

# MANAGEMENTUL POLITICO-ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Ion DULSCHI,

doctor în științe istorice,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

## SUMMARY

*The formation of political and administrative control that meets modern standards and the specifics of Moldova is a difficult task not only in theoretical terms, but also in terms of implementation. It requires a deep reconstruction of the established mechanism, affecting the interests of a large part of public officials, including the one on which the reform depends. To overcome the inevitable in such cases, the braking is required, firstly, motivational agents of change and the system of guarantees to those whose interests may be affected. It also requires an understanding that government effectiveness is measured socially significant result and can only be achieved in a unity of government and society.*

Reforma administrației publice a devenit o prioritate în aspect de politici pentru Guvernul Republicii Moldova, din perspectiva integrării europene și ameliorării eficacității și performanței administrației publice. Aprobata în decembrie 2005, Strategia de reformă a administrației publice centrale și-a propus în calitate de obiective primordiale:

- crearea unui sistem instituțional eficient, care să fie dirijat mai bine, să funcționeze mai bine și să coste mai puțin;
- formarea unui serviciu public profesionist și adecvat remunerat;
- optimizarea procesului decizional;
- ameliorarea alinierii alocării de surse la politici;

- îmbunătățirea comunicării între Guvern și societate.<sup>1</sup>

Aceste obiective marcate de ambiția subiectivă a autorilor privind realizarea unor transformări cardinale în sistemul de administrare publică s-au dovedit a fi mai puțin realizabile în practică decât la nivel de proiect.

Domeniul politico-administrativ din perspectiva estimării eficacității de funcționare a sistemelor de administrare publică pornește de la două criterii fundamentale: al eficienței sau de realizare a obiectivelor scontate și al stabilității sistemului administrat.

O particularitate a sistemelor administrative este funcționarea lor într-un mediu

social politizat, ceea ce ne determină să abordăm activitățile autorităților publice într-un context politic deosebit de alte tipuri de management. Asigurarea stabilității sistemului social, a evoluției și mobilizării sale pentru atingerea unor obiective comune se plasează în topul priorităților activității politico-administrative. Interacțiunea administrării cu politicul constituie miezul problemei în managementul politico-administrativ. Esența acestei interacțiuni vine de la algoritmul, potrivit căruia eficiența realizării obiectivelor scontate este generată de interesele și dispozițiile politice din societate, iar stabilitatea și evoluția societății sînt determinate nu doar de eforturile corpului managerial, ci și de sprijinul social.

Ignorarea componentei politice în activitatea managerială publică are ca consecință scoaterea din circuit a mecanismului de reducere a politizării administrației publice și de asigurare a unei administrări publice eficiente.

Abordînd problema administrării publice prin prisma implicării statului în treburile societății, urmează să menționăm că această implicare are un caracter limitat, iar evoluția sistemelor sociale vine să reducă arealul administrativ al statului. Această teză și-a găsit confirmarea în apariția în sec. XX a unei tendințe de destabilizare a regimurilor totalitare.

Vom încerca deci să abordăm chestiunea eficienței administrației publice în Republica Moldova din perspectiva identificării raporturilor politicului cu administrarea, a mecanismului de administrare și a administrării și autoadministrării.

Problema raporturilor dintre administrarea publică și politică este una-cheie pentru Republica Moldova, - aspect

stipulat și în Strategia de reformă a administrației publice centrale. Anume din aceste considerente identificarea unor căi de eficientizare a administrației publice urmează să fie realizată prin prisma managementului politic, la intersecția domeniilor administrării publice și a politicii. Analiza reformei administrative ne solicită să abordăm și chestiunile managementului politico-administrativ, al aceluia aspect al managementului politic ce ține de activitatea aparatului executiv.

Domeniul managementului politic este determinat, pe de o parte, de domeniul politicii, iar pe de altă parte, de domeniul administrării. Politicul începe acolo unde activitatea umană ține de stat și este raportată la interesele neomogene existente în societate și exprimate de grupuri macrosociale. Administrarea sau managementul, în aspect funcțional, vine ca o interacțiune subiect-obiect într-o arhitectură socială verticală de subordonare. Astfel, administrarea sau managementul politic, în contextul activității statului, este domeniul administrării publice, ce include raporturile unor grupuri macrosociale cu interese neomogene.

Cu domeniul managementului politic interacționează domeniul autoorganizării politice a raporturilor - subiect-subiect, raporturi pe orizontală dintre subiecții independenți - partide și alte formațiuni politice și liderii acestora. Interacțiunea respectivă este instituționalizată la nivelul conducerii de vîrf a statului - parlament și demnitari politici de stat. Cu toate acestea, nici serviciul public nu este imunizat de impactul politic exogen.

La începutul anilor 90 ai sec. XX, odată cu obținerea independenței politice, în Republica Moldova a demarat și procesul de edificare a propriei statalități și a unei

administrații de tip modern, conforme unei societăți democratice. Teza cu care se mergea la „șantierul construcției statale” era „deideologizarea și depolitizarea” administrației publice. Cu toate că aceste teze erau mai curînd o reflecție la sistemul autoritar monopartit, care a administrat viața publică și privată în societatea modovenească mai multe decenii, prin ele se insista ca serviciul public să fie exclus din sfera politicului. Realmente însă serviciul public antrenat în realizarea politicii autorităților de vîrf ale statului într-un mediu politizat nu poate fi în afara politicului. Axarea pe excluderea politicului din domeniul serviciului public a scos din vizor o altă problemă – problema delimitării politicului în administrarea publică. În acest sens, managementul nonpolitic sau tehnologic în funcționarea statului se identifică în două cazuri:

- exercitarea de către aparatul de stat a atribuțiilor interne, precum lucrările de contabilitate, de secretariat etc.;
- soluționarea de către organele puterii de stat a unor chestiuni publice de ordin general, fără a se implica în domeniul raporturilor dintre grupurile macrosociale cu interese neomogene (organizarea traficului rutier, combaterea criminalității, organizarea activităților de salubritate etc.).

Politicul, prin definiție, ține de conflict. Conflictul ca fenomen în sine, ca și în orice domeniu al relațiilor interpersonale, în serviciul public este inevitabil și se reglementează cu ajutorul tehnologiilor de lucru cu personalul și a tehnicilor interne de *PR*. Problema apare în situația în care conflictul în interiorul aparatului, cu caracter politic, generează două consecințe reciproc perturbante:

- conflictul, în mod inevitabil, depășește limitele aparatului și generează conflictul

social (firește, politic);

- rădăcinile conflictului sînt în afara aparatului și pentru aplanarea lui tehnicile interne de *PR* sînt din start ineficiente.

Acești factori afectează considerabil eficiența administrării publice atît din perspectiva consolidării societății, cît și din perspectiva materializării obiectivelor formulate de conducerea politică. Anume din aceste considerente, de o primă importanță este chestiunea evitării unei politizări nejustificate a relațiilor în cadrul aparatului. Esența problemei constă nu în depolitizarea serviciului public, ci în minimalizarea funcțiilor politice ale acestuia.

Realizarea acestui deziderat la etapa actuală este zădărnicită de trei factori ce vin din interiorul societății și sînt, prin urmare, obiectivi:

- nivelul înalt al radicalismului politic în societate, care împiedică menținerea unei neutralități politice din partea funcționarilor publici;

- vulnerabilitatea poziției funcționarului public care, din perspectiva carierei profesionale, este determinat să-și identifice opțiunea politică și să se includă în campaniile electorale;

- dependența financiară a funcționarului public, care îl determină să presteze servicii politice nedeinteresate, deseori în detrimentul exercitării obligațiilor de funcție.

Pentru soluționarea chestiunilor menționate se impune un complex de măsuri orientate spre sporirea prestigiului serviciului public, precum și a gradului de responsabilitate și de protecție a funcționarului public.

Cu privire la existența cauzelor subiective al pohtizării excesive a serviciului public pot fi considerate și raționamentele de „oportunitate politică”, cînd în funcții

publice sînt numite persoane în baza criteriului apartenenței de partid. Chiar dacă o astfel de abordare și are efecte funcționale imediate, asigurate prin dublarea disciplinei de serviciu cu disciplina de partid, politizarea serviciului public prin „partinizare” creează precedente de politizare excesivă cu efecte negative într-o perspectivă mai îndepărtată. Disponibilitatea serviciului public pentru exercițiul managerial de partid este justificată doar în condițiile sistemului monopartit.

Ca factor negativ în asigurarea eficienței administrației publice este și extinderea nejustificată a componentei politice în funcțiile acesteia pe seama politizării unor funcții tehnologice. Cauzele unor astfel de acțiuni pot fi generate de erori administrative sau de utilizarea deliberată a tehnologiilor politice. Exemple de antrenare a organelor de ocrotire a ordinii de drept în lupta politică avem suficiente.

Un alt grup de probleme ale administrării publice în ansamblu și ale managementului politico-administrativ, în special, ține nemijlocit de fenomenul administrativ. Printre acestea - și problemele privind nerespectarea principiului diversității necesare. Acest principiu, elaborat de savantul englez, William Ross Ashby, aplicat pentru domeniul administrării publice, poate fi formulat în modul ce urmează: *pentru o administrare eficientă subiectul administrării urmează să dispună de un grad de diversitate nu mai mic decît obiectul administrat.*<sup>5</sup>

Transformările din ultimile două decenii care s-au produs în societatea moldovenească au avut consecință directă sporirea gradului său de complexitate, afectînd toate domeniile vieții publice și private. Prin urmare, a sporit și gradul de

diversitate a societății, pe cînd mecanismele de administrare au rămas, în mare măsură, intacte. Ca urmare, a apărut o discrepanță incompatibilă cu eficiența între administrarea publică învechită și diversitatea înaltă a domeniului de responsabilitate a acesteia.

Pentru depășirea discrepanței și soluționarea chestiunii diversității se impun două căi. Prima cale este complicarea, sporirea gradului de diversitate a subiectului de administrare (a autorităților administrației publice). Cea de-a doua cale este simplificarea, diminuarea gradului de diversitate a obiectului administrat (a structurilor sociale).

Prima cale ne oferă trei direcții de deplasare: a, b, c:

a) extinderea organelor administrației publice și majorarea corespunzătoare a numărului de persoane antrenate în activitatea de administrare publică, - a funcționarilor publici. Mărirea numărului de funcționari publici ar fi un pas firesc, ce derivă din complicarea radicală a societății. Însă această soluție nu poate fi acceptată din mai multe motive:

- numărul de funcționari nu poate fi mărit la infinit;

- aparatul exagerat de mare este inefficient nu doar din cauza sporirii cheltuielilor de întreținere, dar și din cauza dependenței exponențiale a numărului eventual de erori determinat de numărul de executanți;

b) complicarea conținutului funcționarilor prin modernizarea mecanismelor de recrutare, de instruire și perfecționare a acestora. Această direcție ține de soluționarea a trei probleme de bază: socializarea, recrutarea și instruirea funcționarilor publici.

Problema socializării este indispensabilă

de starea societății în ansamblu, iar soluționarea ei depășește cadrul reformei administrative propriu-zise. De aici, necesitatea unei socializări în cadrul aparatului – a cultivării spiritului de apartenență corporativă, de valoare personală, de responsabilitate în fața statului și societății.

Atingerea acestui obiectiv este împiedicată de mai multe obstacole practice precum: instabilitatea aparatului, orientarea la persoane private, lipsa corelației dintre rezultatele activității și retribuirea muncii, ruptura dintre interesele funcționarului și ale societății etc.

Importante sînt metodele de recrutare politică. Ea poate fi realizată prin alegere sau numire, dintr-o masă largă sau din elită, în baza criteriului profesional sau al devotamentului personal. O determinantă pentru lărgirea capacităților profesionale în condițiile actuale o constituie baza socială de recrutare și elaborare a unui mecanism eficient al selectării profesionale pentru numirea și promovarea funcționarilor publici. Astfel de mecanisme există și sînt aprobate de practica mondială: concursurile transparente, cerințele de calificare aspre. Realizarea acestor mecanisme este imposibilă în condițiile de instabilitate politică și de dependență de interese private, în cazul în care șeful, din cauza poziției sale vulnerabile, caută a se sprijini pe funcționari devotați personal. Guvernul actual identifică în programul de activitate, în calitate de priorități ale politicii de personal *creșterea calității în administrația publică prin aplicarea inechivocă a practicii de angajare prin concurs a funcționarilor publici, instituționalizarea unui sistem de recrutare, evaluare și promovare în bază de merit și competențe, precum și prin pedepsirea funcționarilor pentru*

*performanțe proaste și comportament neonest.*<sup>2</sup> Din acest pasaj putem evidenția concursul și competența, precum și onestitatea, criterii necesare, însă foarte vulnerabile în fața unei abordări subiective, afectate de interesul politic.

În domeniul instruirii funcționarilor publici se impune necesitatea unei legături strîns între conținutul instruirii și reciclării, pe de o parte, și cerințele de calificare, pe de altă parte, iar realizarea activităților de instruire, respectiv, să fie succedate de numirea sau promovarea în serviciul public.

Pentru Republica Moldova această experiență este acceptabilă doar parțial. Dinamismul transformărilor sociale din țară este atît de vertiginos, încît funcționarul public are nevoie de o mobilitate profesională adecvată, pe care acesta nu o va putea realiza fără cunoștințe fundamentale și capacitatea de a se orienta în noile condiții. Important este de a aborda, la nivel curricular, conținutul instruirii rezervînd suficient loc pentru pregătirea fundamentală pe de o parte, îmbinînd-o cu orientarea spre exercitarea unor funcții concrete, pe de altă parte;

c) complicarea organizațională a autorităților publice pe calea distribuirii centrelor de administrare pe verticală și orizontală.

În cazul primei soluții, de sporire a numărului de funcționari, o putem identifica ca o cale extensivă, pe cînd descentralizarea și complicarea de conținut a funcționarilor publici, constituie calea intensivă de sporire a diversității organelor de administrare publică.

Rolul descentralizării este extrem de important, deoarece exponențial ea complică subiectul administrării. Descentralizarea sporește gradul de

responsabilitate a verigilor inferioare pentru rezultatul activității, motivînd funcționarii publici din verigile respective pentru eficientizare.

Tentativele de descentralizare, prin lărgirea competențelor autorităților publice locale, la moment nu relevă efecte scontate. Autoritățile publice locale nu dispun de o autonomie reală, fapt care compromite ideea descentralizării, prin caracterul ei trunchiat.

Actualul Guvern stipulează, în programul său de activitate, *dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale; asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative; elaborarea și aprobarea strategiilor de descentralizare sectoriale.*<sup>2</sup> Acestea ar fi niște obiective, care au în sine o reducere a obiectului administrat la nivel central și transmiterea atribuțiilor respective către autoritățile locale.

La fel de importantă este și separarea puterilor pe orizontală. Independența puterilor legislativă, executivă și judecătorească, ca atribut al democrației moderne, are nu doar relevanță politică ca factor de „echilibru al puterilor”, dar și de sporire a gradului de diversitate a organelor administrației publice, lărgind capacitățile funcționale ale acestora. În realitate, tradiția patriarhală și „credința în țară” mai persistă în psihologia unei părți considerabile a populației, iar atribuțiile șefului statului, chiar și în condițiile formei parlamentare de guvernămînt, oferă suficiente temeiuri pentru a pune la îndoială existența unei separări, reale, viabile și funcționale a puterilor.

Cea de-a doua cale poate fi, de

asemenea, divizată în trei direcții de bază:

a) simplificarea organizațională a societății (reducerea numărului de partide, de raioane, de subiecți economici etc.). Reformele de la începutul anilor 90 ai sec. XX au fost generate de schimbarea și complicarea structurilor și sporire a diversității sociale, iar întîrzierea cu reorganizarea structurii administrației publice a avut un impact diminuant direct asupra eficienței activității sale. Soluționarea problemei pe cale extensivă prin sporirea numărului de funcționari publici în aparatul de stat a fost epuizată și din motivul lipsei unei baze sociale de funcționari neimplicați în activitatea organelor de conducere vechi. Nu s-a soldat cu succes și reforma administrativ-teritorială care, pe de o parte, micșora numărul de unități administrative, iar pe de altă parte, le făcea mai complexe, mai diversificate, care se confruntau cu aceeași problemă de discrepanță dintre subiectul și obiectul administrării. Funcția de prefect nu a soluționat problema calității administrării din cauza identificării insuficient de clare a statutului acestuia în sistemul autorităților publice.<sup>3</sup>

Au fost elaborate unele mecanisme de micșorare a numărului de partide politice, a numărului de instituții de învățămînt, de agenți economici (consolidarea terenurilor agricole) etc.;

b) simplificarea conținutului societății (reducerea spectrului ideologic, simplificarea curriculei educaționale, introducerea standardelor culturii de masă). Experiența democrațiilor occidentale ne oferă un model și în acest domeniu. Reducerea numărului de partide politice pînă la două-trei a permis minimalizarea factorilor de influență ideologică, iar lipsa unei tensionări sociale acute a scos din

agendă tema valorilor ideologice diame-tral opuse de genul „comunism-capitalism”. Pragmatizarea studiilor medii de masă și orientarea la profesii de masă a redus din cerințele spirituale ale populației. Administarea unei astfel de societăți este mai simplă, iar interesul ei față de politică este mai scăzut.

La etapa actuală este dificil să insistăm asupra consolidării societății în jurul unei singure ideologii, cert este că în condițiile de micșorare a spectrului partidelor politice se va produce o sistematizare a ideilor programatice. Standardele educaționale bazate pe procesul de la Bologna au diversificat sistemul învățământului superior. Efectele acestor transformări necesită o evaluare și o estimare complexă. Și aici este cert că în condițiile complicării tehnologice a societății care solicită persoane cu o capacitate profesională mobilă, capabile să se adapteze la noi cerințe, simplificarea programelor de instruire vine în contradicție cu logica dezvoltării sociale și este lipsită de perspectivă.

Pentru Republica Moldova problema simplificării sociale este determinată de factorul ideologic și de cel politic și ține de identificarea vectorului de dezvoltare a statului, de identitatea etnică și lingvistică, de depășirea dependenței nostalgice de societatea trecută. Eficiența administrării în aceste condiții va fi determinată de formarea în societate a unei motivări pentru un scop real și bine conturat;

c) limitarea domeniului administrat. O soluție radicală și conformă tendințelor mondiale de eficientizare a managementului politico-administrativ constă în simplificarea consecventă a domeniului administrat prin reducerea acestuia. Este relevantă, în acest sens, experiența țărilor occidentale

privind organizarea interacțiunii statului cu organizațiile nonguvernamentale (ONG) necomerciale.

Din această perspectivă se impune promovarea unei politici de susținere a acestor organizații, identificate prin sintagma „sectorul al treilea”, și, totodată, de contracarare a transformării ONG-urilor într-un mecanism de mușamalizare a activității comerciale și de eschivare de impozite. Experiența ne demonstrează că ONG-urile constituie un segment important al societății civile, capabil să asimileze o mare parte din funcțiile statului.

Programul de guvernare a executivului actual stipulează necesitatea *creării unor grupuri de lucru sectoriale și multidisciplinare cu implicarea potențialului academic și ONG-urilor în scopul ajustării cadrului legal la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, Legii privind descentralizarea administrativă și Legii administrației publice locale*.<sup>2</sup> Este un pas apreciabil, dar utilizarea serviciilor societății civile doar la nivel de consilieri nu este suficient din perspectiva eficientizării administrației publice, se impune și transmiterea unor atribuții ale administrației publice în competența sectorului neguvernamental.

Tentativele întreprinse de mai multe ori de a reduce efectivul de funcționari publici nu s-au soldat cu rezultate scontate, deoarece reducerea cu un număr anumit de procente a numărului de personal în mod direct proporțional mărea volumul de obligații funcționale pentru funcționarii rămași, fără a spori eficiența activității administrative. O astfel de reducere poate fi justificată doar în cazul în care funcționarii nu au o sarcină plină. Fără o reducere a domeniului administrat, soluționarea

chestiunii de reducere a aparatului este lipsită de sens.

În societate, ca și în orice organism complicat, există două mecanisme interferente care asigură statica și dinamica socială: acestea sînt mecanismele de administrare și de autoorganizare. Factorul de stabilitate al sistemului este statul, iar factorul de dezvoltare este societatea. Absolutizarea unui sau altui factor provoacă disfuncția sistemului.

Interacțiunea administrației publice cu structurile societății civile nu constituie administrarea propriu-zisă, ea nu este bazată

pe raporturi de subordonare, nu are caracter de subiect-obiect. Însă, doar în contextul acestor raporturi managementul administrativ își însușește un conținut politic, care-l face distinct de administrarea în structurile militare, la întreprindere sau în birou. Prin aceasta se identifică interacțiunea între caracterul și conținutul managementului politico-administrativ. Este evident că reforma administrativă este indispensabilă de reforma interacțiunii administrației publice cu structurile societății civile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” nr. 1402 din 30.12.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4/9 din 06.01.2006.
2. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013 //www.gov.md
3. Orlov Maria, Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice.// Administrația Publică, 2000, nr.1. - P.47.
4. Шабров О. Ф. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы//Власть – 2004, №11.
5. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М., 1959. – С.294.

*Prezentat: 9 octombrie 2009.*

*Recenzent: Mihail ROTARU, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar.*

*E-mail: dulschi@mail.md*