

# Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană

**Aurel SÎMBOTEANU,**  
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,*  
*șef Catedră științe administrative, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Within this study are examined the retrospectives of Moldova-EU relations in public administration, are exposed some reflections on the provisions of the Association Agreement between Republic of Moldova and European Union (signed on June 27, 2014) with reference to public administration, are identified the degree of convergence between the Moldovan administrative system and European Administrative Space.*

Pe parcursul celor douăzeci și trei de ani de independență a Republicii Moldova, administrația publică a evoluat odată cu schimbările de ordin politic, economic și social asigurând, deși pe alocuri contradictoriu și tergiversat, ireversibilitatea proceselor democratice din sfera administrativă. Depășind multe obstacole administrația publică a reușit, în mare măsură, să se reformeze preluând noi principii de administrare, implementând mecanisme și tehnologii manageriale performante, recrutând și promovând o generație nouă de funcționari publici.

Semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, document care conține o multitudine de sarcini în diferite domenii de activitate, inclusiv în cel al administrației publice, deschide pentru Republica Moldova noi orizonturi.

În prezentul studiu ne propunem să elucidăm retrospectivitatea relațiilor moldo-comunitare în domeniul administrației publice, să expunem unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană cu referire la administrația publică, să identificăm gradul de convergență între sistemul administrativ moldo-

venesc și Spațiul Administrativ European.

## I. Retrospective ale relațiilor moldo-comunitare în domeniul administrației publice

Relațiile moldo-comunitare, în general, și cele ce vizează domeniul administrației publice, în particular, își au începuturile în anii nouăzeci ai secolului trecut. Transformările din administrația publică inițiate încă în anul 1990, având ca premise modificările treptate din sistemul politic și economic al societății moldovenești, au constituit de la bun început o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană. Deși până la instituționalizarea unor relații concrete cu Uniunea Europeană și cu alte organisme europene urmau să treacă încă vreo câțiva ani, spiritul european se resimțea deja în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990, [3] Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [4] și, desigur, în Declarația de Independență din 27 august 1991. [5]

Implementarea prevederilor acestor documente politice, care și-au găsit în anul 1994 fundamentare constituțională, a ini-

țiat procesul de edificare a unei administrații publice noi, bazate pe alte principii și mecanisme de organizare și funcționare. În acele condiții experiența europeană era una de referință nu numai în domeniul administrației publice, dar și în organizarea și funcționarea vieții sociale, în general. Reieșind din aceasta, Republica Moldova a inițiat relațiile nemijlocite cu Uniunea Europeană prin semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Parteneriat și Cooperare, care a fost ratificat abia în anul 1998, ceea ce a tergiversat instituționalizarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. [20]

La etapa inițială, dialogul moldo-comunitar era axat, în principal, pe subiecte de ordin general, cum ar fi convergența pozițiilor în problemele internaționale de interes comun, încurajarea cooperării în vederea consolidării stabilității și securității în Europa, sprijinirea transformărilor politice și economice din Republica Moldova, respectarea democrației și a drepturilor omului. Pentru Uniunea Europeană aceasta constituia o posibilitate de a promova valorile sale în Republica Moldova pentru a deveni un partener previzibil și compatibil. La rândul său, Republica Moldova urmărea scopul de a obține sprijin politic pe calea dezvoltării democratice și de a beneficia de programele comunitare de asistență.

Aceste aspirații și acțiuni de asanare a societății moldovenești au fost completate și de 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, a valorilor general umane, drepturilor și libertăților omului. Cu referință la administrația publică, ca urmare a acestui fapt, vom menționa semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a *Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale*, care a intrat în vigoare la 2 februarie 1998. Acest fapt a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din dome-

niul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, imlementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere a colectivităților locale și altele. [2]

Cu sprijinul și concursul organismelor europene, a fost efectuată în Republica Moldova reforma administrativ-teritorială din 1998. Prin aceasta s-a încercat să se accelereze procesele reformatoare din administrația publică și să se asigure imlementarea 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.

În noile dimensiuni administrativ-teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se atât pârgurile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, cât și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. 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, dar care a fost întreruptă 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.

După decăderea, în urma discuțiilor, a variantei de includere a Republicii Moldova în Procesul de Stabilizare și Asociere numit încă și „scenariul balcanic” de extindere a Uniunii Europene, prin care la 1 mai 2004 Ungaria, Slovenia, Cehia, Slovacia, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Malta

și Ciprul au aderat la Uniunea Europeană, devenise evidentă necesitatea redimensionării relațiilor moldo-comunitare pe calea posibilităților oferite de Politica de Vecinătate inițiată în anul 2004 de Uniunea Europeană. Acest lucru a fost impulsionat și de faptul că, de la 1 ianuarie 2007, România și Bulgaria urmau să devină membri ai Uniunii Europene, iar în consecință, Republica Moldova devenea țară vecină cu Uniunea Europeană.

Astfel, în cadrul Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene, a fost elaborat și semnat la 22 februarie 2005 Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova, aprobat ulterior prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005. [11] Acest Plan a fost prevăzut inițial pentru o perioadă de trei ani, ulterior prelungit încă pentru un an, și conținea acțiuni de consolidare a democrației și a instituțiilor politice, precum și unele acțiuni privind racordarea legislației naționale la legislația comunitară, asigurarea unui ritm stabil de dezvoltare social-economică, extinderea relațiilor comercial-economice cu țările-membre ale Uniunii Europene, valorificarea programelor de cooperare în cadrul strategiilor comunitare și altele.

De rând cu aceasta, în compartimentul „Dialogul politic și reformele”, Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova conținea și unele prevederi concrete privind administrația publică. Astfel, se considera necesară „continuarea reformei administrative și consolidarea auto-administrării 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)”.

Din aceasta deducem că Uniunea Europeană recunoaștea, la acel timp, că în Republica Moldova se desfășura reforma administrației publice, în același timp, se dădea de înțeles că în domeniul administrației publice mai existau anumite probleme, ceea ce indica la necesitatea fortificării reformei administrative, mai ales în sfera relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Ca urmare, a fost întreprins un șir de acțiuni pentru ameliorarea situației din administrația publică.

Astfel, la 30 decembrie 2005, a fost elaborată și adoptată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”. [12] Strategia prevedea identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor publice.

În același timp, aprobarea și implementarea ulterioară a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale nu însemna închistarea reformei doar pe segmentul central al administrației publice. O cerință importantă a reformei administrației publice este reorganizarea concomitentă și consecutivă a administrației publice centrale și a administrației publice locale. În acest sens, vom menționa că activitatea asupra realizării prevederilor Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova a contribuit, de rând cu altele, la lărgirea cadrului legislativ privind derularea reformei administrației publice locale. Astfel, cu sprijinul structurilor europene și cu participarea reprezentanților societății civile, a fost pregătit și adoptat la 28 decembrie 2006, pachetul de legi, și anume: Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală; [6] Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă; [8] Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea

regională a Republicii Moldova. [7] S-au efectuat unele modificări în Legea nr. 397 XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

Legile respective prevedeau distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, promovarea bunelor relații interbugetare între centru și unitățile administrativ-teritoriale, modalitățile de efectuare a controlului administrativ al autorităților administrației publice locale. În totalitatea lor, ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

O etapă nouă în relațiile moldo-comunitare se inițiază în luna aprilie 2009, odată cu accederea la putere a guvernării actuale pentru care integrarea europeană a Republicii Moldova este un deziderat fundamental, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. De această dată au fost folosite oportunitățile oferite de Parteneriatul Estic, lansat de către Uniunea Europeană în luna mai 2009 la Praga și care reprezintă o dimensiune specifică de est a Politicii Europene de Vecinătate pentru menținerea relațiilor cu Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Prin aceasta, Uniunea Europeană a decis să transmită vecinilor de la est un mesaj politic clar de solidaritate, alături de un sprijin suplimentar pentru reforme democratice, orientate spre piață, spre consolidarea statalității și integrității teritoriale.

Cât privește domeniul administrației publice din Republica Moldova vom menționa că în această perioadă s-au produs câteva încercări de ajustare a sistemului administrativ moldovenesc la unele ri-

gori europene. Vom aminti aici adoptarea la 4 mai 2012 a Legii privind administrația publică centrală de specialitate, [10] care reprezintă o încercare 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] Strategia este urmată de un Plan de acțiuni privind implementarea prevederilor sale pentru anii 2012-2015 care prevede elaborarea, modificarea, perfecționarea, ajustarea la legislația comunitară a unui șir de acte normative pe domeniile pasibile descentralizării.

La acestea vom adăuga 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.

Revenind la politicile din cadrul Parteneriatului Estic vom menționa că ele presupun și noi acorduri de asociere între Uniunea Europeană și țările respective. Republica Moldova, beneficiind de aceste oportunități, după câțiva ani de negocieri, a parafat la 29 noiembrie 2013, în cadrul summit-ului de la Vilnius, Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, iar la 27 iunie 2014, în cadrul summit-ului de la Bruxelles, Acordul a fost semnat, ulterior fiind ratifi-

cat de Parlamentul Republicii Moldova la 2 iulie 2014. La aceasta vom adăuga că începând cu 28 aprilie 2014 Republica Moldova a obținut regimul liberalizat de vize cu țările Uniunii Europene.

Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova este un document complex și multidimensional care prevede acțiuni în domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, în sfera ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și politicilor bugetare și altele. O parte componentă a Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova reprezintă și unele acțiuni de cooperare din domeniul administrației publice, asupra cărora ne vom referi în continuare.

## **II. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice**

Chiar în preambulul Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova regăsim logica interacțiunii cauzale între etapele prin care au trecut relațiile moldo-comunitare având ca suport valorile comune și legăturile puternice ale Părților, stabilite în trecut prin Acordul de Parteneriat și Cooperare, dezvoltate ulterior în cadrul Politicii Europene de Vecinătate și Parteneriatului Estic, analizate de noi în compartimentul anterior.

Printre argumentele în favoarea Acordului de Asociere, alături de altele, se indică și dorința cooperării cât mai ample într-un șir vast de domenii de interes comun, inclusiv în domeniile de bună guvernare, administrare publică și reforma serviciului public, dezvoltării infrastructurii administrative și instituționale, managementului financiar, practicilor participative în procesul decizional, respectării drepturilor și

libertăților fundamentale ale omului și altele.

Aspecte tangibile administrației publice regăsim și în formularea obiectivelor Acordului de Asociere, ori asocierea politică și integrarea economică, sporirea mobilității și contactelor interumane, consolidarea democrației, statului de drept și stabilității politice, economice și instituționale în Republica Moldova și altele, formulate în calitate de obiective ale Acordului, sunt de neconceput fără participarea nemijlocită în realizarea acestora a autorităților administrației publice centrale și locale. De gradul de concepere a acestor obiective și de calitatea implicării autorităților administrației publice va depinde implementarea lor în practică.

Realizarea acestor obiective sunt într-o strânsă legătură cu respectarea principiilor democratice, drepturilor omului și ale libertăților fundamentale, statului de drept și de bună guvernare, formulate în Titlul I al Acordului și care reprezintă, de fapt, și principii de organizare și funcționare a administrației publice, ceea ce le conferă acestor principii o funcție integratoare în procesul de implementare a prevederilor Acordului de către autoritățile administrației publice.

În această ordine de idei, putem vorbi, în sens larg, despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului, 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.

În același timp, considerăm că despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului putem vorbi și în sens îngust, întrucât Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice* prevede niște acțiuni



orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice.

Pentru început, vom menționa că cele trei articole din acest capitol (art. 21, 22, 23), în ansamblul lor, nu reflectă întocmai conținutul denumirii capitolului respectiv, ori reforma administrației publice nu se reduce la cele expuse în aceste trei articole, dar reprezintă niște activități organizatorice și funcționale mult mai complexe. Din aceasta derivă și structura neadecvată a capitolului respectiv, care mai este expus într-o manieră generalizatoare, pe alocuri chiar declarativistă. Din aceasta reiese sarcina celor care vor fi preocupați de implementarea prevederilor respective, care se cer a fi concretizate pentru fiecare domeniu, în funcție de situația reală din administrația publică din Republica Moldova, lucru care sperăm să se întâmple.

Articolul 21 al Acordului prevede 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...* Cel puțin, trei mari deficiențe existente în sistemul administrativ moldovenesc se pot desprinde din prevederile acestui articol, asupra înlăturării cărora urmează să se lucreze în Republica Moldova. Se constată că încă nu avem o administrație publică eficientă și responsabilă, că nu avem un stat de drept desăvârșit, și ceea ce se pare cel mai îngrijorător, că instituțiile statului nu lucrează în beneficiul întregii populații. La prima vedere, nimic nou, asupra soluționării acestor probleme se lucrează deja de douăzeci și trei de ani, dar restante încă mai avem. Din aceasta și reiese importanța și utilitatea cooperării cu Uniunea Europeană, bunele practici ale statelor-membre ale ei, în domeniile nominalizate, ar putea fi de real folos pentru administrația publică din Republica Moldova.

În cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se stipulează în același articol 21 al

Acordului, *se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova.* Este cunoscut faptul că organizarea și prestarea de servicii cetățenilor revine, preponderent, funcțiilor executive. Nu întâmplător, încă la 5 martie 1991, Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a adoptat Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova. Încă atunci când se făceau primii pași pe calea suveranității, puterea executivă era concepută ca având un rol deosebit și ca un principal organizator și prestator de servicii publice.

Pe parcursul timpului, multe s-au schimbat spre bine în acest domeniu. Vom aminti aici implementarea, deși trunchiată, a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale, [12] Legii privind administrația publică centrală de specialitate, [10] Strategiei Naționale de Descentralizare [9] și a altor acte normative care au facilitat procesul reformativ din sfera funcțiilor executive, inclusiv în organizarea și prestarea serviciilor de calitate populației. Desigur că aceste activități se cer a fi continuate, amplificate, aduse până la deplina lor realizare și, în acest sens, cooperarea cu Uniunea Europeană și cu țările-membre ale acesteia în sfera puterii executive și modalităților de modernizare și de dezvoltare a acesteia trebuie să reprezinte o prioritate pentru autoritățile administrației publice din Republica 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.*

Problema dezvoltării instituționale și funcționale a autorităților administrației publice este una care se află pe ordinea de zi a reformei administrației publice de mai mult timp. Încă în anul 2005 a fost efectuată de către Cancelaria de Stat, cu participarea experților europeni și locali, o amplă analiză funcțională a sistemului administrației publice centrale din Republica Moldova, rezultatele căreia au fost puse la baza elaborării Strategiei de reformă a administrației publice centrale, adoptată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005. Ulterior, această analiză a permis ca prin Legea privind administrația publică centrală de specialitate din 4 mai 2012 să se producă o tipologizare clară a acestor autorități și să se delimiteze funcțiile de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora. Dar întrucât realitățile sociale sunt mereu în schimbare, atunci și dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice capătă un caracter continuu și, în acest sens, practicile europene sunt binevenite pentru sistemul administrativ moldovenesc.

Cât privește asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, vom menționa că în aspect legislativ și instituțional lucrurile par a sta bine în Republica Moldova, în sensul că aceste procese sunt suficient reglementate, cadrul normativ național încurajează implicarea cetățenilor atât individual, precum și prin diferite structuri neguvernamentale să participe în procesul decizional atât la nivelul administrației publice centrale cât și locale. În același timp, trebuie să recunoaștem că în acest domeniu avem și anumite lacune. Pe de o parte, se observă încă o rezistență pe care o manifestă autoritățile administrației publice față de participarea cetățenilor în procesul decizional, pe de altă parte, suntem în prezența unei atitudini relativ pasive a cetățenilor de a participa în aceste activități, mai ales la

nivel local. Asupra depășirii acestei stări de lucruri trebuie să-și concentreze eforturile autoritățile administrației publice însușind din experiența țărilor europene.

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

Crearea unui sistem informațional modern constituie, indiscutabil, o pârgă de modernizare a administrației publice. În acest sens, în ultimii ani, s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative.

Astfel, vom menționa aprobarea prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 9 martie 2005 a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, [14] urmată de aprobarea Concepției Guvernării electronice prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28 iunie 2006. [15] Aceste documente au stabilit mai multe obiective în domeniul Guvernării electronice, care și-au găsit continuare în Programul de activitate a Guvernului pentru perioada 2011-2014, care formulează unele sarcini noi ce prevăd optimizarea infrastructurii informaționale a sectorului public cu asigurarea securității informaționale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării și coordonării între agențiile guvernamentale de nivel central, raional și local. [13]

Un rol deosebit se acordă implementării Portalului Guvern către Cetățeni, Guvern către Business și Guvern către Guvern. Portalul guvernamental este conceput ca un important element de infrastructură a e-Guvernării, care asigură interacțiunea diferitelor sisteme informaționale în procesul de prestare a serviciilor publice, schimbului de informații între cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile administrației publice.

Cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, agricultură, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană. În acest sens, vom menționa că în calitate de prioritate pentru următorii ani este și localizarea Agendei Digitale Europa 2020 și planului de acțiuni al Uniunii Europene e-Guvernarea 2011-2015 în Republica Moldova.

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.*

Este de la sine înțeles că fără crearea unui serviciu public profesionist și responsabil este imposibilă realizarea sarcinilor care se află astăzi pe agenda Republicii Moldova. Instituționalizarea serviciului public în formula sa modernă reprezintă o parte componentă a reformei administrației publice. Fiind definit prin Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 4 iulie 2008 ca o „activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică”, serviciul public reprezintă, de fapt, totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă funcții în aceste autorități.

Dacă ar fi să ne referim la prevederile Acordului, atunci cooperarea cu Uniunea Europeană urmează să-și spună cuvântul îndeosebi în sfera delegării efective a competențelor dintre diferite categorii de autorități publice, lucru prevăzut de mai multe acte normative, inclusiv de Strategia Națională de Descentralizare, care constată că la etapa actuală avem o delimitare incertă,

neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Transferul competențelor se produce fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. Se observă o intervenție excesivă a autorităților administrației publice centrale și a administrației publice locale de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către administrația publică locală de nivelul întâi.

Soluționarea acestor probleme privind delimitarea optimă a competențelor între diferite niveluri ale administrației publice ar atrage după sine și sporirea responsabilității angajaților din aceste autorități, ar da un conținut nou sistemului de evaluare a activității acestora, fapt ce ar influența benefic întreaga activitate administrativă din Republica Moldova.

d) *Managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei.*

În calitate de autoritate care exercită conducerea generală a administrației publice, Guvernul efectuează managementul funcției publice și al funcționarilor publici la nivel național, prin aceasta asigurând buna funcționare a administrației publice, în ansamblu. În cadrul autorităților publice, administrarea funcției publice și a funcționarilor publici este realizată de conducătorii autorităților publice, prin intermediul serviciului resurse umane.

Cât privește dezvoltarea carierei, care reprezintă o totalitate de acțiuni începând cu încadrarea în serviciul public și continuând cu evaluarea performanțelor, dezvoltarea profesională a funcționarului public, remunerarea și garanțiile sociale ale acestuia, vom menționa că în Republica Moldova putem vorbi, la ziua de astăzi, despre încetățenirea unei politici de personal, care tinde a fi calificată ca una reușită.

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 gradei 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. Asupra soluționării acestor și altor probleme din sfera resurselor umane și dezvoltarea carierei vor trebui să-și concentreze eforturile pe viitor în procesul de cooperare cu Uniunea Europeană autoritățile publice din Republica Moldova.

e) *Promovarea valorilor etice în serviciul public.*

Cu toate că acest domeniu de cooperare este expus ultimul, din cele cinci, ale articolului 22 al Acordului, după însemnătatea lui îl putem plasa pe primul loc, deoarece este lesne de înțeles că de valorile etico-comportamentale ale funcționarilor depind calitatea și eficiența administrației publice și sănătatea morală a întregii societăți. În perioada de după dobândirea independenței Republicii Moldova, în serviciul public s-a făcut necesar de a recruta funcționari de formație nouă, școliți în condițiile pluralismului politic, economiei de piață, diversității de opinii, și aceasta, în mare măsură, s-a realizat. Calitățile profesionale ale majorității acestor funcționari conjugate cu ținuta lor etico-morală se resimt în rezultatele obținute de aceștia pe tărâmul activității administrative.

În același timp, s-au observat în trecut și coninuu să se observe în prezent și alte manifestări comportamentale ale funcționarilor. În unul din studiile sale publicate în 2002, [17] regretatul profesor universitar,

Mihail Platon, își exprima îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publică. Fenomenul se explică prin aceea, menționa dumnealui, „că pe parcursul ultimilor ani și-au pierdut valoarea fostele norme ale eticii administrative, chiar dacă acestea erau departe de perfecțiune și generau o sumedenie de inconveniențe organizatorice, dar, oricum, reglementau câtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicând anumite bariere în calea abuzurilor și samavolniciei birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sunt proprii: abuzul, cinismul, corupția”. Toate acestea, dacă e să folosim expresia aceluiași autor, Mihail Platon, generează „criza de autoritate în instituțiile statului”.

Pentru diminuarea, apoi și pentru depășirea acestei crize care se resimte pronunțat în societatea moldovenească se cere ca autoritățile statului să întreprindă acțiuni complexe prevăzute și în alte compartimente ale Acordului de Asociere, în afară de cel examinat de noi.

Articolul 23 al Acordului face o precizare că cooperarea va cuprinde toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală. Considerăm justificată această abordare întrucât reorganizarea concomitentă și consecutivă a administrației publice locale și centrale constituie un component al reformei administrației publice și, în această calitate, este într-o strânsă conexiune organizatorică, cronologică și funcțională.

Acestea sunt prevederile Capitolului I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, realizarea cărora ar ajusta, în mare măsură, sistemul administrației publice din Republica Moldova la standardele europene. Pentru ca acest lucru să se întâmple, este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate nivelurile, aleșilor locali, organi-

zațiilor neguvernamentale, cetățenilor în activitățile de adaptare a sistemului administrației publice din Republica Moldova la Spațiul Administrativ European.

### **III. Tendințe valorice convergente între sistemul administrativ din Republica Moldova și Spațiul Administrativ European**

Prin semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova și-a asumat responsabilitatea de a contribui la europenizarea țării în toate domeniile vieții social-economice și politice, inclusiv în domeniul administrației publice.

Europenizarea ca proces, în viziunea lui C. Radaelli, citat de Serghei Palihovici, reprezintă activitățile de „elaborare, difuzare și instituționalizare a regulilor formale și neformale, a procedurilor, paradigmatelor politice, stilurilor, modalităților de acțiune, ca credințe, norme împărtășite, care, mai întâi, sunt definite și consolidate prin elaborarea deciziilor Uniunii Europene și încorporarea lor în logica națională a discursului, identității, structurilor politice și politicilor publice”. [16, p. 11]

Semnarea Acordului de Asociere reprezintă o etapă importantă a procesului de europenizare pentru Republica Moldova, urmează ca prevederile Acordului să fie încorporate nu numai în logica națională a discursului, ceea ce, de fapt, se face din abundență, dar să-și găsească aplicare în acțiunile concrete, practice ale structurilor politice, administrative, economice și de altă natură din țară.

Prin semnarea și ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Acordului de Asociere s-a decis asupra strategiei de dezvoltare a țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea. Implementarea prevederilor Acordului este pusă în responsabilitatea Guvernului și altor instituții ale statului, inclusiv a autorităților administrației publice, care au sarcina să

efectueze modernizarea internă a administrației publice, prin împărtășirea valorilor europene, iar prin aceasta - să influențeze și celelalte procese reformatoare din societate.

Procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul anilor de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor pro-europene. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități îndochinate a unei părți a clasei politice, dar și a unui segment semnificativ al populației.

În pofida acestor inconveniențe, pe parcursul anilor s-au produs totuși transformări serioase în sfera administrației publice. S-a elaborat și este pus în aplicare un cadru legislativ adecvat unui sistem democratic de administrație publică. S-au produs schimbări semnificative în optimizarea structurii și funcțiilor administrației publice centrale și locale prin delimitarea competențelor între aceste niveluri ale administrației publice, se întreprind unele acțiuni privind descentralizarea administrației publice.

Luând în considerare acțiunile desfășurate până în prezent, dar și oportunitățile deschise de prevederile Acordului de Asociere, putem spune că procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European devine o realitate pentru administrația publică din țara noastră. Ne referim aici la caracteristicile care trebuie însușite la nivelurile național, regional și local al administrației, făcând, deocamdată, abstracție de nivelul supranațional, ca ceva prematur pentru Republica Moldova.

La nivel *național*, Spațiul Administrativ European se manifestă doar prin implementarea unor principii generale și de-

mocratice politico-administrative, în rest fiecare țară își are particularitățile sale, atât vizând structura instituțională cât și metodologia activității instituțiilor administrative. Realizarea completă a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale și a altor acte normative din acest domeniu ar facilita apropierea administrației centrale din Republica Moldova de valorile Spațiului Administrativ European.

La nivel *regional*, exigențele europene față de acest nivel al administrației decurg, în mare parte, din politica regională a Uniunii Europene. La baza dezvoltării regionale, conform Declarației Adunării Regiunilor Europene, se află o entitate publică teritorială la nivelul ierarhic imediat inferior celui de stat și dotată cu un guvern care dispune de puteri politice proprii.

Actualele raioane din Republica Moldova corespund doar parțial acestor exigențe. 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. Iată de ce nu este întâmplător că Strategia Națională de Descentralizare prevede creșterea capacității administrative prin reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice. Această sarcină poate fi realizată doar prin efectuarea unei reforme administrativ-teritoriale, care ar ajusta organizarea teritoriului țării la standardele europene.

La nivel *local*, Spațiul Administrativ European își găsește expresie, în primul rând, în implementarea prevederilor Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale, care reprezintă un document-cadru al autonomiei locale pentru țările semnatare. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislațiilor naționale privind administrația publică locală și funcționarea sa în condi-

țiile descentralizării și autonomiei locale. Implementarea în majoritatea țărilor europene a prevederilor acestui document a și făcut posibilă omogenizarea sistemelor de administrație în baza principiului descentralizării și autonomiei locale. Ca obiectiv principal pentru Republica Moldova în acest domeniu considerăm că este realizarea deplină a prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare, fapt ce ar facilita procesul de ajustare mai pronunțată a sistemului administrației publice locale la rigorile europene.

Realizarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană cu referire la administrația publică ar trebui să aibă ca finalitate ajustarea sistemului administrativ din Republica Moldova și Spațiul Administrativ European, pentru care sunt caracteristice, în viziunea noastră, următoarele tendințe valorice și manifestări organizatorico-funcționale:

- reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice prin descentralizarea funcțiilor statului și transmiterea unei părți a acestor funcții autorităților locale;

- creșterea rolului comunităților locale în exercitarea administrației, deoarece cu cât este mai intensă viața publică la nivelul comunităților locale, cu atât devine mai puțin posibilă impunerea față de comunitățile locale a voinței organelor centrale ale puterii de a activa după scheme unice, fără a ține seama de particularitățile și interesele acestor comunități teritoriale;

- funcționarea în condiții reale a autonomiei locale în baza regulilor comune, care și-au găsit expresie în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale și care servesc drept repere de asigurare uniformă și omogenă a autonomiei locale în țările europene;

- delimitarea clară a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, care ar ține seama atât de realizarea interesului național, dar

și a intereselor locale, mai ales în materie financiară și relații interbugetare;

- relații benefice de colaborare cu societatea civilă ca partener activ în soluționarea multor probleme ale comunităților umane, inclusiv prin participarea reprezentanților societății civile în procesul decizional al autorităților administrației publice;

- consultarea comunităților locale în problemele de interes deosebit ca o valoare generală a democrației prin studierea opiniei publice în soluționarea problemelor legate de viața comunitară a oamenilor;
- dimensiuni optime ale unităților administrativ-teritoriale capabile să asigure capacitatea administrativă a acestora;

- grad înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică, delimitarea funcțiilor politice de cele administrative în promovarea politicii de personal;

- sistem informațional dezvoltat, inclusiv cel electronic care permite soluționarea operativă și calitativă a problemelor de care sunt preocupate autoritățile administrației publice.

*În concluzie*, vom menționa că semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană prin care s-a convenit asupra strategiei de dezvoltare a țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea, reprezintă pentru Republica Moldova o șansă de îmbunătățire a tuturor sferelor vieții social-economice, politice și de sporire a gradului civilizațional al țării. Un rol deosebit în realizarea prevederilor Acordului aparține autorităților statului, inclusiv autorităților administrației publice, organizațiilor nonguvernamentale și cetățenilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. 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. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)

2. Carta Europeană: exercițiu autonom al puterii locale, versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 2003.

3. Declarația suveranității R.S.S. Moldova din 23 iunie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, nr. 8.

4. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, nr. 8.

5. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: Moldova Suverană, 1991, 28 august.

6. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35/116 din 9 martie 2007.

7. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 021 din 16 februarie 2007.

8. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 2 martie 2007.

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. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.

10. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la

aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.

13. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014, Chișinău, 2011.

14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică” nr. 225 din 9 martie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 046 din 25 martie 2005.

15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice nr.733 din 28 iunie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.106 din 14 iulie 2006.

16. Palihovici Serghei, *Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene*, Autoreferat al tezei de doctor în științe politice, Chișinău, 2008.

17. Platon Mihail, *Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat*. În: „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică trimestrială, nr. 4, 2002, p.19-25.

18. Sîmboteanu Aurel, *Evoluția reformei administrației publice în contextul Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova*. În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Seria „Științe socioumanistice”, vol. II, 2006, p. 140-144.

19. Sîmboteanu Aurel, *Descentralizarea administrativă în contextul tranziției spre o administrație publică locală autonomă*. În: Materialele conferinței științifice „Descentralizarea administrativă - componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova”, Chișinău, CEP USM, 2014, p. 9-26.

20. Stăvilă Ion, Ungureanu Anatol, *Evoluții recente în promovarea integrării europene a Republicii Moldova*. În: „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică trimestrială, 2003, nr.4, p.48-55.

21. Thatham Allan, Osmochescu Eugen, *Dreptul Uniunii Europene*, Editura ARC, 2003.

**Prezentat:** 21 iulie 2014.

**E-mail:** simboteanu@mail.ru