de așteptat ca autoritățile publice să utilizeze aceste canale și să comunice activ cu cetățenii prin intermediul lor. Prin urmare, unele guverne au elaborat orientări mai detaliate privind utilizarea profilelor de socializare de către organele publice. De exemplu, în Malta, a fost elaborat un Manual Social Media detaliat pentru toate organele de servicii publice.⁷

Suplimentar la cele expuse, complexitatea limbajului utilizat de instituțiile statului afectează negativ nivelul de percepție, absorbție și dorința publicului de a accesa informațiile furnizate.

În textul comunicatelor de presă și în prezentările video ale instituțiilor, unde limbajul complex poate împiedica înțelegerea ușoară a informațiilor, constatăm că nu există încă reguli precise care să ghideze stilul de comunicare al instituțiilor cu cetățenii.

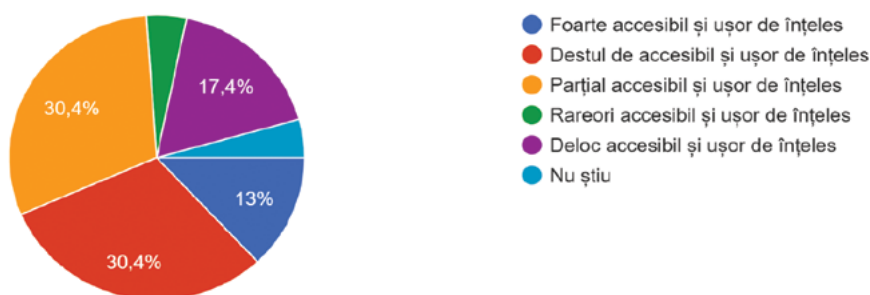
Pentru a demonstra aceasta, am analizat comunicările de presă și conținutul video ale instituțiilor, observând că adesea sunt folosiți termeni tehnici și structuri de propoziții complexe care nu sunt accesibile publicului larg, inclusiv și termeni destul de complicați chiar și pentru personalul din cadrul instituției, care dispun de studii superioare și experiență de muncă (datele respective se confirmă prin sondajul efectuat asupra funcționarilor publici din instituțiile statului, a se vedea linkul mai jos⁸). Numărul accesării linkurilor cu știri și numărul comentariilor la aceste postări confirmă că acest tip de limbaj afectează negativ înțelegerea și accesibilitatea informațiilor.

Reieșind din chestionarul aplicat în rândul cetățenilor, doar 30,4 % din respondenți au chestionat nivelul de percepție a informației „Destul de clar” ceea ce reprezintă o rată foarte mică. Totuși cum rămâne cu limitarea persoanelor cu dizabilități la accesul la informație. Din analiza efectuată mai sus constatăm că lipsa instrumentelor pentru persoane cu deficiențe de vedere afectează și limitează accesul la informație.

.....

6. https://www.asd.md/wp-content/uploads/2024/07/ghid_practic_al_legii_privind_accesul_la_informatiile_de_interes_public_1_0.pdf pagina 41
7. https://www.asd.md/wp-content/uploads/2024/07/ghid_practic_al_legii_privind_accesul_la_informatiile_de_interes_public_1_0.pdf pagina 44
8. <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2024/07/Calitatea-politicilor-anticoruptie-si-climatul-de-lucru-in-autoritatele-publice-centrale.pdf>

În ce măsură informațiile sunt prezentate într-un format accesibil și ușor de înțeles?



23 răspunsuri

Lipsa unui sistem unificat și accesibil de feedback duce la o participare scăzută a cetățenilor în interacțiunea cu instituțiile publice.

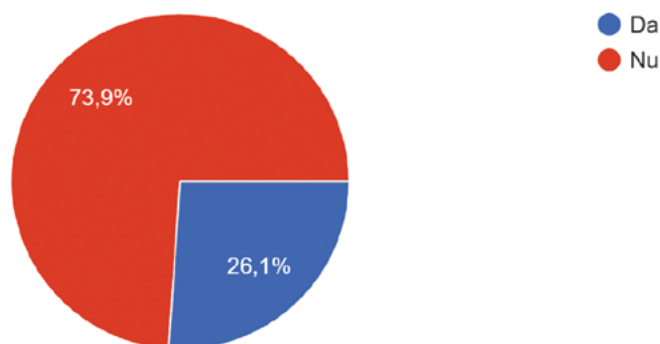
În ceea ce privește interacțiunea cu publicul în mediul online, aceasta este limitată. Analizând structura site-urilor oficiale a autorităților publice din Republica Moldova, concluzionăm că interacțiunea online prin completarea de formulare lipsește, iar comparativ cu instituții similare din alte țări, prezența pe canalele media de socializare este redusă (reieșind din modelul prezentat mai sus, cum ar fi Marea Britanie, Malta, Ucraina). În prezent, nu există un cadru unitar reglementat pentru desfășurarea activităților de comunicare pe canalele media de socializare, acestea derulându-se conform procedurilor aplicabile celorlalte tipuri de comunicări.

Prezența în rețele de socializare a instituțiilor administrației centrale este redusă, principala rețea utilizată fiind Facebook. Analiza comunicării pe Facebook a evidențiat faptul că aceasta se axează cu precădere pe managementul imaginii și este unidirecțională. Din punct de vedere a mesajelor întâlnite în postări, acestea sunt în principal: comunicate de presă, conferințe de presă, informări din ședințe de guvern, etc.

Dialogul cu cetățenii prin intermediul platformei analizate nu este încurajat. Mesajele care conțin îndemnuri la acțiune din partea publicului – distribuie a postării, comentarii, urmărirea contului instituției – sunt foarte reduse, la fel și cele care presupun inițierea unor discuții, dezbateri.

Din analiza sondajului aplicat în rândul cetățenilor, 73,9% au chestionat lipsa ocaziei de a transmite feedback autorităților despre informația recepționată.

Ați avut vreodată ocazie să oferiți feedback autorităților despre informațiile primite?



23 răspunsuri

Suplimentar, analiza instrumentelor de feedback arată că „Platforma de idei a MAI” (Spațiu virtual pentru cetățeni de a propune idei și soluții privind îmbunătățirea serviciilor MAI) a avut doar 32 de mesaje pentru întreaga perioadă a anului trecut, în timp ce în primele 6 luni ale anului 2024, instituția a primit 120 de apeluri telefonice și peste 150 de mesaje pe Facebook. De asemenea, site-ul particip.gov.md, destinat dezbaterii publice a proiectelor legislative, a înregistrat 511,825 de vizualizări, dar numai 14 comentarii noi și 47 comentarii revizuite/publicate. Totodată, am constatat că puține platforme au chestionare de feedback pe pagină:

Instituția	Mijloace de feedback
ME	-
MAI	+
MS	-
MM	-
MEC	+ (petiții)
MIDR	+ (petiții)
MAE	-
MJ	-
MMPS	-
MF	-
MDED	+
MAIA	+ (au chat online, chiar pe site)
MA	+
MC	-

Tabel 3. Funcționalități de Feedback pe Site-urile Ministerelor

Aceste date sugerează că cetățenii întâmpină dificultăți în utilizarea eficientă a platformelor oficiale de feedback. Analiza acestor date relevă un decalaj semnificativ între volumul de feedback primit prin canale tradiționale și utilizarea platformelor online, indicând probleme de accesibilitate și de atracție a acestora.

Lipsa unui sistem unificat de feedback și dificultățile de accesare a platformelor de feedback contribuie la o participare scăzută a cetățenilor în interacțiunea cu instituțiile publice, conform analizei statistice a numărului de mesaje și comentarii primite.

Totodată, reieșind din Raportul „Barometrul Opiniei Publice” realizat de către Institutul de Politici Publice⁹, cca 73.8 % din populație utilizează zilnic internetul (ceea ce reiese 6-7 zile pe săptămână). Dintre care 61.4% utilizează platforma Facebook. Totuși impactul în ceea ce privește accesarea și impactul pe paginile oficiale ale instituțiilor fiind unul destul de redus comparativ cu numărul de utilizatori ai internetului.

Efectele problemei:

Cetățenii, inclusiv persoanele angajate în cadrul autorităților, experimentează confuzie din cauza lipsei de claritate privind canalele oficiale pentru obținerea informațiilor relevante.

Lipsa unui sistem unificat și standardizat de comunicare poate face dificilă identificarea surselor oficiale de informație. Cetățenii întâmpină probleme în a găsi informațiile necesare dacă instituțiile publice folosesc platforme și canale diferite fără o coordonare eficientă. Aceasta generează confuzie și frustrare, îngreunând accesul la informațiile esențiale.

Analiza arată că numărul mic de mesaje primite pe platformele oficiale de feedback, cum ar fi „Platforma de idei a MAI” (32 mesaje în 2023), comparativ cu numărul mare de apeluri și mesaje primite pe rețelele sociale (120 apeluri telefonice și peste 150 mesaje pe Facebook în primele 6 luni din 2024), sugerează că cetățenii întâmpină dificultăți în utilizarea canalelor oficiale. În plus, site-ul particip.gov.md, cu 511,825 de vizualizări, a generat doar 14 comentarii noi, indicând probleme de accesibilitate și claritate.

.....
9. <https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Sondajul-BOP-noiembrie-2022.pdf> pagina 25.

Drept urmare, confuzia cetățenilor privind canalele oficiale de informare este reală, având în vedere discrepanțele între utilizarea canalelor de feedback oficiale și alte forme de contact, precum apelurile telefonice și mesajele pe rețelele sociale.

Cetățenii consideră dificilă înțelegerea informațiilor și comunicărilor oficiale, ceea ce duce la erori de interpretare și o implicare mai mică în procesele publice.

Limbajul complex utilizat în comunicările oficiale poate face dificilă înțelegerea clară a informațiilor de către cetățeni. Aceasta poate rezulta în interpretări greșite și poate descuraja participarea publicului în procesele de consultare sau în alte activități de implicare civică. Comunicările complicate pot limita accesul efectiv la informații esențiale și pot reduce transparența instituțiilor publice.

Consecințe: Fără feedback direct și relevant din partea cetățenilor, autoritățile riscă să ia decizii mai puțin informate care nu reflectă nevoile și preocupările reale ale publicului.

Lipsa unui sistem eficient de colectare a feedback-ului de la cetățeni poate duce la luarea unor decizii care nu sunt bine fundamentate. Dacă autoritățile nu dispun de informații adecvate privind preocupările și necesitățile publicului, aceste decizii pot fi ineficiente sau nerelevante pentru comunitate. Mai mult de atât, aceștia pot avea viziuni distorsionate asupra percepției cetățenilor despre activitatea lor. Astfel, este esențial ca feedback-ul publicului să fie integrat în procesul decizional pentru a asigura soluții eficiente și bine adaptate nevoilor cetățenilor.

Așadar, lipsa de feedback direct și relevant duce la luarea unor decizii mai puțin informate de către autorități, așa cum reiese din analiza numărului mic de comentarii și din discrepanțele dintre vizualizările platformelor de participare și feedback-ul efectiv colectat.

Transmiterea informațiilor către public și accesarea platformelor digitale de informare reprezintă o problemă esențială care afectează relația dintre cetățeni și autorități. Ineficiența în comunicarea și accesibilitatea informațiilor contribuie la amplificarea distanței dintre populație și instituțiile statului, având un impact negativ asupra transparenței și încrederii publicului în instituțiile publice.

Grupurile țintă: Cetățenii Republicii Moldova de orice vârstă care dețin un dispozitiv electronic cu acces la internet.

Autoritățile publice sunt responsabile pentru îmbunătățirea canalelor de comunicare și pentru asigurarea că informațiile sunt transmise clar și accesibil.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt)

Dreptul la informație al fiecărui cetățean este consacrat de Constituția Republicii Moldova, subliniind importanța accesului liber la informațiile de interes public. În plus, Legea nr. 982/2000 privind Libertatea de Acces la Informație reglementează dreptul cetățenilor de a solicita și primi informații de interes public. Totuși, aplicarea adesea ineficientă a acestei legi și absența unor mecanisme clare de implementare contribuie la problema actuală. Legea nr. 239/2008 privind Transparența Decizională în Administrația Publică impune obligația autorităților de a consulta publicul în procesul decizional și de a asigura accesul la informații relevante. Cu toate acestea, conform observațiilor anterioare, implementarea acestei legi este adesea deficitară, iar consultările publice reprezintă, mai degrabă, un proces iluzoriu.

- ☐ Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație;
- ☐ Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare;
- ☐ Hotărârea Guvernului nr. 1211/2010 cu privire la unitatea de informare și comunicare cu mass-media a autorității administrației publice centrale;
- ☐ Hotărârea Parlamentului nr. 416/2023 privind aprobarea Concepției de comunicare strategică și contraracare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și a ingerințelor străine pentru anii 2024 – 2028;

- ❑ Hotărârea 728/2023 cu privire la site-urile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora.

Deși diverse autorități au dezvoltat site-uri web și portaluri online pentru a facilita accesul la informații publice, problemele legate de utilizare și accesibilitate, precum și actualizarea insuficientă a informațiilor, limitează eficiența acestor platforme. Problema transmiterii ineficiente a informațiilor și accesarea acestora reflectă deficiențe atât în cadrul normativ existent, cât și în implementarea măsurilor de transparență. Deși există reglementări și inițiative menite să îmbunătățească comunicarea între autorități și cetățeni, aplicarea efectivă a acestora este adesea inconsistentă și insuficientă. Prin urmare, este esențială revizuirea și consolidarea mecanismelor de transparență și acces la informație pentru a reduce distanța dintre populație și autorități și pentru a îmbunătăți încrederea publicului în instituțiile statului. Întrebarea esențială rămâne: poate orice formă de publicație din partea statului să fie considerată conformă cu dreptul la informare? Este considerat îndeplinit principiul transparenței în cazul în care instituțiile utilizează un limbaj complex, inaccesibil majorității cetățenilor, și publică informații neatractive pe platforme fragmentate?

OBIECTIVE

Termen scurt:

- Studiul de fezabilitate privind situația în comunicare la nivel guvernamental.

Termen mediu:

- Standardizarea comunicării prin intermediul creării strategii de comunicare la nivel guvernamental;
- revizuirea instrumentelor de feedback în baza studiului de fezabilitate;
- instituirea grupului de comunicare de criză cu crearea SOP-urilor relevante pentru fiecare minister;

Termen lung:

- ridicarea nivelului de încredere, interacțiune și implicării a publicului larg;
- creșterea capacității instituțiilor publice de a asigura părților interesate un nivel ridicat de acces la informații de interes public;
- îmbunătățirea gradului de participare publică și de armonizare a procesului de consultare pentru asigurarea transparenței decizionale;
- realizarea unei platforme „transparenta.gov.md”- site centralizator cu informațiile obligatoriu de publicat de către instituțiile publice, concomitent cu furnizarea de asistență tehnică pentru creșterea capacității interne în afișarea de informații standardizate.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Implementarea unei soluții complete care combină popularea unor platforme online centralizate și standardizarea procedurilor de comunicare în cadrul instituțiilor publice. Această opțiune cuprinde atât problemele legate de accesibilitatea informațiilor, cât și cele legate de uniformitatea și claritatea comunicării. Combinația propusă poate conduce la o îmbunătățire semnificativă a transparenței și a participării publice. Cu toate acestea, schimbarea necesită coordonare între mai multe departamente și poate fi mai complex de gestionat.

Ulterior, se impune crearea unor ghiduri și reguli clare pentru comunicarea instituțiilor, care să includă recomandări pentru utilizarea unui limbaj simplu și accesibil și pentru standardizarea formatului comunicărilor. Acest demers este necesar în vederea îmbunătățirii clarității și accesibilității informațiilor. Drept urmare, se poate reduce confuzia și crește încrederea publicului în informațiile furnizate. Este o măsură care implică costuri minime asociate cu dezvoltarea ghidurilor și trainingul personalului pentru implementarea acestora, spre deosebire de opțiunea anterioară.

Așadar, măsurile care s-ar impune în cazul selectării acestei opțiuni sunt: elaborarea ghidurilor, distribuirea acestora către instituții și organizarea de cursuri de formare pentru angajați. În fine, o altă perspectivă ar fi integrarea unui sistem de feedback direct în paginile de social media ale instituțiilor publice, care să permită cetățenilor să lase comentarii, sugestii și întrebări într-un mod structurat și accesibil. Facilitarea interacțiunii directe cu cetățenii și colectarea feedback-ului într-un mod organizat poate îmbunătăți răspunsurile la întrebările și problemele cetățenilor și poate facilita crearea unei guvernări centrate pe

nevoile oamenilor. Investițiile pentru dezvoltarea și integrarea sistemului de feedback, precum și costuri pentru monitorizarea și gestionarea feedback-ului nu vor fi foarte mari, din moment ce toate ministerele au deja pagini web în care poate fi integrat acest mecanism.

Demersurile ce vor fi necesare a fi întreprinse pentru aducerea la îndeplinire a prezentului obiectiv, constă în dezvoltarea și integrarea sistemului de feedback în paginile de social media, formarea personalului pentru gestionarea acestuia, și promovarea utilizării sistemului.

În vederea structurării celor expuse prezentăm următorul plan de acțiuni:

- ☐ Crearea unui management al comunicării guvernamentale (Strategia pentru managementul comunicării Guvernamentale a Republicii Moldova) – unde va fi dezvoltată cu prioritate componenta de centralizare a procesului de comunicare, în sensul implementării, operaționalizării și monitorizării unui mecanism prin care informațiile cu privire la anumite activități, mesaje, programe și priorități guvernamentale să fie diseminate, ca linii directe, către ministere și structuri subordonate, astfel încât să asigure predictibilitatea, coerența și eficiența comunicării guvernamentale. Asigurarea unei narațiuni coerente în comunicarea guvernamentală, precum și a unei voci unice, este de natură de a stimula încrederea cetățenilor în acțiunile guvernului și poate contribui la schimbarea atitudinilor și comportamentului acestuia în legătură cu deciziile și procesele guvernamentale. Totodată prin acest proiect se vor standardiza paginile de internet a ministerelor, uniformizarea modului de prezentare a informațiilor de interes public. Aceasta va urmări și dezvoltarea unor viziuni comune în ceea ce privește comunicarea instituțiilor publice la nivel central.
- ☐ Crearea unui Manual Social Media pentru serviciul public din Republica Moldova ;
- ☐ Crearea grupului de lucru în domeniul comunicării strategice la nivel guvernamental cu dezvoltarea ulterioară a acestui grup în „creierul comunicării” la nivel guvernamental și internațional. Lucrul acestui grup poate necesita adaosuri adiționale la salariu care îl primesc comunicatorii din grup la job-ul de bază.
- ☐ Inițierea a unui studiu de fezabilitate privind punctele forte/slabe a instituțiilor de stat cu ulterioară creare a strategiei guvernamentale în baza studiului desfășurat. Această opțiune necesită timp pentru realizare, implicarea unui număr de 15-18 persoane pentru a facilita acest proces, iar pentru un rezultat mai bun consultări cu experți regionali/internaționali și achitarea salariilor pentru aceștia, dar nu și implicarea totală a experților în procesul de creare a strategiei.
- ☐ Adăugarea chat-urilor pe toate paginile web oficiale a ministerelor pentru a ușura posibilitatea de a contacta cu instituția vizată prin intermediul recursului oficial (paginei web). Această opțiune necesită verificarea posibilităților tehnice, dacă este posibil de a adăuga acest chat pe platforma web, iar procedurile de creare/instalare vor necesita și costuri adiționale din partea fiecărei instituție.
- ☐ Dezvoltarea platformei particip.gov.md. Necesită o revizuire a politicii de informare a populației privind această platformă și/sau adăugarea opțiunilor obligatorii pentru accesarea acestui resurs și comentarea actelor normative care sunt publicate.
- ☐ Cooperarea cu mass-media pentru a ”primi” câte o oră pe săptămână pentru fiecare minister care va avea posibilitatea de a relata informații importante pentru societate sau chiar și de a răspunde la întrebări în prime-time. Această opțiune poate necesita achitarea a semenilor servicii sau această conlucrare poate deveni un instrument de șantaj a presei cointerese în primirea informației pentru ora care o vor oferi.
- ☐ Traducerea conținutului în 3 limbi (ro/ru/eng), inclusiv subtitrarea, cartolinele și textul comunicatelor. Această opțiune necesită un număr mare de persoane pentru perfectarea lucrului, dar acest fapt poate fi înlăturat prin folosirea IA.
- ☐ Introducerea unui bloc informativ cu cele mai relevante întrebări pentru cetățenii din diasporă.

Fără intervenții.

Dacă nu vor fi schimbate abordările față de comunicarea curentă cu publicul larg, nivelul încrederii cetățenilor ca și situația vor evolua foarte încet, timpul va fi pierdut, iar nivelul îmbunătățirii comunicării a Guvernului cu cetățenii va va irosi bani pentru campanii care nu vor fi „absorbite de populație”. Totodată luând în considerație participarea activă a comunicatorilor Guvernului la dezvoltarea conținutului fiecărei instituții (aceste recomandări sunt trasate în cadrul „Ședinței comunicatorilor” care are loc la Guvern), dar și implicării experților lucrurile nu vor sta pe loc, și vor avea o evoluție, dar mai încetă, pentru că lucrurile vor continua să se dezvolte chaotic, fără centralizare și planificare pe termen lung.

Intervenții comprehensive.

O abordare corectă în viziunea noastră, reiese din obiectivele menționate, aceasta treptat și cu o „înțelegere” a situației mai profundă, va duce la o planificare eficientă și ulterior, posibil la un rezultat remarcabil în vederea comunicării per ansamblu și a interacțiunii cetățenilor cu platformele instituționale.

Intervenții parțiale.

O opțiune parțială ar putea fi inițierea studiului de fezabilitate la nivel ministerial cu o ulterioară raportare către Guvern, după care Guvernul indică direcția și obiectivele de dezvoltare după sesiunile de lucru cu fiecare minister, iar drept rezultat este dezvoltarea propunerilor indicate la nivel ministerial fără implicarea altor instituții/ministere decât Guvernul.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Acest studiu subliniază necesitatea revizuirii și standardizării comunicării strategice între instituțiile de stat și cetățeni. Interacțiunea actuală este predominant unidirecțională, cu o dinamică autoritate – cetățean, ceea ce sugerează că există un deficit semnificativ în comunicarea eficientă. Este esențial să se acorde o atenție sporită nu doar resurselor necesare pentru dezvoltarea sistemului de comunicare, ci și voinței fiecărui specialist în comunicare și a dorinței cetățenilor de a căuta și absorbi informațiile prezentate. O înțelegere profundă a nevoilor cetățenilor va ghida dezvoltarea strategiei de comunicare, dar atragerea și menținerea interesului publicului sunt cruciale pentru succesul acesteia.

Statul trebuie să se apropie de aspirațiile cetățeanului și să îmbunătățească transparența și accesibilitatea informațiilor. Acest obiectiv necesită flexibilitate, cunoștințe și empatie, manifestate prin metode și instrumente adecvate. Planificarea atentă și controlul riguros al implementării sunt esențiale pentru a obține rezultatele dorite și pentru a menține interesul cetățenilor. Instrumentele de comunicare sunt doar un aspect al procesului, iar succesul lor depinde de utilizarea strategică și de adaptarea constantă la feedback-ul publicului.

În concluzie, instituțiile de stat trebuie să investească în dezvoltarea unor strategii de comunicare mai eficiente și să pună prioritate pe nevoile cetățenilor pentru a îmbunătăți interacțiunea și a construi încrederea.

PAȘII URMĂTORI

În primă fază, vom stabili proceduri standardizate pentru comunicarea informațiilor. În perioada următoare, ne vom concentra pe crearea și implementarea platformei online. După aceasta, vom organiza cursuri de formare pentru personalul care va utiliza platforma. Vom stabili un sistem de feedback pentru a monitoriza eficiența implementării și a aduna informații valoroase. Indicatorii de performanță vor fi folosiți pentru a evalua impactul platformei și a procedurilor standardizate, iar măsurile vor fi ajustate pe baza rezultatelor obținute.

EPUIZAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE CENTRALE

PROIECT DE CERCETARE



**Doina
POPA**

Ministerul Muncii și
Protecției Sociale



**Aurelia
POPOV**

Ministerul Sănătății



**Nicu
STAVINSCHI**

Ministerul Educației
și Cercetării



**Silvia
BRAȘOVEANU**

Ministerul Educației
și Cercetării

INTRODUCERE

Epuizarea profesională reprezintă o consecință a expunerii la stresul prelungit cu impact asupra performanței individuale și a serviciilor publice oferite cetățenilor.

Scopul propunerii de politică publică este de a îmbunătăți condițiile de muncă și bunăstarea angajaților din acest sector, pentru a asigura o administrație eficientă și sustenabilă.

Obiectivele propunerii includ:

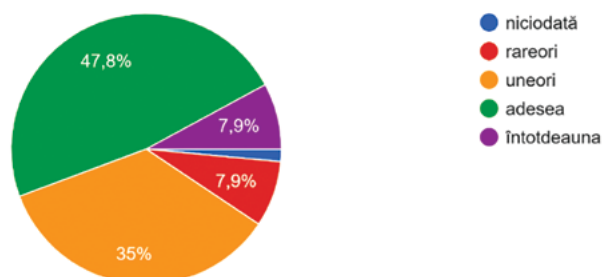
1. **Reducerea nivelului de stres și epuizare:** Prin identificarea și reducerea surselor principale de stres și epuizare profesională în cadrul APC.
2. **Îmbunătățirea sistemului de recunoaștere și apreciere:** Prin dezvoltarea unui sistem clar și echitabil de recunoaștere a performanței și contribuțiilor angajaților, pentru a crește motivația și angajamentul acestora față de sarcinile de serviciu.
3. **Promovarea unor condiții de muncă sănătoase:** Prin implementarea măsurilor care să sprijine sănătatea mentală și fizică a funcționarilor publici, cum ar fi programe de gestionare a stresului, activități de wellness și facilitarea unui echilibru între viața profesională și cea personală.
4. **Îmbunătățirea proceselor și procedurilor:** Prin simplificarea și modernizarea proceselor birocratice, pentru a reduce frustrările și a crește eficiența în administrarea publică.
5. **Promovarea dezvoltării profesionale continue:** Prin oferirea de oportunități de formare și perfecționare profesională, pentru a sprijini dezvoltarea competențelor și carierei funcționarilor publici din APC.

Relevanța acestei probleme rezidă în asigurarea unei administrații publice eficiente și încrederii cetățenilor în instituțiile guvernamentale. Epuizarea profesională poate afecta negativ performanța și moralul angajaților, având impact direct asupra serviciilor oferite și capacitatea de răspuns la nevoile societății. Prin implementarea unei politici publice dedicate, se urmărește consolidarea capacității APC de a răspunde eficient provocărilor și cerințelor actuale și viitoare ale administrației publice.

DESCRIEREA PROBLEMEI

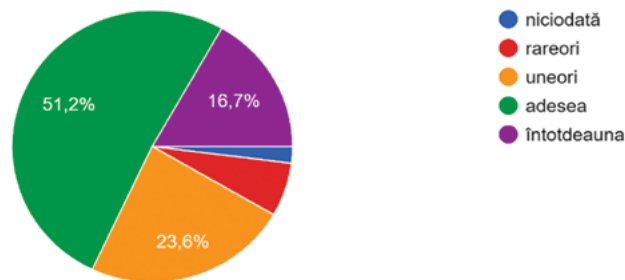
9 din 10 funcționari din administrația publică centrală sunt epuizați și suprasolicitați la locul de muncă. Conform unui sondaj realizat printre 203 funcționari publici, 90,7 % dintre funcționari raportează sentimente de epuizare la locul de muncă, iar 91,5% sunt suprasolicitați.

4. Cât de des vă simțiți epuizat la locul de muncă?
203 răspunsuri



3. Cât de des simțiți că sunteți suprasolicitat la locul de muncă?

203 răspunsuri



Cauza 1

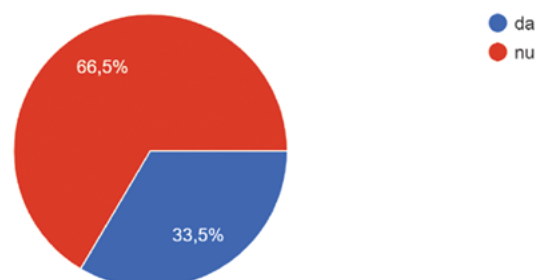
Volumul de muncă este una dintre cauzele principale a epuizării profesionale a funcționarilor din administrația publică centrală. 66,5% dintre respondenții sondajului au menționat că volumul de muncă nu corespunde în mod direct programului lor de lucru, iar birocrăția excesivă și procedurile complicate duc la scăderea motivației și satisfacției în muncă.

Efect 1

Scăderea satisfacției și motivației în muncă: Dacă angajații se simt copleșiți de volumul de muncă și de birocrăție, satisfacția precum și motivația lor în muncă poate scădea semnificativ. Ei pot percepe că nu pot atinge standardele de performanță sau că nu li se oferă suficient sprijin pentru a-și realiza munca în mod eficient și satisfăcător. Astfel, conform sondajului realizat, 66,5% din respondenți au raportat că volumul de lucru nu este direct proporțional cu orele de muncă.

5. Considerați că volumul de lucru este direct proporțional cu orele de muncă?

203 răspunsuri

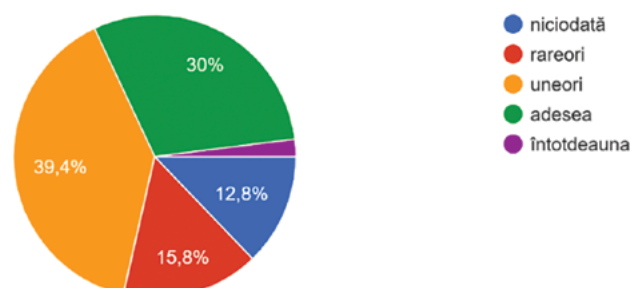


Cauza 2

Conform sondajului, o altă cauză a epuizării profesionale este atribuirea de sarcini care nu sunt incluse în fișa de post. Astfel, 69,4% dintre respondenți au raportat că trebuie să îndeplinească sarcini care nu se încadrează în domeniul lor de competență, ceea ce afectează sentimentul lor de eficiență în muncă.

7. Cât de des a-ți avut la executare sarcini care nu țin de fișa de post?

203 răspunsuri

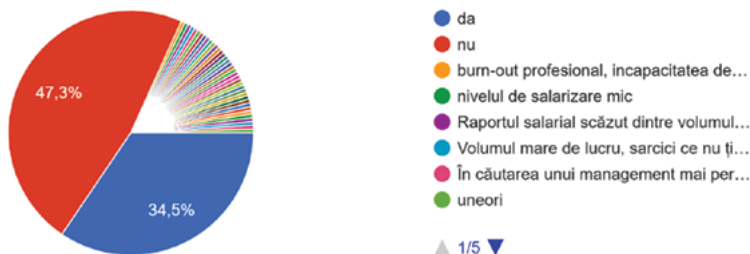


În această situație, este semnificativ faptul că 52,7% dintre funcționarii publici chestionați au luat în considerare să-și schimbe locul de muncă în ultimul an.

Efect 2

Creșterea stresului la locul de muncă care generează scăderea eficienței profesionale. Angajații cărora li se atribuie sarcini în afara domeniului lor de competență pot resimți un nivel crescut de stres și presiune. Acest lucru se datorează dificultății suplimentare de a gestiona sarcini care nu sunt în zona lor de expertiză. În această ordine de idei, sarcinile care nu sunt atribuite în conformitate cu abilitățile și competențele funcționale ale unui angajat, eficiența acestuia poate scădea.

6. V-ați gândit în ultimul an să vă schimbați locul de muncă? Dacă da care au fost cauzele?
203 răspunsuri



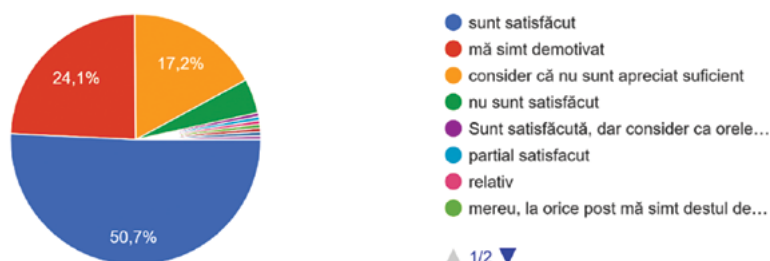
Cauza 3

Demotivarea, lipsa aprecierii pentru munca depusă și micromanagementul intrainstituțional defectuos contribuie la epuizarea profesională a funcționarilor publici. 41,3% dintre respondenți au exprimat că se simt demotivați și consideră că nu primesc suficientă apreciere la locul de muncă.

Efect 3

Demotivarea și lipsei aprecierii pentru munca depusă poate scădea moralul și angajamentele de serviciu ale funcționarilor publici, iar acest fapt poate duce la o rată crescută de rotire a personalului în administrația publică. Astfel, pierderea de personal calificat și experimentat are un impact negativ asupra continuității serviciilor și eficienței operaționale.

8. Care este nivelul Dvs de satisfacție profesională?
203 răspunsuri



Grupul țintă: Funcționarii publici de conducere și execuție.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt)

Actualmente, atât la nivel local cât și național, activitatea funcționarilor publici este reglementată de actele normative, după cum urmează:

☐ Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.
Legea traduce drepturile funcționarului public, respectarea cărora contribuie direct la bunăstarea și motivarea acestuia, precum și la prevenirea epuizării profesionale.

☐ Codul Muncii al RM din anul 2003, prevede drepturile și obligațiile angajatorului și a salariaților
Art. 9 din Codul Muncii prevede că salariatul are dreptul la un loc de muncă, în condițiile prevăzute de standardele de stat privind organizarea, securitatea și sănătatea în muncă, de contractul colectiv de muncă și de convențiile colective și de achitarea la timp și integrală a salariului, în corespundere cu calificarea sa, cu complexitatea, cantitatea și calitatea lucrului efectuat.

În această ordine de idei, menționăm că cadrul legal existent prevede parțial reglementarea activității și bunăstării funcționarilor publici, iar ca și consecințe importante asupra acestora, este epuizarea și scăderea randamentului profesional.

OBIECTIVE

Termen scurt:

1. Repartizarea echitabilă a sarcinilor de muncă pentru a reduce suprasolicitarea angajaților.
2. Implementarea unor programe de gestionare a stresului și îmbunătățirea bunăstării angajaților (organizarea trainingurilor, sesiuni).
3. Organizarea activităților de recreere la locul de muncă (sala de sport, masă de tenis, zona pentru cafea).
4. Asigurarea unei comunicări deschise și a implicării angajaților în procesul decizional.

Termen mediu:

1. Reducerea birocrăției excesive în procesul de lucru, simplificarea procedurilor.
2. Dezvoltarea unui sistem de recunoaștere a performanței funcționarilor publici, inclusiv evaluarea inversă (de la funcție de execuție – la funcție de conducere).
3. Soluții digitale pentru reducerea sarcinilor administrative.

Termen lung:

1. Actualizarea și îmbunătățirea cadrului normativ în domeniu, inclusiv revizuirea sistemului de salarizare.
2. Implementarea unui ghid practic privind de suport psihologic și activități de prevenire a epuizării.
3. Implementarea unor mecanisme de monitorizare a stării de bine a angajaților. Realizarea sondajelor anonime, trimestrial, pentru a evalua nivelul de satisfacție și epuizare, cu elaborarea recomandărilor practice în funcție de feedback-ul primit.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Cauza I. Volumul de muncă

SOLUȚIA 1 Optimizarea fluxului de lucru

Volumul mare de muncă poate duce la suprasolicitarea angajaților și la o scădere a eficienței acestora. Optimizarea fluxului de lucru prin simplificarea și automatizarea proceselor duce la creșterea eficienței muncii, reducerea erorilor și utilizarea mai eficientă a resurselor.

Pentru optimizarea fluxului de muncă este necesar a:

1. Analiza procesele existente;
2. Identifica și implementa soluții tehnologice;
3. Instruirea personalul.

Aceste soluții presupun investiții inițiale în analiză, software și training-uri.

În esență, prin reorganizarea modului în care se desfășoară activitățile, se poate obține o creștere a productivității și o reducere semnificativă a stresului la locul de muncă.

SOLUȚIA 2 Implementarea programelor de formare și de suport psihologic

Stresul și suprasolicitarea la locul de muncă afectează negativ performanța și bunăstarea angajaților. O soluție ar fi implementarea de programe de formare continuă și de consiliere psihologică. Prin traininguri, angajații își îmbunătățesc abilitățile și cunoștințele necesare pentru a-și îndeplini sarcinile, iar un mediu de lucru care susține bunăstarea angajaților duce la o atmosferă mai pozitivă.

Pentru a implementa programe de formare și de suport psihologic e necesar:

1. Evaluarea periodică a nevoilor angajaților.
2. Crearea de programe personalizate.
3. Oferirea de traininguri și acces la consiliere.
4. Monitorizarea impactului și ajustarea programelor de formare.

Aceste soluții ar presupune investiții inițiale în dezvoltarea și implementarea programelor dar și costuri continue, deoarece ar presupune asigurarea accesului la resurse și evaluarea periodică a programelor și ajustarea conform necesităților angajaților. Totodată, investiția în dezvoltarea personală și sănătatea mentală a angajaților este o strategie pe termen lung care aduce beneficii atât pentru individ, cât și pentru instituție.

Cauza II. Atribuirea sarcinilor de serviciu care nu sunt incluse în fișa de post

SOLUȚIA 1 Revizuirea fișelor de post și stabilirea mecanismelor de atribuire a sarcinilor

Repartizarea inechitabilă și atribuirea sarcinilor suplimentare duce la frustrarea angajaților și demotivarea acestora. Actualizarea fișelor de post cu stabilirea responsabilităților individuale conform domeniului de competență va genera rezultate mai bune la locul de muncă. E necesară implementarea unui mecanism de atribuire a sarcinilor suplimentare și stabilirea criteriilor

Pentru revizuirea fișelor de post este necesar:

1. Evaluarea fișelor de post actuale, a proceselor de atribuire a sarcinilor.
2. Crearea și implementarea unui sistem de monitorizare prin alegerea unui instrument sau a unei platforme potrivite pentru colectarea și analiza datelor.
3. Monitorizarea continuă a sistemului și ajustarea acestuia pe baza feedback-ului primit.

Soluțiile propuse vor crește productivitatea și vor îmbunătăți satisfacția angajaților. Repartizarea echitabilă a sarcinilor va reduce riscul de suprasolicitare, iar gestionarea eficientă a sarcinilor va duce la creșterea moralului și a motivației. Sistemul va fi flexibil și se va adapta la schimbărilor, iar procesul de monitorizare și evaluare va permite îmbunătățirea continuă a acestuia. Aceste soluții presupun investiții în timp și resurse pentru revizuirea și actualizarea fișelor de post.

Dezvoltarea și implementarea mecanismului impune cheltuieli, precum și posibile costuri de formare a angajaților.

Cauza III. Demotivarea și lipsa aprecierii pentru munca depusă

SOLUȚIA 1 Implementarea unui sistem de recunoaștere și introducerea unor programe de dezvoltare profesională și formare continuă

Crearea unui sistem structurat de recunoaștere și premii pentru angajații cu rezultate deosebite și performanțe excelente.

Pentru a implementa un sistem de recunoaștere și introducerea unor programe de dezvoltare profesională este necesar:

1. Definirea criteriilor de performanță și tipurilor de recunoaștere.
2. Dezvoltarea și comunicarea sistemului de recunoaștere către angajați.
3. Identificarea nevoilor de formare și dezvoltare ale angajaților.
4. Selectarea și organizarea programelor de formare.
5. Evaluarea impactului și ajustarea programelor pe baza feedback-ului.

Urmare a implementării acestor elemente angajații vor fi motivați de a obține anumite performanțe, va crește productivitatea, se va îmbunătăți satisfacția și coeziunea echipei. De asemenea se vor îmbunătăți competențele și capacitățile angajaților. Oferirea de oportunități pentru dezvoltare profesională și formare continuă, inclusiv cursuri de perfecționare, ateliere și seminare, pentru a sprijini creșterea profesională a angajaților duce la creșterea eficienței și productivității prin îmbunătățirea abilităților angajaților

În urma cărora crește și satisfacția acestora. Această soluție presupune costuri de dezvoltare și administrare a sistemului de recunoaștere precum și cheltuieli pentru premii și recompense, cât și cheltuieli pentru cursuri și formatori.

SOLUȚIA 2 Crearea unui mediu de lucru pozitiv și incluziv cu stabilirea canalelor de feedback și comunicare eficientă

Promovarea unui mediu de lucru pozitiv și incluziv va îmbunătăți comunicarea, va sprijini colaborarea și va asigura un climat bazat pe respect și apreciere. Întâlnirile periodice, sondajele de satisfacție și sesiuni de discuții deschise vor rezolva problemele înainte ca ele să survină.

Crearea unui mediu de lucru pozitiv și implementarea canalelor de feedback presupune:

1. Stabilirea canalelor de feedback și comunicare.
2. Colectarea și analiza feedback-ului de la angajați.
3. Monitorizarea și ajustarea climatului de lucru în baza feedback-ului angajaților.
4. Organizarea de evenimente și activități de team-building.

Aceste soluții vor crește coeziunea și colaborarea între angajați, îmbunătăți eficiența prin adaptarea continuă la nevoile angajaților, și va spori angajamentul și satisfacția acestora. Totodată, organizarea de evenimente și activități de team-building, dezvoltarea și gestionarea canalelor de feedback presupune cheltuieli suplimentare.

Fără intervenții

În absența unor măsuri concrete, problema epuizării profesionale va continua să se agraveze, cu urmări semnificative atât pentru funcționarii publici, cât și pentru cetățeni.

Pentru funcționarii publici:

1. Nivel crescut de stres, fluctuația de personal, scăderea calității și a productivității muncii.
2. Afectarea sănătății, absenteism, burn-out.

Pentru cetățeni:

1. Scăderea calității serviciilor
2. Creșterea percepției de ineficiență în administrația publică
3. Tergiversarea soluționării problemelor

Pe termen lung această situație poate duce la o criză de personal calificat în sectorul public cu implicații negative asupra capacității statului de a-și îndeplini funcțiile. Astfel, este necesar ca instituțiile să adopte strategii pentru a sprijini funcționarii publici, să creeze un mediu de lucru sănătos și să prioritizeze bunăstarea angajaților pentru a preveni impactul negativ pe termen lung asupra societății.

Intervenții comprehensive

Abordarea comprehensivă a epuizării profesionale în rândul funcționarilor publici presupune implementarea unui program integrat de bunăstare la locul de muncă, care să includă sprijin psihologic, prioritizarea sarcinilor de muncă și promovarea echilibrului între viața profesională și personală.

Avantaje: Programul de bunăstare la locul de muncă va reduce riscul de absenteism legat de probleme de sănătate (inclusiv burnout) și va reține funcționarii publici în sistem.

Dezavantaje: costuri de implementare semnificative, proces de lungă durată, rezistență la schimbare, necesitatea unui angajament constant.

Intervenții parțiale

Revizuirea sarcinilor de muncă.

Analiza sarcinilor și a proceselor de lucru cu scopul de a identifica și elimina activitățile ce nu țin de competența angajaților, delegarea sarcinilor și optimizarea proceselor de lucru. Efectuarea unei evaluări

periodice a volumului de muncă și ajustarea responsabilităților în funcție de capacitatea fiecărui angajat. Redistribuirea muncii și a sarcinilor.

Avantaje: reducerea sarcinilor de muncă și creșterea eficienței, îmbunătățirea calității serviciilor, reducerea riscurilor de erori.

Dezavantaje: necesitatea de a adapta competențele angajaților în funcție de necesități, rezistența la schimbare, lipsa unei culturi organizaționale.

Opțiuni suplimentare:

1. Flexibilizarea programului de muncă,
2. Programe de gestionare a stresului,
3. Politici de recunoaștere și recompensare periodică.

CONCLUZII

Un procent alarmant de 90,7% dintre funcționarii din administrația publică centrală se confruntă cu epuizarea profesională, ceea ce afectează grav eficiența și calitatea serviciilor oferite cetățenilor. Volumul de muncă disproporționat, sarcinile necorespunzătoare și birocrăția excesivă sunt principalele cauze ale stresului și epuizării. Aceste probleme sunt accentuate de lipsa recunoașterii și aprecierii, care contribuie la demotivarea angajaților. Absența unor măsuri proactive va duce la o deteriorare constantă a stării de bine a funcționarilor publici. Aceasta se va transpune prin stres crescut, o fluctuație ridicată a personalului și o scădere a calității serviciilor publice. Pe termen lung, există riscul unei crize de personal calificat în sectorul public, afectând capacitatea statului de a funcționa eficient și erodând încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

RECOMANDĂRI

Revizuirea fișelor de post pentru a reflecta responsabilitățile reale ale angajaților și a evita atribuirea de sarcini necorespunzătoare.

Crearea unui mediu de lucru sănătos prin promovarea activităților de team-building și sprijinirea inițiativelor de socializare între angajați.

Implementarea unor programe de gestionare a stresului, cum ar fi sesiuni de formare pe teme de gestionare a timpului și echilibrul muncă-viață personală.

Revizuirea și simplificarea procedurilor birocratice pentru a reduce timpul și efortul necesar pentru îndeplinirea sarcinilor.

Flexibilizarea programului de lucru, încurajarea concediilor și promovarea unei culturi organizaționale care valorizează timpul liber.

Introducerea metodelor de recompensare non-financiare, precum zile libere suplimentare sau posibilitatea de a lucra de acasă.

Implementarea unor sondaje anuale pentru a evalua nivelul de satisfacție și bunăstare al angajaților, precum și identificarea timpurie a problemelor potențiale.

Oferirea de oportunități de formare și perfecționare, adaptate nevoilor specifice ale funcționarilor, pentru a sprijini dezvoltarea profesională și a crește sentimentul de competență și satisfacție în muncă.

Prin adoptarea acestor măsuri, se poate contribui la crearea unui mediu de lucru mai sănătos și mai motivant pentru funcționarii publici, consolidând în același timp eficiența și calitatea serviciilor publice oferite cetățenilor.

PAȘII URMĂTORI

- 1. În termen de 3 luni, grupul de lucru al clusterului nr. 4 va remite către CS proiectul de sondaj anonim, cât și ghidul de recomandări practice privind identificarea cauzei și reducerea nivelului de stres și epuizare profesională.**

Direcția resurse umane din fiecare APC va realiza, trimestrial, sondaje anonime pentru a identifica sursele de stres și va raporta rezultatele sondajelor către Cancelaria de Stat, cu elaborarea recomandărilor și raportarea implementării acestora. În recomandări se vor regăsi soluții pentru a diminua nivelul de stres și epuizare.

Propuneri a fi luate în considerare: Încurajarea programului de lucru flexibil, astfel încât angajații să poată gestiona mai bine responsabilitățile personale și profesionale. Oferirea opțiunilor de lucru remote sau hibride la necesitate. Organizarea cursurilor de gestionare a stresului, mindfulness sau tehnici de relaxare. Crearea unui program de asistență pentru angajați pentru a oferi suport psihologic. Evaluarea sarcinilor și prioritizarea activităților pentru a evita suprasolicitarea. Organizarea evenimentelor de teambuilding sau activități recreative pentru a îmbunătăți coeziunea echipei. Încurajarea pauzele active și exercițiile fizice în timpul zilei de muncă. Implementarea sesiunilor de feedback periodic, nu doar la evaluările anuale, pentru a oferi recunoaștere în timp real. Raportarea semestrială a realizărilor angajaților (nominal). Subvenții/premii pentru angajații implicați în procesul de transpunere a directivelor UE. Crearea unui program formal de recunoaștere care să includă premii trimestriale pentru angajații cu performanțe deosebite. Recunoaștere publică în cadrul întâlnirilor sau prin canale interne de comunicare.

- 2. Pe parcursul anului 2025 Ministerul Sănătății de comun cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale va elabora și promova conceptul de sănătate ocupațională și va transpune Directiva privind evaluarea factorilor psihoemoționali la locul de muncă. Urmare a aprobării actului menționat, părțile implementatoare (APC) vor raporta anual progresul privind realizarea acestuia.**

REFORMA SISTEMULUI DE PENSIONARE. DE LA UN SISTEM REDISTRIBUTIV LA UNUL INDIVIDUAL PARTICIPATIV

PROIECT DE CERCETARE



Doina
DANILOV

Ministerul Agriculturii
și Industriei Alimentare



Adrian
PERCIUN

Ministerul Agriculturii
și Industriei Alimentare



Ecaterina
ȚURCANU

Ministerul Agriculturii
și Industriei Alimentare



Ecaterina
COJOCARI

Ministerul Muncii
și Protecției Sociale

INTRODUCERE

Scopul și obiectivele propunerii de politică publică:

Scopul acestui proiect de cercetare este de a analiza și propune reforme pentru sistemul de pensionare din Republica Moldova, cu trecerea de la un sistem redistributiv (Pay As You Go sau PAYG) la unul participativ, în care contribuabilii au un control mai mare asupra fondurilor de pensie. Această reformă este necesară pentru a asigura sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii, echitatea socială și flexibilitatea necesară în fața provocărilor demografice și economice.

Relevanța problemei supuse analizei:

Sistemul actual de pensionare din Republica Moldova se confruntă cu probleme grave legate de sustenabilitate, echitate și eficiență, care afectează direct nivelul de trai al pensionarilor. Într-un context demografic defavorabil și cu migrație intensă, este imperativă găsirea unor soluții durabile pentru a preveni colapsul sistemului de pensii.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Sistemul de pensii din Republica Moldova, bazat pe modelul de tip „Pay As You Go” (PAYG), este sub presiune din cauza **raportului negativ al numărului de contribuabili activi la numărul de pensionari**. Pensiiile actuale nu asigură un trai decent, pensia medie fiind de 2 578,5¹, ceea ce lasă mulți pensionari în situații de vulnerabilitate economică. Lipsa mijloacelor alternative de economisire pentru pensionare agravează situația. Prin urmare, incapacitatea statului de a acționa astăzi generează probleme de echitate pentru generația următoare, deoarece s-ar solda cu reduceri în volumul prestațiilor, care i-ar afecta pe cei săraci mai mult decât pe cei înstăriți.

Cauzele problemei:

Dependența exclusivă de contribuțiile actuale pentru finanțarea pensiilor

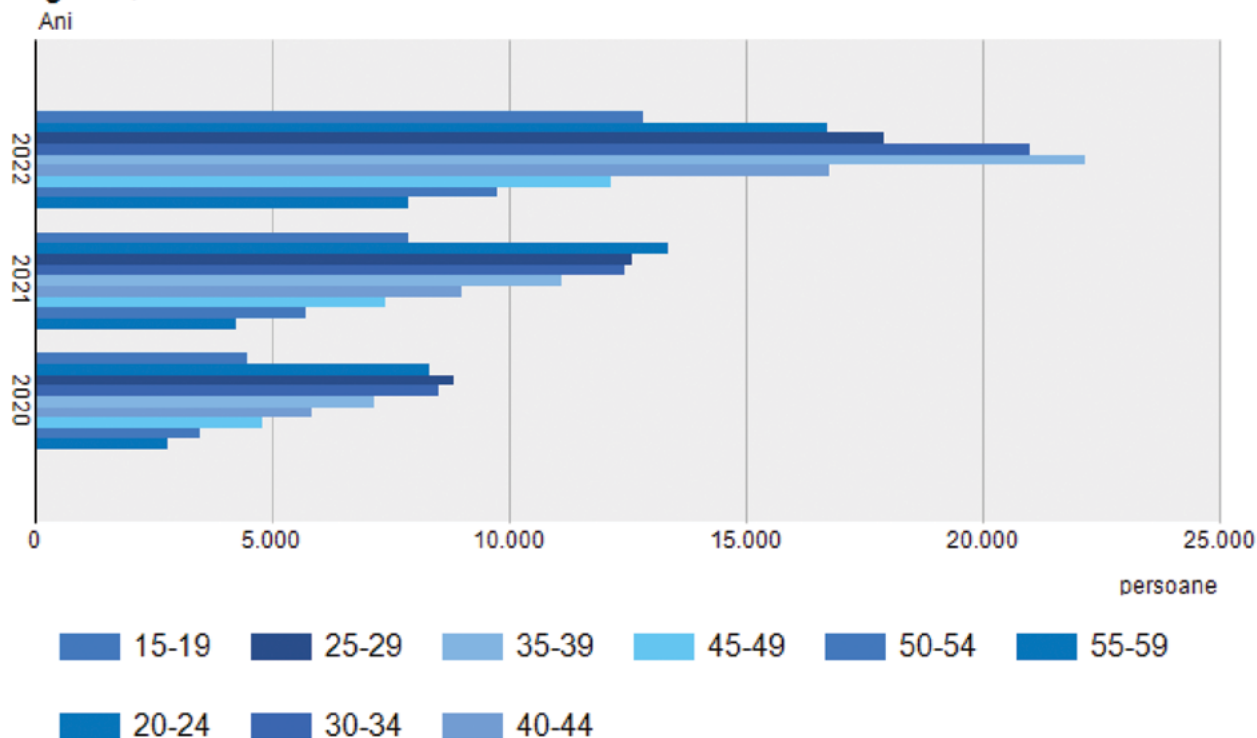
În sistemul redistributiv „Pay As You Go” (PAYG) utilizat în Republica Moldova, pensiile sunt finanțate direct din contribuțiile lucrătorilor activi și ale angajatorilor. Această structură înseamnă că banii colectați de la angajații din prezent sunt folosiți imediat pentru a plăti pensiile celor care sunt deja pensionari, fără a acumula economii pentru viitor. Dacă numărul contribuabililor scade sau dacă există o creștere a numărului de pensionari (din cauza îmbătrânirii populației), sistemul devine ne sustenabil, deoarece veniturile nu mai pot acoperi plățile pensiilor. Dependența exclusivă de contribuțiile actuale limitează capacitatea sistemului de a oferi pensii adecvate, contribuind la sărăcia în rândul pensionarilor.

Migrația

Migrația și în special a tinerilor din Republica Moldova reprezintă o problemă majoră pentru sustenabilitatea sistemului de pensii. Un număr semnificativ de tineri moldoveni aleg să părăsească țara pentru a munci în străinătate, atrași de perspectivele economice mai bune și de posibilitatea unui trai decent pe care nu le pot găsi în țara lor de origine. Această tendință a dus la o reducere considerabilă a numărului de contribuabili activi la fondul de pensii.

.....
1. https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/7

Emigranti și imigranți pe grupe de vîrstă, medii și sexe pe Grupe de vîrste și Anii. Emigranți, Ambele sexe.



Sursă: Banca națională de statistică

Lipsa unui fond național de bunăstare care să asigure stabilitatea pe termen lung

Un fond național de pensii este o rezervă financiară care poate fi acumulată din surplusurile sistemului de pensii în perioadele economice favorabile. În Moldova, însă, nu există un astfel de fond, ceea ce înseamnă că sistemul de pensii nu are resurse financiare suplimentare la dispoziție pentru a stabili plățile de pensii în perioadele de criză. Fără un fond național de pensii, sistemul este extrem de vulnerabil la fluctuațiile economice și demografice. În perioadele de criză sau de scădere a contribuțiilor, nu există fonduri de rezervă care să fie utilizate pentru a menține nivelul pensiilor. Fără un fond care să asigure stabilitatea pe termen lung, orice schimbare negativă în economia națională poate pune în pericol capacitatea sistemului de a plăti pensii adecvate.

Absența mijloacelor alternative accesibile de economisire pentru pensie, cum ar fi fondurile private de pensii

În Republica Moldova, opțiunile de economisire pentru pensie sunt limitate în principal la sistemul public. Fondurile private de pensii sau alte instrumente financiare pentru economisire pe termen lung nu sunt bine dezvoltate sau accesibile pentru majoritatea cetățenilor. Fără alternative private sau alte mecanisme de economisire, cetățenii depind exclusiv de pensia publică. În caz de probleme în sistemul public, aceștia nu au alte surse de venit la pensie. Dacă sistemul public de pensii nu poate oferi venituri adecvate, persoanele nu au o rețea de siguranță financiară prin economii proprii, ceea ce crește riscul de sărăcie la bătrânețe. În absența unor mecanisme atractive și accesibile de economisire, cetățenii nu sunt încurajați să pună deoparte bani pentru pensie, ceea ce duce la o insuficiență a resurselor financiare disponibile după ieșirea din câmpul muncii.

Efectele problemei:

Vulnerabilitate economică ridicată pentru pensionari

Vulnerabilitatea economică ridicată se referă la dificultățile financiare cu care se confruntă pensionarii din Republica Moldova din cauza pensiilor insuficiente pentru a acoperi nevoile de bază. Minimul de existență constituind 2 886,8² pentru al treilea trimestru al anului 2023 exceptând costurile substanțiale pentru medicamente sau proceduri medicale.

2. https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/3

Pensiile oferite de sistemul public, care depind exclusiv de contribuțiile actuale, sunt adesea insuficiente pentru a asigura un nivel de trai decent. Acest lucru poate duce la sărăcie, inabilitatea de a acoperi cheltuielile medicale, alimentare sau de locuință, și la o calitate a vieții degradată pentru persoanele vârstnice. Pensionarii vulnerabili economic devin mai dependenți de ajutorul social, sprijinul familial sau caritabil, ceea ce poate pune o presiune suplimentară asupra resurselor de asistență socială ale statului și asupra familiilor acestora. În condițiile unei pensii reduse, pensionarii se pot confrunța cu riscul de excluziune socială, având un acces limitat la servicii de sănătate, educație și alte facilități esențiale pentru o viață activă și participativă în societate.

Presiune fiscală crescută asupra contribuabililor activi

Într-un sistem de pensii care depinde exclusiv de contribuțiile curente, orice dezechilibru între numărul de contribuabili și cel al pensionarilor poate duce la o creștere a poverii fiscale asupra celor care sunt încă activi în câmpul muncii. Pentru a menține echilibrul financiar al sistemului de pensii, guvernul poate fi forțat să crească contribuțiile sociale, ceea ce ar duce la o povară financiară mai mare pentru lucrătorii activi și pentru angajatori. O creștere a contribuțiilor poate duce la reducerea salariilor nete, diminuând puterea de cumpărare a lucrătorilor. De asemenea, ar putea descuraja angajatorii să angajeze mai multe persoane sau să investească în dezvoltarea afacerilor, având un efect negativ asupra economiei. Contribuabilii activi ar putea resimți această presiune ca fiind nedreaptă, mai ales dacă simt că pensiile pe care le vor primi în viitor nu vor reflecta eforturile financiare făcute în prezent, ceea ce poate duce la tensiuni sociale și neîncredere în sistemul de pensii.

Pensionari:

		Numarul pensionarilor, persoane
		Total pe categorii
2015	La 1 ianuarie	669 864
2016	La 1 ianuarie	679 877
2017	La 1 ianuarie	691 212
2018	La 1 ianuarie	716 015
2019	La 1 ianuarie	703 899
2020	La 1 ianuarie	696 011
2021	La 1 ianuarie	686 251
2022	La 1 ianuarie	674 948
2023	La 1 ianuarie	675 674
2024	La 1 ianuarie	674 891

Sursă: Banca națională de statistica

Contribuabili activi:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie	Total economie
	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe	Ambele sexe
Numar mediu (in echivalent timp complet)	613 526	601 400	594 219	598 947	613 048	625 203	601 597	622 652	623 600	626 269

Sursă: Banca națională de statistica

Sustenabilitate redusă a sistemului de pensii

Sustenabilitatea redusă a sistemului de pensii indică dificultățile pe care le întâmpină statul în menținerea unui sistem de pensii stabil și viabil pe termen lung, în condițiile actuale. Fără reforme adecvate și fără fonduri naționale de pensii, sistemul se poate confrunta cu dificultăți majore în a asigura plata pensiilor pe termen lung, ceea ce ar putea duce la un colaps financiar. Pentru a menține viabilitatea sistemului, guvernul ar putea fi nevoit să intervină frecvent prin alocarea de resurse bugetare suplimentare sau prin împrumuturi externe, ceea ce poate afecta stabilitatea fiscală a țării. Dacă cetățenii percep că sistemul de pensii nu este sustenabil, încrederea în acesta scade, ceea ce poate duce la o reducere a contribuțiilor și la o evitare a plății acestora, agravând și mai mult problemele financiare ale sistemului.

Grupurile țintă:

- ☐ Pensionarii actuali și viitori.
- ☐ Contribuabilii activi.
- ☐ Autoritățile guvernamentale responsabile de administrarea fondurilor de pensii.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt)

Actualul cadru legislativ din Republica Moldova, bazat pe modelul bismarckian, reglementează un sistem de asigurări sociale în care statul joacă rolul de asigurător obligatoriu. Acest sistem, deși oferă un anumit nivel de protecție socială, este rigid și neadaptat la schimbările demografice și economice.

Până în prezent, au fost făcute eforturi limitate pentru diversificarea opțiunilor de economisire pentru pensii și pentru crearea unui fond național de pensii care să stabilizeze sistemul. Reformele au fost fie insuficiente, fie neimplementate în totalitate, ceea ce menține vulnerabilitățile sistemului.

În acest sens, au fost analizate cele mai importante documente strategice de importanță națională, care mai mult sau mai puțin au tangență cu problematică în cauză.

1. *Legea nr. 156 din 1998 privind sistemul public de pensii constituie primul document strategic;*
2. *Hotărârea Guvernului 165/2017 pentru aprobarea Regulamentului privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor*
3. *Hotărârea Guvernului 929/2006 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de plată a pensiilor stabilite în sistemul public de asigurări sociale de stat, alocațiilor sociale de stat, alocațiilor lunare de stat, indemnizațiilor, plăților periodice capitalizate și suportului financiar de stat;*
4. *Legea 198 din 2020 privind fondurile de pensii facultative;*
5. *Hotărârea Guvernului 89/2023 privind aprobarea Planului național de dezvoltare pentru anii 2023-2025;*
6. *Hotărârea Guvernului 953/2022 cu privire la aprobarea cadrului național de monitorizare a implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030.*

OBIECTIVE

Termen scurt:

- Identificarea și evaluarea soluțiilor alternative pentru sistemul de pensii, cum ar fi introducerea pensiilor private sau a conturilor individuale de economisire.

Termen mediu:

- Crearea și implementarea unui fond național de pensii pentru a stabili sistemul actual.
- Stimularea contribuțiilor voluntare prin beneficii fiscale și alte mecanisme de încurajare.

Termen lung:

- Trecerea completă la un sistem de pensii participativ, în care fiecare contribuabil are un cont individual de economisire.
- Asigurarea sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, inclusiv în fața provocărilor demografice și economice.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Fără intervenții

În scenariul în care nu sunt implementate reforme în sistemul de pensii, situația actuală va continua să se agraveze, cu consecințe semnificative atât pentru pensionari, cât și pentru contribuabili și stabilitatea economică a țării.

Presiune fiscală crescută asupra contribuabililor:

- ❑ **Creșterea contribuțiilor sociale:** Pentru a putea acoperi pensiile actuale, guvernul ar putea fi forțat să crească ratele contribuțiilor sociale. Aceasta va pune o povară financiară mai mare pe lucrătorii activi și pe angajatori, ceea ce ar putea avea un impact negativ asupra veniturilor nete ale cetățenilor și asupra economiei în general.
- **Creșterea impozitelor:** În lipsa fondurilor suficiente pentru a susține sistemul de pensii, guvernul ar putea recurge la majorarea impozitelor, afectând astfel și mai mult puterea de cumpărare a cetățenilor și provocând o nemulțumire publică.

Riscul ridicat de scădere a nivelului de trai pentru pensionari:

- **Pensii insuficiente:** Fără reforme, pensiile vor rămâne la un nivel scăzut sau chiar vor scădea în termeni reali, din cauza inflației și a creșterii costurilor de trai. Aceasta va duce la o scădere continuă a nivelului de trai pentru pensionari, crescând riscul de sărăcie și excluziune socială.
- **Acces limitat la servicii de bază:** Pensionarii se vor confrunta cu dificultăți tot mai mari în accesarea serviciilor de sănătate, îngrijire și alte necesități de bază, ceea ce va afecta calitatea vieții acestora și va spori inegalitățile sociale.

Sustenabilitate redusă a sistemului de pensii:

- **Deteriorarea echilibrului financiar:** Fără reforme, decalajul dintre contribuțiile colectate și pensiile plătite va continua să crească, punând o presiune tot mai mare asupra bugetului de stat. În timp, acest lucru va duce la o destabilizare a sistemului de pensii și va crește riscul de incapacitate de plată a pensiilor.
- **Creșterea deficitului bugetar:** Pentru a susține sistemul de pensii, guvernul ar putea fi nevoit să aloce fonduri suplimentare din bugetul de stat, ceea ce ar putea duce la creșterea deficitului bugetar și, în consecință, la creșterea datoriei publice. Aceasta ar reduce capacitatea guvernului de a finanța alte sectoare esențiale, cum ar fi educația, sănătatea și infrastructură.
- **Pierderea încrederii în sistem:** Pe măsură ce sistemul devine tot mai instabil, încrederea publicului în capacitatea guvernului de a asigura pensii decente va scădea. Acest lucru poate duce la o scădere a conformării voluntare la plata contribuțiilor sociale, agravând și mai mult problemele financiare ale sistemului.

Fără intervenții și reforme structurale, problemele actuale ale sistemului de pensii din Republica Moldova vor continua să se adâncească. Pensionarii vor fi cei mai afectați, confruntându-se cu o deteriorare a nivelului de trai și cu dificultăți economice majore. În același timp, contribuabilii activi vor resimți o povară fiscală tot mai mare, iar sistemul de pensii va deveni din ce în ce mai ne sustenabil pe termen lung. Această lipsă de acțiune poate duce, în cele din urmă, la o criză socială și economică majoră.

Intervenții comprehensive

În situația ideală, intervențiile statului în reformarea sistemului de pensionare vor stabili semnificativ sectorul social și vor oferi o sustenabilitate și reziliență sporită indiferent de crizele care pot apărea pe parcurs.

Trecerea de la conceptul „Pay As You Go” la unul individual-participativ

- **Contribuție individuală echitabilă:** Această abordare ar permite contribuabililor să-și sistematizeze cheltuielile prioritizând necesitățile în funcție de veniturile lunare, oferind de altfel posibilitatea de a-și gestiona veniturile și depozita în conturile sociale contribuția minimă obligatorie sau chiar și o sumă mai mare.

- **Transparență în domeniul raporturilor de muncă:** La capitolul contribuțiilor sociale, implementarea acestui concept ar oferi credibilitate contribuabililor diminuând practicile ilegale de micșorare a fondului salarial sau a plăților salariale în plic. Aceasta va fi posibilă odată ce individul va fi autorizat să-și gestioneze impozitele sociale.

Crearea unui sistem de pensionare bazat pe piloni

- **Alternative sustenabile:** Pilonizarea sistemului de pensionare după modelul român sau cel singaporez oferă posibilitate contribuabililor de a-și garanta la pensie un venit predictibil și suficient pentru a-și asigura traiul. Totodată, crearea unui sistem de piloni elimină parțial monopolul statului în sfera plăților sociale.
- **Oportunități investiționale „from system to me”:** Având pus la dispoziție pensiile private ca mecanism alternativ de plăți sociale, contribuțiile pot fi utilizate de către Stat, companii sau bănci, pentru a investi și multiplica soldul. La fel, aceste investiții vor acoperi rata inflației și devalorizarea banilor din conturi.

Crearea unui fond național de bunăstare

- **Sustenabilitate pe termen mediu și lung:** Crearea fondului național de bunăstare va permite în primul rând Statului să asigure sistemul de plăți sociale cu un backup pentru situațiile de criză în care se poate pomeni sistemul, permițând nivelarea ratei inflației prin decontări directe pensionarilor afectați. În definitiv, acest fond va fi suplinat din surplusurile bugetare, contribuțiile private ale companiilor sau direct de cetățeni fiind scutiți de anumite taxe sau oferindu-se alte facilități.

Grosso modo, abordarea expusă va remedia situația precară pe termen lung, având drept scop principal remodelarea sistemului de pensii și sporirea calității vieții persoanelor de vârstă a treia. Această abordare va lupta cu motivul sau mai bine spus motivele problemei, dar nu cu simptomatice. Totodată, această reformă va încuraja tinerii să muncească legal întrucât parțial va dispărea percepția conform căreia „la pensie nu poți avea un trai decent”.

Cu toate acestea există și o serie de dezavantaje. Pentru a implementa corect măsurile este nevoie de un suport financiar din parte statului. În primă fază noi vorbim despre o perioadă de tranziție care va afecta nemijlocit bugetul național punând presiune atât pe stat cât și pe contribuabili. Pentru a fi mai explicit, această reformă în primă fază va afecta doar anumite generații născuți după anul X. La fel, pe termen mediu și scurt efectele de la reformă nu vor fi vizibile de unde și pot apărea anumite riscuri precum: costuri ascunse, repulsie socială, erori în calcularea și gestionarea atât a fondurilor private cât și a fondului național de bunăstare.

Intervenții parțiale

Dat fiind faptul că reforma propusă este una destul de costisitoare și complicat de implementat în starea ei ideală, o intervenție parțială este la fel posibilă. În cele din urmă, măsurile adoptate vor ținti anumite efecte ale problemei precum vulnerabilitatea economică la pensionari sau accesul la servicii calitative de orice natură.

Suplinirea listei indemnizațiilor și ajutoarelor sociale cu noi poziții pentru pensionari

- **Scăderea gradului de vulnerabilitate economică:** Extinderea listei indemnizațiilor și ajutoarelor sociale pentru pensionari pot oferi un suport suplimentar pentru acoperirea costurilor de trai, cum ar fi alimentele, medicamentele și utilitățile. De asemenea, introducerea unor indemnizații specifice pentru nevoile medicale sau pentru îngrijirea la domiciliu poate reduce povara financiară a pensionarilor care se confruntă cu probleme de sănătate. În plus, ajutoarele destinate sprijinirii accesului la servicii sociale și educație financiară pot îmbunătăți capacitatea pensionarilor de a gestiona resursele financiare. Astfel, prin diversificarea și extinderea ajutoarelor sociale, se poate contribui la creșterea calității vieții pensionarilor și la reducerea riscurilor de excluziune socială

Crearea unui program unic destinat angajărilor part-time pentru pensionari

- **Sporirea incluziunii sociale pentru pensionari:** În primul rând, un astfel de program le oferă pensionarilor oportunitatea de a rămâne activi profesional, ceea ce le îmbunătățește starea de bine mentală și fizică. Participarea la activități de muncă le permite să interacționeze cu alți oameni, reducând astfel

sentimentul de izolare socială. În plus, venitul suplimentar obținut din muncă poate ajuta pensionarii să-și îmbunătățească situația financiară, oferindu-le mai multă independență și capacitatea de a-și acoperi nevoile de bază. De asemenea, programul poate fi adaptat pentru a se potrivi nevoilor și abilităților lor, asigurându-se că locurile de muncă sunt accesibile și potrivite. Astfel, angajarea part-time nu doar că sprijină pensionarii din punct de vedere economic, dar și le îmbunătățește calitatea vieții și îi integrează mai bine în comunitate.

Indexarea pensiilor cu o valoare mai mare decât rata inflației

- **Îmbunătățirea progresivă a calității vieții:** Indexarea pensiilor cu o valoare mai mare decât rata inflației va ajuta pensionarii prin menținerea sau creșterea puterii lor de cumpărare. Aceasta le va permite să facă față mai ușor cheltuielilor esențiale, cum ar fi alimentele și medicamentele. De asemenea, le va oferi mai multă libertate financiară pentru a se bucura de activități recreative și servicii necesare, contribuind astfel la o stare de bine generală. În plus, pensionarii se vor simți mai în siguranță și mai susținuți, ceea ce îi va încuraja să se implice activ în comunitate.

Abordarea parțială la care fac referire măsurile expuse mai sus permite acționarea rapidă pe anumite efecte ale problemei. În acest context pot fi evidențiate câteva avantaje palpabile precum acces rapid la servicii gratuite, incluziune profesională chiar și după pensionare ca suport pentru persoanele care își doresc continuarea serviciului, efecte rapide asupra nivelului de trai al pensionarilor și eradicarea parțială a vulnerabilității economice.

Chiar și așa există și o serie de dezavantaje care îngreunează implementarea acestei abordări. În primul rând aceste măsuri vor genera și costuri suplimentare care și mai mult vor pune presiune pe bugetul național și contribuabili. În al doilea rând, output-urile vor fi de termen mediu și scurt neavând continuitate pentru generațiile următoare întrucât se vor baza pe același mecanism care există acum. În al treilea rând abordarea nu face nimic altceva decât să camufleze efectele problemei neavând potențial în a o rezolva (luptăm cu simptomele nu cu problema în sine).

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Fără intervenții

- Respectarea status quo-ului actual adică politica laissez faire în materie de intervenții în sistemul de pensionare va genera pe viitor o serie de probleme și reacții adverse care, la pachet cu o economie slabă sau în curs de dezvoltare vor duce la colapsul întregului mecanism de plăți sociale. Rămânând la abordarea PAYG bazată exclusiv pe contribuțiile curente, Republica Moldova riscă să fie în imposibilitate de a menține sistemul de plăți sociale din surse proprii fiind nevoită să contracteze împrumuturi masive pentru a menține sistemul de pensii. Pe lângă faptul că sistemul în sine va funcționa defectuos nu va fi posibilă asigurarea unui minimis adecvat pentru trai. Altfel spus, sistemul va fi dependent de asistența externă și de contribuabilii activi, fiind exersată o presiune și mai mare asupra indivizilor și a bugetului național.

Prin urmare, neintervenția statului în acest sector nu doar va suprasolicita bugetul național, dar va adânci și mai mult prăpastia economică dintre contribuabili și pensionari acutizând vulnerabilitatea economică celor de pe urmă. Astfel, această abordare nu este plauzibilă în contextul reformei sistemului de pensionare.

Intervenții comprehensive

- Abordarea comprehensivă oferă posibilitatea de a interveni structural asupra problemei, modelând în totalitate sistemul actual cu perspectiva de dezvoltare și adaptare la necesitățile viitoare. Chiar dacă în materie de implementare aceasta pare a fi cea mai complexă și costisitoare în timp, investițiile se vor amortiza progresiv având la final un sistem funcțional și pregătit pentru orice calamități economice sociale sau chiar demografice. Evident că nu putem vorbi despre un sistem sută la sută autonom care singur va funcționa însă, cu certitudine nivelul de asigurare a generațiilor viitoare va crește exponențial odată cu implementarea măsurilor sus-menționate. Cel mai problematic pare a fi crearea ecosistemului plăților sociale, întrucât ne vom confrunta cu o serie de costuri care momentan nu pot

fi acoperite în totalitate din bugetul național. Totodată, efectele de la reforma dată vor avea un impact de lungă durată care teoretic pot genera anumite reticențe la nivel societal.

Cu toate acestea, dacă ne dorim intervenții anume asupra cauzelor problemei dar nu a simptomaticei, această reformă are cel mai mare potențial și trebuie implementată în măsura în care ne dorim un sistem transparent, competitiv, atractiv pentru generațiile viitoare și nu în ultimul rând cu perspectivă. Prin implementarea setului de măsuri din abordarea comprehensivă, treptat vom crește credibilitatea în întreg sistem, întrucât tinerii vor fi mai predispuși să lucreze în conformitate cu raporturile de muncă fiind gradual eliminată practica salariului în plic. La fel, un avantaj semnificativ îl constituie sustenabilitatea și reziliența noului sistem astfel, turbulențele economice, sociale sau demografice nu vor mai avea un impact atât de mare asupra plăților sociale.

Intervenții parțiale

- În scenariul intervențiilor parțiale unde statul rămâne a fi principalul monopolist în sfera plăților sociale, efectele de la abordarea parțială vor îmbunătăți semnificativ traiul pensionarilor. Oferind accesul la servicii calitative și gratuite vom echilibra nivelul de trai al pensionarilor în raport cu veniturile lor actuale micșorând semnificativ vulnerabilitatea economică și socială a acestora. La fel, creând un mediu profesional prielnic, noi vom crea premise pentru a-și continua activitatea profesională chiar dacă va fi un job part-time. Astfel, pensionarii vor rămâne activi din punct de vedere profesional și vor avea posibilitatea să nu rămână ostracizați în raporturile sociale. Totodată, intervenind pe paliera indexării pensiilor vom avea posibilitatea să asigurăm o creștere adecvată a pensiilor care teoretic vor acoperi costurile suplimentare generate de inflație.

În definitiv, această abordare oferă posibilitate statului să intervină prompt asupra problemei, îmbunătățind rapid și semnificativ binele general al pensionarilor. Chiar și așa, într-un final intervențiile nu vor fi decât superficiale deoarece problema în sine nu va fi remediată. Cel mai probabil pentru a acoperi costurile necesare va fi pusă o presiune și mai mare asupra bugetului național. Nu putem fi siguri că pensionarii vor fi suficient de motivați pentru a-și continua activitatea profesională în mod part-time. Și nu în ultimul rând, intervențiile parțiale vor avea un impact de medie și scurtă durată care prin excelență vor duce într-un final la același deficiențe ca și în cazul sistemului actual

PAȘII URMĂTORI

Pașii următori pentru implementarea reformei sistemului de pensionare din documentul analizat sunt:

1. Stabilirea etapelor de implementare:

- **Identificarea și evaluarea soluțiilor:** Analizarea opțiunilor propuse, cum ar fi introducerea fondurilor private de pensii, crearea unui cont individual de economisire și dezvoltarea unui fond național de bunăstare.
- **Crearea cadrului legislativ:** Modificarea legilor existente pentru a permite trecerea la un sistem de pensii participativ, bazat pe contribuții individuale și fonduri private.
- **Implementarea treptată a sistemului participativ:** Aceasta implică schimbarea treptată a sistemului „Pay As You Go” (PAYG) și oferirea de opțiuni alternative, cum ar fi contribuțiile voluntare și stimulente fiscale pentru economisire.

2. Calendar detaliat pentru următorii pași:

- **Pe termen scurt (1-2 ani):** Analiza soluțiilor, pregătirea legislației, identificarea resurselor financiare și lansarea campaniilor de informare pentru contribuabili.
- **Pe termen mediu (2-5 ani):** Implementarea primelor etape ale reformei, cum ar fi crearea fondului național de bunăstare și introducerea fondurilor private de pensii.
- **Pe termen lung (5-10 ani):** Finalizarea tranziției către un sistem participativ, monitorizarea și ajustarea constantă a sistemului în funcție de rezultate.

3. Procedurile de monitorizare și evaluare:

- **Monitorizare periodică:** Crearea unui mecanism de raportare regulată a progresului implementării reformei.
- **Evaluare anuală:** Evaluarea impactului economic și social al reformelor asupra contribuabililor și pensionarilor, prin indicatori de sustenabilitate și echitate.

- **Ajustări continue:** Revizuirea măsurilor implementate pentru a asigura adaptarea la condițiile economice și demografice în schimbare.

4. Implicarea tuturor părților interesate:

- **Consultări publice și cu experți:** Organizarea de dezbateri și consultări cu pensionari, angajatori, sindicate și experți din domeniul economiei și al asigurărilor sociale, pentru a asigura o implementare echitabilă și bine informată.
- **Colaborarea internațională:** Posibilitatea de a apela la experiența altor țări care au implementat reforme similare, precum România sau statele din Europa Centrală și de Est, pentru a adapta bunele practici.

5. Gestionarea tranziției financiare:

- **Crearea unui mecanism de tranziție:** Pentru a evita presiunea pe bugetul național și impactul brusc asupra contribuabililor, este necesară o gestionare atentă a tranziției de la sistemul PAYG la sistemul participativ.
- **Găsirea surselor de finanțare:** Identificarea surselor de venit, inclusiv fonduri externe, investiții și posibile parteneriate public-private, pentru a susține reforma pe termen mediu și lung.

ATITUDINEA PĂRTINITOARE (SUBIECTIVĂ) A FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU STATUT SPECIAL LA LINIA DE CONTROL

PROIECT DE CERCETARE



Iuliana
ȚUȘCA

Ministerul Afacerilor
Interne



Margarita
VELEȘCO

Ministerul Afacerilor
Interne



Leonard
MANTEA

Serviciul Fiscal de Stat



Ludmila
SAMARȚEVA

Serviciul Vamal

INTRODUCERE

Serviciile publice la toate nivelurile au un impact semnificativ asupra societății deoarece implică încrederea publică. Încrederea publică poate fi construită printr-o atitudine pozitivă pe care funcționarii publici trebuie să o manifeste în exercitarea atribuțiilor de serviciu la linia de control. Percepția publică este un factor cheie ce contribuie la crearea unei imagini despre instituția care oferă un serviciu public.

Scopul cercetării: Identificarea gradului de încredere și satisfacție în instituțiile statului care asigură securitatea frontierei de stat.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Atitudinea părtinitoare a funcționarilor publici cu statut special conduce la un nivel scăzut de încredere al societății în instituție. Percepția cetățenilor devine negativă față de instituție per ansamblu. Atitudinea părtinitoare se manifestă prin prejudecăți și stereotipuri precum că orice persoană este un potențial infractor. Aceasta se manifestă prin atitudini subiective și poate genera decizii incorecte, bazate pe o judecată părtinitoare. Cetățenii pot experimenta sentimente de nesiguranță și vulnerabilitate când sunt tratați prin lipsă de respect și suspiciune excesivă.

În vederea demonstrării problemei și colectării datelor a fost elaborat sondajul anonim: *„Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu”, distribuit pe intern în rândurile funcționarilor publici de la linia de control¹ (a se vedea punctul 18-26), precum și a fost organizat un focus-grup centrat pe cetățeni care traversează periodic frontiera vamală pe cale aeriană și terestră, în care au fost abordate subiecte precum: „Percepția cetățenilor față de funcționarii publici cu statut special de la linia de control și gradul de încredere și satisfacție în instituțiile statului care asigură securitatea frontierei de stat” (anexa nr. 2).*

Potrivit răspunsurilor recepționate de la respondenții sondajului anonim și a răspunsurilor primite de la participanții discuției în cadrul focus-grupului s-a demonstrat existența climatului părtinitor în relația „societate – stat” sau cu alte cuvinte „cetățeni – funcționari publici” și „stat-societate” sau „funcționari publici – cetățeni”. Acesta se conturează în special prin preexistența anumitor stereotipuri și prejudecăți negative create de factori cauzali precum: neprofesionalismul în rândul funcționarilor publici, lipsa de educație, valabil atât pentru cetățeni, cât și pentru funcționarii publici, nivel de amabilitate scăzut, insuficiență de personal, mentalitate fixă, regim de muncă, etc.

De asemenea, în vederea demonstrării problemei au fost preluate și rezultatele sondajelor din surse publice realizate de:

- *Transparency International – Moldova, „Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale” (a se vedea pag. 119, pct.: 26, 27, 28 și 29).²*
- *Barometrul Opiniei Publice Republica Moldova din august 2023.³*
- *International Republican Institute – National Poll Moldova (Iulie - August 2023).⁴*

Rezultatele sondajelor conturează nivelul scăzut de încredere a populației în funcționarii publici cu statut special precum și nivelul de insatisfacție în muncă al funcționarilor publici cu statut special.

.....

1. docs.google.com/forms/d/1eK5Lf3Fd30WI4WzS55-8pIS0E98kfESSncUfqLZUbo/edit#responses
2. www.transparency.md/wp-content/uploads/2024/07/Calitatea-politicilor-anticoruptie-si-climatul-de-lucru-in-autoritatile-publice-centrale.pdf
3. www.bop.ipp.md
4. www.iri.org/resources/national-poll-moldova-july-august-2023/

1. Salarii mici în raport cu volumul de muncă și riscul sporit în activitate

Salariile mici, în raport cu activitatea complexă ce implică un grad sporit de pericol, afectează moralul funcționarilor publici cu statut special și performanța acestora. Salariile mici determină funcționarii să se simtă subapreciați, demotivați și vulnerabili, generând o atitudine neglijentă sau chiar ostilă față de cetățeni. Salariile mici favorizează corupția, iar funcționarii publici sunt tentați să ia mită. Prin urmare, este dificil pentru funcționari să mențină un comportament profesionist și echitabil. Potrivit datelor din sondajul „*Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, pct. 9-10 din sondaj, majoritatea respondenților au afirmat că salariile mici și volumul de muncă sunt o problemă în instituțiile în care activează precum și, se atestă cazuri de muncă peste program nerecompensată din cauza insuficienței cadrelor.

2. Epuizare profesională

Epuizarea profesională este o stare cauzată de stresul prelungit și tensiune la locul de muncă. Funcționarii publici cu statut special din cauza volumului de muncă, cerințelor ridicate și lipsa suportului necesar dezvoltă simptome de epuizare care afectează negativ capacitatea lor de a interacționa cu cetățenii într-un mod profesionist și empatic, determinând o atitudine subiectivă. Prin urmare, rezultatele sondajului „*Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, au evidențiat că majoritatea respondenților au marcat nivelul de stres și epuizare pe o scară de la unu la cinci în instituțiile în care activează între patru (32%) și cinci (23,3%), din numărul total de 345 de respondenți, ceea ce denotă un grad înalt de epuizare și stres la locul de muncă.

3. Lipsa instrumentelor necesare și a trainingurilor relevante

Lipsa echipamentelor, trainingurilor și a altor instrumente performante, împiedică funcționarii publici de la linia de control să își îndeplinească eficient atribuțiile. Astfel, dacă funcționarii nu au acces la sisteme informaționale și baze de date relevante, echipamente necesare pentru a gestiona eficient cererile cetățenilor, aceasta creează întârzieri și nemulțumiri, precum și amplifică apariția atitudinilor pătinoare. Lipsa trainingurilor relevante duce la deficiențe în competențele funcționarilor publici de a gestiona situațiile complexe și nestandarde cu care se confruntă zilnic.

Rezultatele sondajului „*Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, pct. 9, demonstrează că doar 13% (44 respondenți), din numărul total a respondenților (345), sunt foarte mulțumiți de condițiile de muncă în care activează zilnic, iar în restul cazurilor statistica este una medie. De asemenea, potrivit răspunsurilor din pct. 10 din sondajul menționat, una dintre principalele probleme este lipsa infrastructurii, lipsa instrumentelor și echipamentelor necesare/performante în exercitarea atribuțiilor de serviciu precum și lipsa trainingurilor pe domeniul de activitate și în alte domenii relevante.

4. Prejudecățile și stereotipurile negative

Prejudecățile și stereotipurile negative sunt rezultatul experiențelor și percepțiilor individuale. Funcționarii publici cu statut special de la linia de control, pot dezvolta o viziune cinică asupra cetățenilor din cauza interacțiunilor frecvente cu persoane implicate în activități ilegale la frontieră, din cauza unor abordări și comportamente ale unor categorii de persoane care trec frontiera de stat, din lipsă de profesionalism, o mentalitate formată de-a lungul anilor, ideologiilor sovietice, ș.a. Motivele ce cauzează apariția unui astfel de comportament pătinoare sunt identificate în pct. 20 din sondajul „*Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, unde în special în răspunsurile respondenților predomină cauza „*comportamentul necorespunzător al cetățeanului*”.

Potrivit rezultatelor din focus – grupul centrat pe cetățeni care traversează periodic frontiera vamală anexa nr. 2, în majoritatea cazurilor percepția cetățenilor care trec frontiera de stat este una similară cu percepția funcționarilor publici cu statut special, „*comportamentul necorespunzător al funcționarului public cu statut special*” care se manifestă prin (lipsa de amabilitate, neprofesionalism, lipsa de receptivitate, etc).

Efectele problemei:

1. Favorizarea corupției și crearea unei imagini nesatisfăcătoare a instituției de stat.

Cauzele de ordin social și individual ale actelor de corupție au loc într-o strânsă interdependență una de alta. Salariile necorespunzătoare, favoritismul, neprofesionalismul conduce la crearea unui climat corupțional care afectează considerabil imaginea instituțiilor de stat.

Rezultatele sondajului destinat funcționarilor publici cu statut special pct. 20 „Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu”, precum și sondajul Transparency International – Moldova „Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale” pct. 16, pag. 122 și pct. 16., pag. 134 conturează prezența climatului corupțional și a favoritismului în instituțiile de stat.

2. Lipsa de neutralitate și imparțialitate în luarea deciziilor/decizii nefondate.

Epuizarea profesională din cauza volumului ridicat de muncă, insuficiența de personal, repartizarea incorectă a sarcinilor de serviciu și atribuțiile improprii conduc la luarea unor decizii nefondate și incorecte. De asemenea, preexistența anumitor prejudecăți a funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu se soldează cu decizii imparțiale.

Efectul este demonstrat prin rezultatele sondajului „Percepția funcționarilor publici cu statut special în exercitarea atribuțiilor de serviciu” pct. 20 și pct. 8, precum și în urma discuțiilor în cadrul focus-grupului la întrebarea „Dacă cetățenii au avut situații în care a funcționarul public de la linia de control a manifestat o atitudine imparțială?”, răspunsul a fost „Da”, anexa nr. 2.

3. Scăderea securității statului.

Securitatea unui stat în special a frontierei de stat în mare măsură depinde de nivelul de pregătire a funcționarilor publici cu statut special de la linia de control. Nivelul de pregătire și calificare profesională se dezvoltă prin urmarea periodică și regulată a training-urilor și instruirilor relevante funcției deținute. Un rol important îl are și existența echipamentului performant, ca instrument în asigurarea securității statului. Majoritatea respondenților au menționat despre necesitatea formării continue a funcționarilor publici pentru a îndeplini eficient atribuțiile de serviciu în instituția în care activează 65% (222 respondenți din 345 respondenți). De asemenea, rezultatele sondajului reliefează importanța instruirilor pe tematici specifice, de exemplu: regulile de securitate și tehnici de apărare în situații de risc, tehnici de apărare în domeniul securității cibernetice, tehnici avansate de filtrare și profilare psihologică, psihologia infractorului și profilul compilat, tehnici de apărare, etică, conduită și disciplină, trageri din armele de foc, ședințe de luptă corp la corp, exerciții în teren ș.a, instruiți de care în mod direct depinde nivelul de securitate la linia de frontieră.

4. Eroziunea încrederii publice.

Acest efect este o consecință a scăderii nivelului de încredere a cetățeanului în calitatea serviciilor și a deciziilor oferite de funcționarii publici cu statut special, dat fiind faptul că funcționarul public cu statut special este perceput ca prima persoană de încredere, pe care o întâlnește orice cetățean la trecerea frontierei de stat și, respectiv, orice cetățean se așteaptă să i se ofere servicii de înaltă calitate conforme cadrului normativ.

Reiterăm că, potrivit discuțiilor în cadrul focus-grupului, s-a conturat că nivelul de satisfacție a cetățenilor în serviciile prestate de funcționarii publici cu statut special de la linia de control este unul satisfăcător, ceea ce denotă că sunt și anumite rezerve la acest capitol (anexa nr. 2).

Grupurile țintă:

Relația reversibilă „societate – stat” și „stat – societate” (cetățenii care trec frontiera de stat și funcționarii publici cu statut special de la linia de control). Impactul propunerilor formulate se răsfrânge asupra funcționarilor publici cu statut special direct, în calitate de grup asupra căruia se acționează, iar asupra cetățenilor în calitate de beneficiari de servicii.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE (starea de fapt).

Au fost analizate cele mai importante documente strategice la nivel național per instituții din perspectiva domeniului de aplicare, măsurilor întreprinse de către autorități, eficiența măsurilor întreprinse precum și neajunsurile acestora potrivit anexei nr. 1, Tabel nr. 1.

În concluzie potrivit datelor din tabelul nr. 1, referitor la persistența climatului corupțional menționăm că, în acest sens au fost întreprinse numeroase acțiuni pe parcursul anilor de a combate acest fenomen.

Au fost realizate numeroase studii privind integritatea instituțională, a fost abordată importanța eticii în cadrul instituțiilor publice și rolul conducerii în prevenirea cazurilor de corupție, s-a sporit încontinuu competențele profesionale și capacitățile în detectarea/nefavorizarea cazurilor de corupție, ș.a, dar efectul nu este cel scontat din motivul că combaterea corupției trebuie să se realizeze nu doar la nivel de instituție dar și la nivel sistemic, de societate.

La capitolul formare profesională și integrare, au fost constatate rezerve pe motive de insuficiență de timp a funcționarilor publici pentru formare profesională, rezistență personalului la schimbare în special față de noile metode de formare și utilizarea platformelor digitale, dar și necorespunderii unor instruiți necesităților și așteptărilor funcționarilor publici.

În ceea ce privește domeniul securității, principale neajunsuri la acest capitol sunt lipsa de resurse umane și lipsa resurselor financiare.

OBIECTIVE

Termen scurt:

1. Reducerea nivelului de epuizare profesională.

Epuizarea profesională afectează negativ productivitatea și eficiența funcționarilor publici cu statut special, conducând la scăderea calității serviciilor prestate. Este esențială implementarea măsurilor imediate pentru a preveni și a combate epuizarea, cum ar fi: excluderea atribuțiilor/sarcinilor improprie funcției/instituției, oferirea de suport psihologic specializat și introducerea programelor de management al stresului (*programele vor include tehnici de relaxare, strategii de gestionare a timpului și dezvoltarea de mecanisme pentru menținerea unui echilibru sănătos între viața personală și profesională*), repartizarea corectă a sarcinilor de serviciu conform fișei postului.

2. Îmbunătățirea condițiilor de muncă.

Condițiile de muncă joacă un rol crucial în performanța și satisfacția profesională. Funcționarii publici cu statut special adesea lucrează în medii stresante, unde echipamentele și infrastructura nu întotdeauna corespund necesităților de serviciu. Îmbunătățirea rapidă a condițiilor de muncă prin oferirea instrumentelor și echipamentelor care nu necesită costuri majore, cum ar fi: *tehnică de birou, articole de mobilier, uniformă de serviciu de calitate, etc.*

3. Creșterea conștientizării privind prejudecățile și stereotipurile.

Prejudecățile și stereotipurile afectează relațiile dintre funcționarii publici cu statut special și cetățeni, conducând la discriminare și la o scădere a încrederii publice. Organizarea unor sesiuni de informare pe termen scurt, ședințe, grupuri de lucru, sesiuni de sensibilizare a publicului, spre exemplu: mediatizarea unei zile de muncă alături de funcționarul public de la linia de control, axate pe recunoașterea și combaterea acestor atitudini, va ajuta funcționarii publici cu statut special să dezvolte abilități mai bune de interacțiune și să ofere servicii mai echitabile și mai profesioniste, fapt ce va contribui la construirea unei imagini pozitive a instituțiilor statului în rândul cetățenilor.

Termen mediu:

1. Mărirea salariilor și oferirea stimulentei.

Salariile mici în raport cu volumul de muncă și riscul sporit, lipsa stimulentei (premiilor), pot demotiva funcționarii publici cu statut special, crescând riscul de corupție și de migrație profesională. Ajustarea

salariilor în vederea reflectării volumului de muncă, complexitatea sarcinilor și riscurilor asociate, precum și introducerea unor beneficii financiare de performanță (spre ex. În raport cu fluxul în punctul de trecere a frontierei de stat), vor motiva personalul să își îndeplinească atribuțiile la cele mai înalte standarde, fapt ce va contribui la stabilitatea forței de muncă și la reducerea riscului de comportamente neetice.

2. Dezvoltarea unui program continuu de formare profesională în raport cu necesitățile identificate.

Într-o lume în continuă schimbare, competențele și cunoștințele funcționarilor publici trebuie să fie actualizate constant pentru a răspunde eficient noilor provocări. Implementarea unui program continuu de formare profesională va permite funcționarilor publici cu statut special să dezvolte abilitățile necesare pentru gestionarea situațiilor complexe și utilizarea eficientă a instrumentelor moderne, fapt ce va duce la o îmbunătățire generală a calității serviciilor și va spori capacitatea instituțiilor de a răspunde eficient provocărilor și cerințelor publicului.

3. Îmbunătățirea procesului de recrutare, selecție și promovare în carieră.

Un proces de recrutare și selecție inefficient duce la angajarea unor persoane care nu sunt pe deplin calificate sau motivate pentru a îndeplini cerințele postului.

Promovarea în carieră pe criterii netransparente conduce la pierderea angajaților experimentați. Îmbunătățirea acestor procese prin strategii care să atragă candidați bine pregătiți, motivați și promovarea pe criterii de meritocrație va duce la creșterea calității forței de muncă și la reducerea ratei de turnover, ceea ce va avea un impact pozitiv asupra stabilității și eficienței instituțiilor.

4. Reducerea nivelului de epuizare profesională.

Evaluarea periodică a volumului de muncă per diviziune/subdiviziune/post și concentrarea efectivului maxim după necesitate în punctele cu volum mai mare de sarcini sau mărirea statelor de personal după caz. De asemenea, adaptarea unui regim de muncă mai flexibil pentru funcționarii publici cu statut special. Renunțarea periodică la unele verificări/controale improprii proceselor la trecerea frontierei în dependență de analiza riscului.

5. Îmbunătățirea condițiilor de muncă.

Modernizarea echipamentelor, instrumentelor și a infrastructurii la linia de control va crea un mediu de lucru mai sigur și mai eficient, aceasta va reduce riscul de erori și va îmbunătăți calitatea serviciilor oferite publicului.

Termen lung:

1. Creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile statului.

Încrederea publică în instituțiile statului este esențială pentru o funcționare eficientă. Prin asigurarea unui climat de lucru echitabil (care implică reducerea nivelului de stres și epuizare profesională, îmbunătățirea condițiilor de muncă, majorarea salariilor), funcționarii publici vor fi mai motivați să își îndeplinească atribuțiile în mod transparent și responsabil. Aceasta va duce la o percepție publică pozitivă și la creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, ceea ce este esențial pentru menținerea stabilității și a ordinii publice.

2. Combaterea corupției la nivel sistemic.

Corupția reprezintă una dintre cele mai mari amenințări la adresa integrității și eficienței unei instituții publice, climatul corupțional se manifestă atât la nivel regional/național cât și la nivel instituțional devenind un fenomen al societății.

Majorarea salariilor și oferirea stimulentele financiare este unul dintre instrumentele eficiente în combaterea corupției deși efectul acestui instrument va fi resimțit peste o perioadă de timp mai îndelungată, totuși acesta este unul consecvent.

Educarea și pregătirea continuă a funcționarilor publici de conducere în prevenirea cazurilor de corupție în rândul angajaților.

Totodată, educarea și sensibilizarea atât a societății de a nu favoriza actele de corupție cât și a funcționarilor publici la nivel interinstituțional este o măsură operantă, fiind necesare mai multe campanii de informare despre ce este corupția și ce consecințe rezultă în urma actelor de corupere.

3. Asigurarea unei securități naționale.

Securitatea națională depinde în mare măsură de capacitatea funcționarilor publici de a răspunde eficient la amenințări și provocări. Consolidarea capacităților instituționale prin formarea continuă a funcționarilor și modernizarea echipamentelor și infrastructurii va asigura că aceștia vor fi pregătiți să facă față oricăror situații, fapt ce va contribui la menținerea ordinii publice și la protejarea siguranței cetățenilor pe termen lung.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Fără intervenții

Descrierea situației:

Dacă nu se întreprinde nicio acțiune și se continuă aplicarea măsurilor existente, epuizarea profesională în rândul funcționarilor publici cu statut special va continua să se agraveze. Aceasta va duce la o scădere semnificativă a performanței generale și a moralului, ceea ce va afecta negativ eficiența și calitatea serviciilor oferite de instituțiile publice. În plus, prejudecățile și stereotipurile persistente vor perpetua inegalitățile și vor reduce încrederea publicului în instituțiile statului. De asemenea, lipsa unor salarii competitive și a beneficiilor adiționale va menține nivelul ridicat al lipsei de personal și a migrației profesionale, făcând dificilă atragerea și reținerea personalului calificat. În cele din urmă, riscurile de corupție vor rămâne la un nivel ridicat, afectând integritatea și eficiența administrației publice.

Beneficii:

- Nu există costuri adiționale asociate.
- Menținerea statu-quo-ului poate fi mai ușor de gestionat pe termen scurt, deoarece nu necesită schimbări majore în structura organizațională sau în politica salarială.

Costuri:

- Scăderea continuă a performanței funcționarilor publici.
- Creșterea nemulțumirii publice și scăderea încrederii în instituțiile statului.
- Creșterea riscului de corupție și a ratei de migrație profesională.
- Epuizarea echipamentelor și infrastructurii.
- Persistența prejudecăților și stereotipurilor, ceea ce va duce la o relaționare inefficientă cu cetățenii și la perpetuarea discriminărilor.

Intervenții comprehensive

Descrierea abordării:

Această opțiune implică implementarea unui set de măsuri integrate care abordează toate cauzele principale ale problemei identificate. Măsurile comprehensive includ intervenții la nivel structural, operațional și cultural, având scopul de a preveni epuizarea profesională, de a îmbunătăți condițiile de muncă, de a ajusta politicile salariale și de a combate prejudecățile și stereotipurile. De asemenea, ar implica introducerea unor mecanisme eficiente de combatere a corupției, modernizarea procesului de recrutare și oferirea de formare continuă pentru dezvoltarea profesională a angajaților.

Avantaje:

1. **Impact sistemic:** Intervenția comprehensivă abordează toate cauzele fundamentale ale problemei, oferind soluții de lungă durată și va reduce semnificativ riscul de reapariție a problemelor în viitor.
2. **Îmbunătățirea generală a performanței:** Prin îmbunătățirea condițiilor de muncă și creșterea satisfacției la locul de muncă, funcționarii publici vor deveni mai motivați și mai eficienți în activitate.
3. **Creșterea încrederii publice:** Prin îmbunătățirea transparenței și a eficienței, instituțiile publice vor reuși să restabilească și să consolideze încrederea cetățenilor.
4. **Reducerea corupției:** Implementarea unor mecanisme stricte de monitorizare și sancționare va contribui la eradicarea corupției și la promovarea unei culturi a integrității în cadrul funcției publice.

Dezavantaje:

1. **Costuri impunătoare:** Implementarea unor măsuri comprehensive va necesita resurse financiare și umane semnificative pentru modernizarea echipamentelor și a infrastructurii necesare, ajustarea salariilor și dezvoltarea programelor și strategiilor de formare.
2. **Timp de implementare:** Strategia comprehensivă va necesita un timp mai lung pentru a fi implementată, iar rezultatele ar putea fi vizibile doar pe termen mediu și lung.
3. **Complexitate administrativă:** Abordarea comprehensivă poate implica o restructurare semnificativă, ceea ce poate întâmpina rezistență din partea angajaților și a conducerii.

Intervenții parțiale

Descrierea abordării:

Această opțiune presupune implementarea unor intervenții punctuale care să abordeze doar anumite aspecte ale problemei identificate. De exemplu, concentrarea resurselor disponibile pe prevenirea epuizării profesionale și îmbunătățirea condițiilor de muncă, lăsând alte aspecte, cum ar fi ajustarea politicilor salariale sau combaterea prejudecăților, pentru o etapă ulterioară.

Avantaje:

1. **Implementare rapidă:** Intervențiile parțiale pot fi puse în aplicare mai rapid decât o strategie comprehensivă, oferind rezultate vizibile într-un timp mai scurt.
2. **Costuri mai reduse:** Măsurile parțiale sunt mai puțin costisitoare și nu necesită investiții majore de resurse financiare și administrative.
3. **Flexibilitate:** Instituțiile pot adapta măsurile implementate în funcție de evoluția situației și de resursele disponibile, oferind o abordare mai flexibilă a problemelor.

Dezavantaje:

1. **Rezultate limitate:** Abordarea parțială poate avea un impact redus, deoarece nu abordează toate cauzele fundamentale ale problemei.
2. **Persistența unor probleme:** Neabordarea unor aspecte critice, cum ar fi corupția sau politicile salariale, poate face ca problemele să continue să afecteze eficiența, integritatea și imaginea instituțiilor.
3. **Riscul de fragmentare:** O abordare parțială poate crea incoerențe în aplicarea măsurilor și poate duce la o implementare neuniformă, ceea ce poate compromite eficiența generală a intervențiilor.

Adițional, pot fi examinate următoarele măsuri:

1. *Introducerea unui program de sănătate și wellness pentru funcționarii publici:*

Sănătatea fizică și mentală a funcționarilor publici este esențială pentru menținerea unui nivel ridicat de performanță. Un program de wellness care să includă activități de recreere, consiliere psihologică și evaluări medicale periodice ar contribui la reducerea epuizării profesionale și la creșterea satisfacției la locul de muncă.

2. *Colaborare internațională pentru schimbul de bune practici:*

Colaborarea cu instituții similare din alte țări pentru schimbul de bune practici poate ajuta la identificarea unor soluții inovatoare și eficiente pentru problemele existente. Această opțiune ar include organizarea de vizite de studiu, seminare internaționale și proiecte comune care să permită funcționarilor publici cu statut special să învețe din experiențele altor state și să adapteze cele mai bune practici la contextul național.

3. *Digitalizarea proceselor administrative:*

Digitalizarea proceselor administrative poate contribui la creșterea eficienței și transparenței în activitatea funcționarilor publici. Implementarea unor soluții digitale moderne ar permite automatizarea sarcinilor repetitive, reducerea birocrăției și îmbunătățirea accesului publicului la servicii. Această opțiune ar implica investiții în infrastructura IT și formarea personalului pentru a utiliza noile tehnologii în mod eficient.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Fără intervenții:

Concluzie: În lipsa acțiunilor, problemele aferente epuizării profesionale, condițiilor de muncă precare și salariilor nemotivante vor continua să se agraveze, afectând în continuu performanța generală. Prin urmare, impactul riscurilor de corupție va fi unul semnificativ ce va perturba semnificativ încrederea publicului în instituțiile statului.

Costuri: Pierderi de eficiență, migrarea personalului, perpetuarea corupției, impact negativ asupra moralului și sănătății angajaților.

Beneficii: Fără costuri suplimentare pe termen scurt.

Intervenții comprehensive:

Concluzie: O abordare globală și sistemică va îmbunătăți performanța instituțiilor a condițiilor de muncă și va crește moralul angajaților, se vor reduce riscurile inerente ale corupției și se va restabili nivelul de încredere a publicului în instituțiile statului.

Costuri: Investiții majore în echipamente, infrastructură și programe de formare, controlul intern managerial.

Beneficii: Soluții de lungă durată, formarea integrității instituționale prin eliminarea corupției și creșterea eficienței în rândul angajaților.

Intervenții parțiale:

Concluzie: Abordarea parțială oferă rezultate rapide, dar cu impact limitat, astfel apare riscul operațional care poate afecta capacitatea unui compartiment de soluționare a problemei abordate, prin urmare probabilitatea că cauzele principale ale problemei vor fi soluționate este suficient de mică.

Costuri: Mai mici comparativ cu abordarea completă, se conturează riscul de persistență a unor probleme esențiale.

Beneficii: Implementare rapidă și costuri reduse.

Opțiuni suplimentare:

Introducerea unui program de sănătate și wellness: Îmbunătățește sănătatea funcționarilor și reduce epuizarea profesională.

Colaborare internațională: Oferă acces la bune practici și soluții inovatoare.

Digitalizarea proceselor administrative: Automatizează sarcinile, reduce birocrăția și crește transparența.

Opțiunea recomandată:

Se recomandă **intervențiile comprehensive**, deoarece oferă o soluție durabilă și sistemică la multiplele probleme identificate. Această opțiune abordează în mod direct toate cauzele problemei și asigură creșterea productivității și a integrității la nivel instituțional, îmbunătățirea securității la nivel național precum și creșterea nivelului moralității și eticii profesionale. Prin implementarea acestor măsuri, instituțiile publice vor deveni mai atractive pentru personalul calificat, iar nivelul de încredere publică în instituțiile statului va crește.

Raționament pentru opțiunea propusă:

- Impact de lungă durată:** Abordarea comprehensivă va asigura o dezvoltare durabilă a unui climat intangibil și va contribui la stoparea apariției unor precedente.
- Reducerea riscurilor:** Abordarea comprehensivă va asigura formarea unui proces stabil privind managementul riscurilor (MR).
- Elaborarea strategiei competitive de ameliorare a imaginii instituțiilor publice:** Instituțiile publice vor dezvolta încrederea cetățenilor prin prestarea de servicii transparente și eficiente care vor contribui la formarea percepțiilor pozitive de lungă durată.

Exemple de intervenții comprehensive:

În raport cu cauzele identificate care generează problema abordată propunem următoarele soluții:

- Cauza:** Salarii mici în raport cu volumul de muncă și riscul sporit în activitate.

Soluția: Introducerea unor stimulente sau sporuri pentru intensitatea în muncă, raportate direct la intensitatea fluxului traficului din punctele de trecere a frontierei de stat.

2. Cauza: Epuizare profesională.

Soluția: Introducerea unui program de sănătate și wellness pentru funcționarii publici cu statut special, oferirea suportului psihologic specializat și introducerea programelor de management al stresului.

3. Cauza: Lipsa instrumentelor necesare și a trainingurilor relevante.

Soluția: Asigurarea accesului la sisteme informaționale, bazate pe date și softuri relevante activității de profilare, preanaliză a datelor și persoanelor obiectelor și documentelor căutate/solicitate. Dezvoltarea sistemelor proprii și interoperabilității acestora. Introducerea trainingurilor pe psihologia infracțorului, profilul psihocomportamental și profiling-ul psihologic, pentru a permite identificarea precoce a potențialilor amenințări. Digitalizarea proceselor administrative prin introducerea sistemelor ABC (Automated Border Control, e-gate-uri), rândurilor electronice, sisteme de citire a plăcilor de înmătrulare, etc.

4. Cauza: Prejudecățile și stereotipurile negative.

Soluția: Îmbunătățirea procesului de recrutare și selecție, modificarea statelor de personal, introducerea funcțiilor speciale pentru profilare (gen air marshal chiar și în zbor) în special în punctele de trecere a frontierei foarte aglomerate precum și a personalului special dedicat pentru controalele în linia a doua și pentru controalele amănunțite și elaborarea strategiei competitive de ameliorare a imaginii instituțiilor publice.

PAȘII URMĂTORI

În acest sens este necesară instituționalizarea soluțiilor recomandate, care va cuprinde următoarele etape:

1. Planificarea implementării soluțiilor propuse.

- 1.1. Elaborarea în comun cu instituțiile vizate a planului de acțiuni prin care urmează a fi implementate soluțiile propuse.
- 1.2. Stabilirea obiectivelor principale, identificarea resurselor necesare, identificarea acțiunilor concrete și evaluarea termenelor de realizare.
- 1.3. Repartizarea clară a rolurilor, sarcinilor și competențelor, cu evidențierea instituției responsabile de implementarea planului și a instituțiilor de suport.
- 1.4. Definirea rezultatelor așteptate.
- 1.5. Stabilirea indicatorilor de monitorizare a progresului.

2. Implementarea soluțiilor propuse.

- 2.1. Integrarea planului în procesul decizional, în colaborare cu instituțiile implicate (cooperare interinstituțională).

3. Monitorizarea soluțiilor propuse.

- 3.1. Analiza acțiunilor întreprinse și a rezultatelor obținute, identificarea devierilor și dificultăților apărute.

4. Evaluarea.

- 4.1. Evaluarea rezultatelor implementării.
- 4.2. Analiza raportului dintre costuri și rezultate
- 4.3. Evaluarea impactului asupra grupurilor țintă.

ANEXE

1. Anexa Nr. 1 - <https://bit.ly/3Am6LYd>
2. Anexa Nr. 2 - <https://bit.ly/4f9HsYw>

NOTIȚE

Lined area for notes, consisting of multiple horizontal lines.

[illegible]

