

Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova

Aurel SÎMBOTEANU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
prorector al Academiei de Administrare Publică*

SUMMARY

In the present study are examined some transitional dimensions of the public administration from Republic of Moldova regarding its reform process by adopting and implementing the modern paradigms of organization and operation. Are exposed some reflections on the provisions of the Roadmap draft for the public administration reform in the period 2014-2020, on the Activity Program of the Government for 2015-2018 and are identified the theoretical and methodological contents and application of continuous modernization process of public administration from Republic of Moldova in the context of European integration processes.

Administrația publică din Republica Moldova evoluează odată cu schimbările de ordin politic, economic, social, implementând noi principii de administrare, tehnologii manageriale performante, asigurând prin aceasta ireversibilitatea proceselor democratice din societate.

În prezentul studiu ne propunem să expunem unele reflecții asupra prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, Programului de activitate al Guvernului pentru 2015-2018 și să identificăm conținuturile teoretico-metodologice și aplicative ale procesului de modernizare continuă a administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste europene.

Pentru a concepe mai exact caracterul continuu și interconexiunile cauzale ale prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 și Programului de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, vom examina, pentru început, unele di-

mensiuni tranzitorii ale administrației publice din Republica Moldova vizând procesul de reformare a acestui domeniu prin preluarea și implementarea paradigmelor moderne de organizare și funcționare în contextul democratizării societății.

I. Dimensiuni tranzitorii ale administrației publice din Republica Moldova

Transformările din administrația publică inițiate imediat după adoptarea Declarației de Independență, având ca premise modificările treptate din sistemul politic și economic al societății moldovenești, au constituit o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană.

În acest sens, vom menționa că un rol deosebit în inițierea asanării societății moldovenești, în general, dar și a administrației publice, în particular, l-a avut aderarea Republicii Moldova la 13 iulie 1995 la Consiliul Europei, instituție care a contribuit și continuă să contribuie la promovarea în țara noastră a democrației, valorilor generale umane, drepturilor și libertăților omului,

valori concepute ca piloni fundamentali și pentru organizarea și funcționarea administrației publice.

Ca urmare a acestui fapt, vom menționa semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a *Cartei Europene: Exercițiu autonom al puterii locale*, intrată în vigoare la 2 februarie 1998 și care a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere a colectivităților locale [1].

Prin efectuarea în 1998/1999 a reformei administrativ-teritoriale s-a încercat în mod aplicativ să se accelereze procesele reformatoare din administrația publică și să se asigure implementarea reală a autonomiei locale. Accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, și anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale prin trecerea de la sistemul de raioane la cel de județe și, respectiv, pe modernizarea instituțională și funcțională a administrației publice de toate nivelurile. Aceasta a fost o încercare îndrăznească de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de modernizare a sistemului administrativ din Republica Moldova. Cu regret, acest proces a fost întrerupt în anul 2003 prin revenirea din nou, mai mult din considerente politice, la sistemul de raioane, acțiune ce nu a fost agreată de instituțiile europene.

Ulterior, s-au folosit posibilitățile Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene, prin semnarea la 22 februarie 2005 a Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova, aprobat ulterior prin Hotărârea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005 [2]. În compartimentul „Dialogul politic și reformele” acest document conținea și unele prevederi concrete privind adminis-

trația publică. Astfel, se considera necesară „continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către administrațiile locale și atribuirea competențelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităților)”.

Pornind de la necesitatea fortificării reformei administrative, mai ales în sfera relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, la 30 decembrie 2005 a fost adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” [3], care prevedea identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

Ulterior, la 28 decembrie 2006, cadrul normativ a fost completat cu: Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală [4]; Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă [5]; Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova [6]. Legile respective prevedeau distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Aceste prevederi au fost completate ulterior prin adoptarea Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin care politicile și procedurile de personal în autoritățile publice au fost modernizate și

adaptate, deși incomplet, la unele practici europene [7]. Acțiunile respective și-au găsit un teren mai favorabil de implementare cu începere din anul 2009, odată cu acordarea la putere a guvernării actuale pentru care integrarea europeană este un deziderat fundamental și care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice.

În acest sens, vom menționa că în această perioadă s-au produs câteva încercări de ajustare a sistemului administrativ moldovenesc la unele rigori europene. Vom aminti aici adoptarea la 04 mai 2012 a Legii privind administrația publică centrală de specialitate [8], prevederile căreia, deși se implementează destul de anevoios, reprezintă o încercare binevenită de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

Un alt document important este Strategia Națională de Descentralizare care a fost aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 și care reprezintă un document complex ce prevede mai multe acțiuni chemate să asigure descentralizarea reală a puterii de stat [9]. În pofida faptului că multe dintre acțiunile preconizate poartă, pe alocuri, un caracter declarativist și suferă de abstracționism, implementarea prevederilor preconizate și atingerea obiectivelor trasate de Strategie se întrevide să se realizeze în termene concrete, conform etapelor de progres ale reformei de descentralizare, care includ conceptualizarea, instituționalizarea, precum și implementarea sectorială a descentralizării.

La schimbările binevenite din administrația publică se înscrie și faptul că, după mai mulți ani de dezbinare, în contextul revenirii la discursul democratic al autorităților publice din Republica Moldova și

promovării mai pronunțate a valorilor europene, din 21 martie 2010 funcționează Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), a cărei misiune este de a promova o administrație publică locală democratică, descentralizată, transparentă și eficientă, capabilă să contribuie efectiv la dezvoltarea comunităților locale [14].

Procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova nu poate fi perceput în prezent în afara prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02 iulie în același an [10]. Acordul prevede, alături de acțiunile din domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice, și un complex de acțiuni de cooperare în domeniul administrației publice. Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice. Astfel, se menționează că *cooperarea cu Uniunea Europeană se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept, asigurării faptului ca instituțiile statului să lucreze în beneficiul întregii populații. În procesul de cooperare se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova.*

Articolul 22 al Acordului determină cinci domenii concrete de colaborare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în sfera administrației publice, care au menirea să contribuie la apropierea administrației de standardele europene, și anume:

a) dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori

eficiența activității lor și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent;

b) modernizarea serviciilor publice care include introducerea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor;

c) crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor, precum și angajării echitabile și transparente, instruirii, evaluării și remunerării;

d) managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei;

e) promovarea valorilor etice în serviciul public.

Pentru realizarea acestor sarcini prevăzute de Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate categoriile și nivelurile, aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor. Un rol deosebit revine, în acest sens, autorităților administrației publice, dat fiind faptul că orice domeniu am lua din prevederile Acordului, realizarea lor e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice centrale și locale, care dispun în mod legal, în activitatea lor, de mecanismele organizatorice și funcționale respective.

II. Succesiuni organizatorico-metodologice în reformarea administrației publice din Republica Moldova

Succesul unei reforme depinde de foarte mulți factori, unul dintre ei fiind asigurarea continuității și ireversibilității acțiunilor desfășurate. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, elaborat de Cancelaria de Stat și propus pentru examinare autorităților administrației publice, reprezintă, prin conținutul său, o continuare a

activităților desfășurate anterior și pretinde să asigure succesiunea acțiunilor privind modernizarea administrației publice din Republica Moldova [11].

Dacă documentele elaborate și implementate anterior, examinate de noi în compartimentul precedent, au prevăzut acțiuni privind reorganizarea Guvernului, reformarea serviciului public, managementului financiar și eficientizarea procesului decizional, în temei, în administrația publică centrală, atunci proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 vine cu o abordare nouă, mai pragmatică și se axează pe noi modalități de prestare a unor servicii eficiente cetățenilor prin intermediul și administrației publice locale, nemijlocit la locul de trai al cetățenilor.

Considerăm această abordare justificată întrucât reformarea consecutivă a administrației publice centrale și locale constituie un component important al modernizării administrației publice și este într-o strânsă conexiune organizatorică, de timp și funcțională cu toate celelalte componente ale reformei examinate mai sus. Acest component al reformei joacă un rol deosebit, întrucât gradul de modernizare a administrației publice va fi apreciat, în mare măsură, după rezultatele acestui component, or, administrația publică locală influențează cel mai mult colectivitățile locale, inclusiv prin prestarea serviciilor publice.

Având ca scop contribuirea la implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice reflectă orientarea administrației publice spre consolidarea competitivității țării și, prin aceasta, la realizarea obiectivelor pe termen mediu prevăzute în Strategia Moldova 2020. În acest sens, putem afirma că proiectul Foii de parcurs este succesorul Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005, și în această calitate, dar și de strategie cadru, reprezintă un

nou ciclu al reformei, reflectând caracterul continuu al procesului de reformare a administrației publice reieșind din realitățile politice, economice, sociale, interne și externe aflate în permanentă evoluție și schimbare.

Ținem să menționăm și succesiunile teoretico-metodologice și aplicative ale procesului de modernizare continuă a administrației publice din Republica Moldova, care le regăsim în prevederile proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice, într-o manieră conceptualizată, atât în principiile fundamentale care urmează să stea la baza elaborării și implementării documentelor de politici, cum ar fi: legalitatea acțiunilor; nivelul înalt de profesionalism; orientarea europeană; rezultatele eficiente; eficiența bugetară; răspunderea; integritatea profesională; transparența și deschiderea, cât și în modalitățile aplicative de implementare a acestora.

O astfel de abordare semnifică, pe de o parte, valorificarea inițiativei demonstrate de autoritățile administrației publice în procesul de reformă din ultimii ani, iar pe de altă parte, insuflă încrederea în continuarea reformei în domeniile celor cinci piloni ai reformei preconizate: elaborarea politicilor publice; modernizarea serviciilor publice; descentralizarea administrativă; managementul finanțelor publice; managementul resurselor umane.

Aceștia fiind pilonii tematici pentru următorii ani în calitate de priorități ale procesului de reformă a administrației publice, să examinăm în continuare conținutul și esența acțiunilor preconizate pentru fiecare pilon din perspectiva prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice.

a) Elaborarea politicilor publice

După cum se cunoaște, nivelul de dezvoltare a unei societăți este strâns legat de angajamentul membrilor săi ca orice individ să beneficieze de instrumente elementare de dezvoltare și de supraviețuire.

Transpunerea în practică a acestor angajamente cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice: educație, sănătate, asistență socială, transport în comun, drumuri naționale și locale, prestări comunale de diferite tipuri și multe altele. Acestea sunt câteva aspecte care formează contextul social al comunităților umane. În lipsa lor, viața ar fi, cu siguranță, insuportabilă privind din perspectiva privilegiată în care ne situăm ca beneficiari ai acestor servicii.

În prezent, interesul cetățenilor Republicii Moldova pentru politicile publice a crescut simțitor. Aceștia așteaptă de la Guvern, de la autoritățile administrației publice centrale și locale să elaboreze politici publice de calitate, folosind cât mai rațional resursele necesare pentru aceasta. Cei mai mulți dintre oameni sunt afectați de aspectul practic al elaborării politicilor publice, dar și de organizarea implementării acestora, atât de autoritățile centrale cât și de autoritățile locale.

Din aceasta, credem, că derivă și prevederile proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 care conțin stipulări concrete atât privind situația actuală în domeniul elaborării politicilor publice, problemele existente la acest capitol, cât și principalele obiective care se cer a fi soluționate în perioada de referință.

Vom menționa că la etapele anterioare ale reformei administrației publice s-au întreprins anumite măsuri care au facilitat procesul de elaborare a politicilor publice. Prinre ele regăsim preocupările autorităților administrației publice în domeniul planificării strategice, elaborării unor ghiduri metodologice pentru analiza preventivă a impactului politicilor publice, evaluării intermediare și postimplementare a politicilor publice, precum și în domeniul instruirii personalului în problemele de elaborare și coordonare a politicilor publice.

Dar acțiunile nominalizate, după cum se

menționează în proiectul Foii de parcurs, se cer a fi fortificate în continuare prin îmbunătățirea calității Planurilor de Dezvoltare Strategică a autorităților publice, antrenarea mai activă în procesul de instruire pe problemele elaborării politicilor publice a personalului cu mai puțină experiență din autoritățile administrației publice, prin completarea cadrului normativ care reglementează ciclul de elaborare și implementare a politicilor publice, și anume: formularea agendei; formularea politicilor; adoptarea deciziei; implementarea politicii publice; evaluarea politicii aplicate.

Realizarea acestor obiective se întrevide a se produce prin clarificarea, simplificarea și consolidarea procesului decizional. În acest sens, considerăm justificată intenția expusă în proiectul Foii de parcurs de a elabora un „Ghid cu privire la procedurile de luare a deciziilor în Guvern” care, în viziunea noastră, ar ordona această activitate și ar servi ca bază metodologică și pentru alte autorități ale administrației publice.

Implementarea celor preconizate va depinde și de participarea nemijlocită în aceste activități a conducătorilor autorităților administrației publice. Pentru a facilita acest lucru, proiectul Foii de parcurs prevede acțiuni privind crearea, dezvoltarea capacităților conducătorilor autorităților administrației publice în analiza politicilor publice, îndeosebi accentuează rolul care le revine în această activitate secretarilor de stat și persoanelor care dețin funcții de demnitate publică. La sporirea eficienței acestora în domeniul examinat de noi va contribui și organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul politicilor publice, precum și consolidarea planificării și raportării la nivel instituțional, inclusiv privind implementarea Planului de Dezvoltare Strategică a autorităților administrației publice. Toate aceste activități, în ansamblul lor, urmează să contribuie la modernizarea

procesului de elaborare a politicilor publice în Republica Moldova.

b) Modernizarea serviciilor publice

Elaborarea politicilor publice este o activitate importantă, dar această activitate nu soluționează pe deplin doleanțele cetățenilor, dacă nu se întreprind măsurile necesare pentru implementarea în practică a acestor politici, dacă nu se diversifică și nu se îmbunătățește calitatea serviciilor prestate către populație.

În acest sens, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 evidențiază pentru perioada de referință necesitatea modernizării serviciilor publice prin sistematizarea activităților prestatoare de servicii publice de calitate cetățenilor și mediului de afaceri cu utilizarea tehnologiilor informaționale. La aceasta urmează să contribuie și Centrul de Guvernare Electronică de pe lângă Cancelaria de Stat creat în perioada anterioară a reformei și care este preocupat de modernizarea tehnologică a guvernării, inclusiv prin crearea și punerea în aplicare a Registrului online al serviciilor publice.

Fiind conceptualizată și coordonată de Cancelaria de Stat, modernizarea serviciilor publice trebuie să fie preluată de autoritățile administrației publice centrale și locale în scopul implementării la nivel sectorial și teritorial. La soluționarea acestor probleme ar putea contribui și adoptarea Legii serviciilor publice, care urmează să stabilească responsabilitățile autorităților administrației publice, altor organizatori și prestatori de servicii, standardele de prestare a serviciilor, dar și metodologia de evaluare a calității serviciilor publice.

Soluționarea problemelor existente în acest domeniu se întrevide în proiectul Foii de parcurs și prin realizarea prevederilor Programului de reformare a serviciilor publice pentru perioada 2014-2016 care prevede îmbunătățirea accesibilității, rapidității implementării serviciilor publice, dar și a calității acestora [12].

Pentru ca aceasta să se întâmple, este necesar să se fortifice capacitățile instituționale pentru gestionarea reformei serviciilor publice, să se completeze cadrul normativ în acest domeniu de activitate, să se producă dezvoltarea profesională a resurselor umane antrenate în organizarea și prestarea serviciilor publice. La fel de importante sunt și activitățile de creare a centrelor universale de prestare a serviciilor publice pe întreg teritoriul țării.

Prin urmare, modernizarea serviciilor publice reprezintă un ansamblu de activități organizatorice, manageriale, reglementare, metodico-instructive, tehnologico-informaționale capabile să asigure sistematizarea activităților și ordonarea procedurilor privind organizarea și prestarea serviciilor publice calitative către beneficiari.

c) Descentralizarea administrativă

Pentru eficientizarea unui sistem administrativ, de rând cu schimbările produse la nivel central, se cer a fi efectuate și anumite modificări la nivelul administrației publice locale. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 face trimitere, în acest sens, la Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012 și care conține un set de prevederi care au menirea să asigure modernizarea sistemului administrației publice locale din Republica Moldova. Astfel, Strategia prevede descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară și patrimonială, consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, fortificarea capacității instituționale a administrației publice locale, promovarea la nivel local a democrației, drepturilor omului și egalității de gen [9].

Procesul de descentralizare presupune și acțiuni din sfera dezvoltării locale și regionale echilibrate prin crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile, moderniza-

rea organizării și managementului serviciilor publice locale. Aceste servicii urmează să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Proiectul Foii de parcurs promovează ideea că activitățile din cadrul reformei se cer a fi corelate în așa fel încât să asigure o schimbare conceptuală a sistemului administrativ în ansamblu. Printre obiectivele reformei pentru perioada de referință se evidențiază necesitatea consolidării cadrului normativ în domeniul descentralizării. Legislația Republicii Moldova garantează, în temei, autonomia administrației publice locale. În același timp, ne confruntăm cu un șir de probleme la nivelul administrației publice locale. Printre ele se evidențiază participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și decizional, procesele locale de luare a deciziilor sunt deseori netransparente și neparticipative, persistă un grad scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali, inclusiv prin egalitatea de gen, existența unei tutele excesive din partea autorităților centrale, exprimată în cazurile de imixtiune directă în activitatea cotidiană a funcționarilor locali din partea reprezentanților instituțiilor administrației publice centrale.

Pentru soluționarea acestora și altor probleme din cadrul administrației publice locale, se cere îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul administrației publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali, identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea consolidării legăturii cu cetățenii, eficientizarea activității consiliilor locale și scăderea costurilor de funcționare a acestora, largirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, a sistemului de audit, cu respectarea strictă a prevederilor legale privind autonomia locală.

Astfel, descentralizarea administrativă reprezintă un fenomen complex care înviorază viața comunitară și sporește calitatea administrației, stimulează căutarea de inovații la nivelul administrației publice locale și stabilește noi relații cu autoritățile administrației publice centrale.

d) Managementul finanțelor publice

Sistemul managementului finanțelor publice definește modalitatea prin care resursele sunt alocate și administrate pentru a asigura respectarea disciplinei fiscale, priorităților strategice, precum și utilizarea eficientă a banilor. Unul dintre componentele Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005 au fost și acțiunile din domeniul finanțelor publice. Aceste acțiuni erau corelate cu necesitatea creșterii economice durabile a țării. O bună parte dintre aceste acțiuni au fost realizate, o altă parte urmează să se implementeze.

În acest sens, vom menționa că pentru eficientizarea în continuare a sistemului financiar, în anul 2013 Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2013-2020, axată pe câteva componente, cum ar fi: cadrul macro-bugetar; elaborarea și planificarea bugetului; executarea bugetului, contabilitatea și raportarea; managementul financiar și controlul intern; administrarea veniturilor; achizițiile publice și sistemul informațional de management financiar [13].

Chiar din această simplă enumerare a componentelor Strategiei putem deduce caracterul său complex și multilateral care are menirea să asigure în mod ordonat tot traseul finanțelor publice, de la provenire până la utilizare, control și calcularea eficienței acestora. Dacă ar fi să identificăm o verigă slabă din acest traseu, atunci, cu siguranță, aceasta se referă, în primul rând, la sistemul ineficient de colectare a veniturilor. O altă verigă slabă reprezintă caracterul tergiversat de adoptare a bugetului anual, ceea ce se răsfrânge negativ asupra

situației social-economice a țării. Cât privește executarea bugetului, alături de alte inconveniențe organizatorice, metodologice, se mai adaugă și necesitatea unui sistem informațional performant care ar avea la bază un plan de conturi unificat, fapt ce ar sistematiza acțiunile din acest domeniu.

Reieșind din situația concretă existentă la moment în domeniul managementului finanțelor publice, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 trasează un set de acțiuni pentru perioada de referință. Ele vizează îmbunătățirea cadrului legal care ar limita practica de adoptare a diferitelor strategii și programe sectoriale fără acoperire financiară, prin aceasta să asigure o corelare mai eficientă dintre politici și resursele financiare.

O sarcină la fel de importantă ține de consolidarea managementului fiscal prin formarea unui cadru metodologic consolidat în conformitate cu calendarul bugetar. Aceasta ar avea ca efect eficientizarea monitorizării politicii în domeniul veniturilor și al sistemului de colectare a impozitelor. Ar contribui la eficientizarea managementului finanțelor publice și dezvoltarea unui nou sistem informațional al finanțelor publice, care ar integra toate componentele traseistice ale managementului finanțelor publice.

e) Managementul resurselor umane

Fără crearea unui serviciu public profesionist și responsabil este imposibilă realizarea sarcinilor care se află la moment pe agenda sistemului administrativ din Republica Moldova. Instituționalizarea serviciului public și realizarea managementului resurselor umane în formula sa modernă reprezintă o parte componentă a reformei administrației publice.

În literatura autohtonă de specialitate s-au făcut mai multe studii fundamentale privind managementul resurselor umane în administrația publică. Printre ele vom evidenția aportul deosebit al regretatei

conferențiar universitar, doctor Svetlana Cojocar, care a identificat particularitățile politicii și managementului resurselor umane în administrația publică, specificând în rezultatul unor investigații profunde, rolul planificării strategice în managementul resurselor umane și impactul acestuia asupra eficienței activității administrative din Republica Moldova [16; 17]. Vom menționa și studiul mai recent realizat de doctorul în științe administrative, Tamara Gheorghita, care în baza unor date empirice relevante și bazându-se pe elaborările doctrinare din domeniu, identifică căile de modernizare a managementului funcției publice și al funcționarului public, accentuând necesitatea racordării serviciului public din Republica Moldova la principiile europene de administrare [18].

Cadrul normativ actual din Republica Moldova acoperă, în temei, toate componentele managementului resurselor umane și dezvoltarea carierei, însă, cu regret, nu toate prevederile normative se realizează pe deplin, ceea ce generează un șir de lacune. Vom menționa aici doar câteva, cum ar fi: politizarea excesivă a activității administrative, formalismul existent în organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, cazurile de nerespectare a regulilor de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici, lipsa de obiectivism în evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici și altele care, în viziunea noastră, frânează implementarea unui management eficient și profesionist al resurselor umane și afectează dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

Pornind de la cele menționate, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 prevede în calitate de obiectiv general dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist. La realizarea acestui obiectiv contribuie și Academia de Administrare Publică care prestează servi-

cii educaționale prin studiile de masterat și doctorat, dar și prin realizarea unui amplu program de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în exercițiu. Academia utilizează în activitatea sa bunele practici europene de instruire a funcționarilor publici. Dezvoltarea sistemului de instruire în serviciul public se întinde de realizat concomitent cu dezvoltarea sistemelor informaționale de management al resurselor umane, precum și prin sporirea competenței profesionale a conducătorilor autorităților publice.

Proiectul Foii de parcurs prevede, alături de cele cinci direcții de reformare examinate mai sus, și mecanismele de coordonare a activităților planificate, prin evidențierea rolului Guvernului, Cancelariei de Stat în acest proces. Mecanismele de coordonare se completează cu activitățile de monitorizare atât la nivelul instituțiilor responsabile de coordonarea celor cinci domenii strategice, cât și efectuarea monitorizării de către Cancelaria de Stat.

III. Reflecții asupra Programului de activitate al Guvernului pentru perioada 2015-2018 din perspectiva modernizării administrației publice

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2015-2018, după cum se menționează chiar în preambulul său, își propune ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, în special prin: dezvoltarea economiei și facilitarea creării locurilor de muncă bine plătite, eradicarea corupției și garantarea supremației legii, asigurarea securității personale, fortificarea capacității de apărare a țării, prestarea serviciilor publice eficiente, asigurarea protecției sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației și altele [15].

Pentru atingerea acestor obiective, de rând cu altele, în capitolul VII al Programului, intitulat *Buna Guvernare*, se conține un șir de activități menite să contribuie la îmbunătățirea actului guvernării, în general, și activității administrației publice, în par-

ticular. Astfel, în subcompartimentul *Administrația centrală și locală* putem distinge, în viziunea noastră, patru grupe de activități, care, prin conținutul lor, reprezintă o concretizare a acțiunilor prevăzute în proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020.

Primul grup de acțiuni are un substrat de conceptualizare a unor procese ce urmează să se producă. Ne referim aici la intențiile autorităților de a elabora, adopta și a implementa Strategia de Bună Guvernare. De fapt, noi cam ne-am împotmolit în elaborări de mai multe strategii pentru diferite domenii de activitate cu diverse termene de realizare. Din acest punct de vedere intenția de a mai elabora încă o strategie, la prima vedere, naște anumite nedumeriri. În același timp, dacă s-ar reuși ca în preținsa strategie să se conțină, într-un mod integrator și transversal, componentele fundamentale de care depinde modernizarea țării și care, cu adevărat pot fi realizate doar de o Bună Guvernare, atunci elaborarea, aprobarea și, îndeosebi, implementarea unei astfel de strategii ar fi justificată.

Tot la primul grup de acțiuni se referă și cele care prevăd elaborarea și promovarea concepției de reformă administrativ-teritorială în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. Totul ar fi bine dacă această idee nu ar migra dintr-un document în altul fără a fi realizată. Vom aminti aici că Strategia Națională de Descentralizare adoptată încă la 05 aprilie 2012 [9], la acest compartiment constata fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova, din care deriva necesitatea unor intervenții organizatorico-conceptuale în acest domeniu, lucru care nu a derulat mai departe decât de unele discuții sterile, care mai continuă și până în prezent. Experiența țărilor avansate în acest domeniu ne sugerează că o unitate administrativ-teritorială de nivelul unu poate pretinde la capacitate administrativă doar având

o populație de, cel puțin, 5000 de locuitori. În Republica Moldova 86% din unitățile administrativ-teritoriale au mai puțin de 5000 de locuitori. Mai mult de 25 % din unitățile administrativ-teritoriale, prin excepție, nu corespund normei legale, adică au mai puțin de 1500 de locuitori. Din aceasta și derivă capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor.

Și actualele raioane din Republica Moldova, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, nu corespund exigențelor europene. Ele sunt unități administrativ-teritoriale situate la nivelul imediat ierarhic inferior celui de stat, dar nu se încadrează în clasificarea Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), după numărul populației. Din aceasta rezultă că Republica Moldova are nevoie nu numai de elaborarea concepției de reformă administrativ-teritorială, dar și de realizarea ei cât mai urgentă.

Al doilea grup de acțiuni din Programul de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, cu referire la administrația publică, ține de necesitatea consolidării cadrului normativ și a capacităților administrației publice în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Accentul se pune pe dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Cadrul legal urmează să asigure direcționarea coerentă a competențelor, resurselor, responsabilităților, în baza estimărilor capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate.

Prin consolidarea cadrului legal se întrevide și asigurarea mecanismului de monitorizare și responsabilizare a autorităților administrației publice privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetu-

lui, prezentarea de către miniștri în Parlament a rapoartelor privind resursele cheltuite și reformele realizate, în baza strategiilor sectoriale de cheltuieli, plasarea obligatorie pe paginile web a rapoartelor de activitate elaborate în baza planurilor anuale de acțiuni. Se cere a fi modificat și completat cadrul legal privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar.

Al treilea grup de activități se referă la redimensionarea relațiilor dintre administrația publică centrală și locală. Aceasta se poate realiza, reieșind din prevederile Programului de Guvernare, prin consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltării locale și regionale. Se acordă importanță asigurării transparenței procesului decizional atât la nivel central cât și local și creșterea nivelului de participare a populației prin instituirea mecanismelor și practicilor de organizare a audierilor și a dezbaterilor publice în problemele de interes național și local. Sistemul de relații dintre administrația publică centrală și locală trebuie să aibă ca traseu de parcurgere descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale prin asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale.

Realizarea acestor relații se întrevide de materializat prin consolidarea dialogului direct, sistematic și instituționalizat între administrația publică centrală și cea locală, diversificarea mecanismelor de menținere a personalului performant, dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici, dezvoltarea managementului performanței în administrația publică, îmbunătățirea sistemului de motivare financiară și nonfinanciară în cadrul administrației publice.

Al patrulea grup de activități prevede îmbunătățirea sistemului de control în activitatea administrativă, inclusiv prin asigurarea dialogului cu părțile interesate în procesul de luare a deciziilor, precum și prin plasarea online a datelor guvernamentale cu caracter public. Se revine la o acțiune prevăzută și în programele anterioare de guvernare, dar care nu a fost realizată, cum ar fi instituirea și asigurarea activității eficiente a Corpului de control al Primului-Ministru.

Compartimentul Buna Guvernare din Planul de activitate al Guvernului 2015-2018 mai conține și unele activități cu referire la *finanțele publice*. Accentul se pune pe evaluarea strategică a eficienței cheltuielilor publice la nivel de sectoare și instituții, asigurarea bunei implementări a strategiei de descentralizare financiară, în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale. Aici vom menționa că este necesar de a studia și de a extinde experiența pozitivă acumulată în anul 2014 de către raioanele Basarabeasca, Ocnița, Râșcani și mun. Chișinău în care a fost pilotat noul sistem al finanțelor publice locale.

Acțiunile din proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 sunt completate pe termen mediu în Programul de Guvernare 2015-2018 cu activități care prevăd intensificarea controlului asupra gestionării resurselor financiare, inclusiv externe, îmbunătățirea auditului intern și extern, precum și a controlului financiar, pentru asigurarea utilizării economice, eficiente și eficace a banilor publici, promovarea unei politici bugetare prudente, previzibile și responsabile, care ar asigura stabilitatea pe termen mediu și lung a bugetului, precum și dezvoltarea continuă a planificării bugetare multianuale.

Se concretizează, de asemenea, și unele acțiuni privind *reforma serviciilor publice*, punându-se accentul pe eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente și depășite de timp și prestarea serviciilor publice

online și în regim mobil pentru toți cetățenii și pentru business.

În concluzie, deducem că prevederile Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020, spre deosebire de alte documente, sunt axate mai mult pe cetățean, având scopul să eficientizeze modul de prestare a serviciilor de către administrația publică cetățenilor. Aceste activități nu se limitează doar la autoritățile

publice centrale, dar se referă și la autoritățile publice locale, prin aceasta exprimând un caracter mai comprehensiv. Mai putem menționa că componentele reformei administrației publice, așa cum sunt prevăzute în proiectul Foii de parcurs, dar și în Programul de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, exclud centralizarea excesivă, ceea ce corespunde conceptului și filozofiei modernizării administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 2003.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1- 4.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/116 din 9 martie 2007.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 2 martie 2007.
6. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 021 din 16 februarie 2007.
7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
8. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.
9. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 5 aprilie 2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.
10. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [On-line]: <http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf>.
11. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, propus pentru examinare autorităților administrației publice centrale de specialitate.
12. Programul de reformare a serviciilor publice pentru perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 43-46 din 21 februarie 2014.
13. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2013-

2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 573 din 06 august 2013.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 09 august 2013.

14. Statutul CALM. [On-line]: <<http://ru.scribd.com/doc/248790184/Statutul-CALM>>.
15. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018. [On-line]: <http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern_2015-2018_1.pdf>.
16. Cojocar Svetlana, Strategia managementului resurselor umane în administrația publică, Autoreferat al tezei de doctor în economie, Chișinău, 2005.
17. Cojocar Svetlana, Tatiana Tofan ș. a., Managementul resurselor umane în administrația publică, Chișinău, 2011, 184 p.
18. Gheorghița Tamara, Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova, Chișinău, Universul, 2015, 172 p.

Prezentat: 28 aprilie 2015.

E-mail: simboteanu@mail.ru