

ANALIZA COMPARATIVĂ A STANDARDELOR DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI A REALITĂȚILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RESPONSABILIZĂRII APARATULUI ADMINISTRATIV

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STANDARDS AND REALITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF RESPONSIBILITY FOR THE ADMINISTRATIVE APPARATUS

DOI: 10.5281/zenodo.3996033

CZU: 35.086(478+4)

Boris BALUȚEL,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the context of the decentralization process of the public administration, the article explores in a comparative dimension the provisions of the draft National Strategy on the decentralization of the public administration and good practices in the decentralization process. The comparative analysis is performed through 3 stages of the decentralization process mentioned in the literature and announcements: the process of devolution, delegation and deconcentration. These are further analysed in the light of essential elements in the process of reforming the reform of public administration in the Republic of Moldova, such as: preventing and combating corruption, implementing the Association Agreement, streamlining the costs and productivity of public administration.

Keywords: public administration, reform, standards, accountability, decentralization, deconcentration, efficiency.

REZUMAT

În contextul procesului de descentralizare a administrației publice, articolul în cauză explorează într-o dimensiune comparativă prevederile proiectului de Strategiei Naționale cu privire la descentralizarea APL și bunele practici în procesul de descentralizare. Analiza comparativă se realizează prin intermediul a 3 etape ale procesului de descentralizare menționate în literatura de specialitate și anume: procesul de devoluție, delegare și desconcentrare. Acestea în continuare sunt analizate prin prisma elementelor esențiale în procesul de reformare a administrației publice din Republica Moldova, precum: prevenirea și combaterea corupției, implementarea Acordului de Asociere, eficientizarea costurilor și a productivității administrației publice.

Cuvinte-cheie: administrație publică, reformă, standarde, responsabilizare, descentralizare, desconcentrare, eficiență.

În ultima perioadă s-a înregistrat o creștere semnificativă a atenției acordate înțelegerii și evaluării reformei de descentralizare în Republica Moldova. La insistența și îndrumarea Băncii Mondiale și organizațiilor internaționale europene guvernarea Republicii Moldova s-a angajat pe calea pro-descentralizării. Corpul de cunoștințe privind proiectarea și implementarea reformei de descentralizare în Republica Moldova este destul de vast [7, p. 80], dar totodată fragmentat. Natura fragmentată a studiilor anterioare este generată de disponibilitatea datelor și intervalul de timp al datelor disponibile. Disponibilitatea datelor (sau, mai degrabă, indisponibilitatea) la momentul cercetării a limitat metodologiile de cercetare la evaluarea calitativă. Perioada de disponibilitate a datelor a fost, de asemenea, limitată.

Cea mai des citată taxonomie a descentralizării administrative este cea în care procesul este caracterizat prin gradul său de : (1) devoluție, (2) delegare și (3) desconcentrare [9]. Diferența majoră dintre aceste tipuri de descentralizare administrativă este relația dintre guvern și autoritățile locale: mulți o abordează ca un continuum al autonomiei autorităților locale acordată de guvernele centrale. Desconcentrarea reprezintă o relație ierarhică birocratică, delegarea implică un raport contractual, iar devoluția este conexiunea între nivelurile de guvernare. Sensul capacității în contextul aspectului administrativ a sistemului de descentralizare se referă la descrierea eficienței autorității. Astfel, capacitatea, în acest caz, se referă la „capacitatea guvernului de a efectua formularea și implementarea politicilor” [1, p. 151]. Gradul de descentralizare administrativă a fost definit de Kaufmann ca „calitatea serviciilor publice, competența funcționarilor publici, independența serviciului public de presiunile politice și credibilitatea angaja-

mentului guvernului față de politici” [3, p. 119]. Astfel, calitativ definirea descentralizării administrative poate fi măsurată prin indicatori ai „eficienței guvernamentale”, „statului de drept”, „reglementărilor de calitate” și „controlului corupției” [2, p. 81].

Analizând contextul și realitățile din domeniul administrației publice, ținând cont de factorii obiectivi și cei subiectivi, considerăm că principalele obstacole în acest proces de reformare sunt:

- criza valorilor etico-morale și corupția, care sunt un obstacol general pentru dezvoltarea Republicii Moldova, inclusiv pentru administrația publică locală; la aceasta se adaugă mentalitatea și ezitarea societății, prin care orice reformă sau schimbare „trebuie să se înceapă de la origine, numai nu de la mine”;

- lipsa unei informări adecvate a societății, din partea autorităților centrale, în ceea ce privește raportul cost-beneficiu pe termen mediu și lung, precum și a oricărei inițiative de reformare a administrației publice locale, promovate în contextul alinierii la standardele europene;

- rezistența la schimbare și modernizare din partea unor categorii ale autorităților administrației publice locale ce nu corespund exigențelor profesionale și rigorilor legale;

- lipsa, în cazul partidelor de la guvernare, a voinței politice de a asigura o autonomie locală reală - decizională, financiară și bugetară, și asta deoarece, astfel, liderii politici pierd niște pârgii de imixtiune și control politic în teritoriu; în mod similar, clasa politică ezită să porceadă la reorganizarea administrativ-teritorială, pentru că aceasta ar presupune să-i priveze de locul de muncă sau de mandat pe unii funcționari publici sau aleși locali din partea unor anumite formațiuni, care actualmente sau pe viitor pot fi tocmai acele resurse ale organizațiilor teritoriale ale partidelor, care aduc voturi;

- necunoa terea, respectiv neaplicarea de către mul i reprezentan i ai autorităților publice locale a legisla iei în vigoare, a strategiilor  i programelor de dezvoltare ale Republicii Moldova, în ale căror Planuri de acțiuni pentru implementare există obiective sau acțiuni cu termene concrete de realizare, pentru care sunt responsabile autoritățile publice locale;

- nivelul scăzut de pregătire profesională a speciali tilor în administrația publică locală - în special, în materie de abilit  i practice, de competen e în domeniul managementului proiectelor  i de fundraising , dar  i lipsa condi iilor adecvate de remunerare pentru debutanții în serviciul public la nivel local; tot aici se înscrie nivelul scăzut de colaborare a instituțiilor statului cu mediul academic  i comunitatea cercetătorilor, pentru a identifica cele mai bune solu ii pentru administrația publică;

- lipsa mijloacelor financiare ce ar permite implementarea unor reforme tehnice  i de sistem în administrația publică locală, în special, în ceea ce  ine de dotarea cu programe  i echipamente, sistematizarea datelor  i eviden a statistică, furnizarea operativă a informa iilor, avizelor  i documentelor solicitate de cet  eni, etc.;

- nivelul scăzut al implicării cetățenilor în procesul decizional și slaba asigurare a transparen ei decizionale la nivel local;

- lipsa unor criterii mai riguroase în procesul de propunere, de către partidele politice, a candida ilor pe listele electorale sau de promovare în anumite func ii publice - de cele mai multe ori, din lipsă de alternativă se preferă cantitatea în detrimentul calității;

- nivelul scăzut de competen    i de cunoa tere, de către autoritățile publice locale  i, în spe  , de către ale ii locali, a cadrului legal în vigoare, ceea ce se reflectă asupra corectitudinii  i legalit  ii actelor adoptate. Conform rapoartelor privind controlul de legalitate a actelor autorități-

lor administrației publice locale, efectuat la cele zece oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, numărul documentelor care sunt abrogate, modificate sau completate este în cre tere (de ex., în 2010 au fost 1271 de acte, iar în 2013 - circa 2402). Tot aici men ion m  i neexecutarea mai multor hot r ri judecătore ti, emise ca urmare a sesizărilor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat [8].

Obiectivul general al primei componente a Strategiei de reformă a administrației publice este consolidarea responsabilit  ilor autorităților administrative, ale instituțiilor publice  i ale întreprinderilor de stat, pentru îmbunătăţirea gestionării acestora  i asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conform principiilor SIGMA/OECD. Conform informa iilor furnizate de către Cancelaria de stat, precum  i din datele disponibile pe paginile web ale instituțiilor responsabile de implementarea ac iunilor planificate, principiile administrației publice ale SIGMA  i Cadrului Comun de Evaluare al IEAP au fost luate în considera ie la etapa de elaborare a Legii nr. 153 din 14.07.2017 [6] pentru modificarea  i completarea unor acte legislative, prin care s-a pus în aplicare Legea nr. 136 cu privire la Guvern din 07.07.17 [5]. Odată cu aprobarea acestei legi, responsabilii de implementare au constatat probabil că este inoportună aprobarea unei hot r ri de guvern, care să aprobe o metodologie de (auto) evaluare a autorităților  i instituțiilor publice, în baza „Principiilor administrației publice”  i recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA  i Cadrului Comun de Evaluare al IEAP.

 n opinia noastră, acest fapt este nejustificat. Cele 15 principii SIGMA  i IEAP ale administrației publice sunt complexe ca  i abordare, consistente ca  i con inut  i sunt  nso ite de un  ir de indicatori de performan   care ghidează administrația

publică spre a fi competentă, responsabilă, transparentă, eficientă, democratică și orientată spre beneficiar. Aceste principii sunt agreate de Comisia Europeană și sunt recomandate spre preluare de către toate statele cu statut de stat asociat UE și celor care tind să se integreze în Uniunea Europeană. Astfel, din informațiile disponibile nu s-a putut constata dacă proiectul metodologiei de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice a fost elaborat. De asemenea, nu s-a putut conchide dacă pilotarea acestei metodologii a fost sau nu a fost realizată. Respectiv, nu se cunoaște dacă au fost sau nu desfășurate cursurile de instruire pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare, planificate a fi realizate până în decembrie 2017. Referitor la completările la Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, se constată că prin modificările operate se modifică și completează circa 20 de articole ale legii. Prin modificările operate se amendează sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale. Prin modificările operate se instituie funcția de secretar de stat, precum și se modifică raporturile între ministere și Cancelaria de stat, rolul căreia este fortificat. Autoritățile administrative din subordinea ministerelor se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea ministrului. Alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea Prim-ministrului, în conformitate cu Legea cu privire la Guvern. În contextul acestui indicator de rezultat apare o confuzie în logica plasării

lui la această acțiune. Este dificil de înțeles ce s-a avut în vedere prin planificarea acestei acțiuni. Intuim că prin modificările operate se dorea reglementarea prin lege a principiilor de bună guvernare sau a aspectelor metodologice de evaluare. Nici una, nici alta prin modificările operate nu s-a întâmplat. Instituirea funcției de secretar de stat în locul funcției de vice-ministru pare să fie unul din aspectele de instituire a principiilor de bună guvernare – Principiile 4 și 5 ale SIGMA. Dar, modificarea operată prin care s-a vrut înlocuirea „funcțiilor politice” ale vice-miniștrilor cu „funcții apolitice” ale secretarilor de stat, nu s-a realizat în mod clar. Delimitarea clară a funcțiilor politice de cele administrative, cu transferarea ulterioară a funcțiilor administrative în competența exclusivă a secretarilor de stat, nu este expres stabilită în lege. Iar prevederile la alin. (3), art. 13 prin care se stabilește că secretarul de stat „realizează activitățile de administrare a treburilor curente ale ministerului în cazul lipsei ministrului” induce ideea că la delimitarea funcțiilor sunt încă necesare clarificări.

În contextul ambițiilor de reformare a administrației publice și de responsabilizare a acesteia Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 [4]. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare. Actuala strategie este elaborată după 11 ani de la lansarea primelor inițiative de reformă în domeniu în anul 2005, care au contribuit la dezvoltarea instituțiilor din Republica Moldova. Reprezentanți atât ai societății civile, cât și ai partenerilor de

dezvoltare au confirmat că unele aspecte ce  in de reorganizarea Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar  i eficientizarea procesului decizional au fost realizate. Cu toate acestea, fără un document strategic  i asisten   în domeniu pe parcursul ultimilor ani, efectele ciclului precedent de reformă a administrației publice sunt infime, reduc ndu-se constant. Au rămas încă multe lucruri care trebuie  mbun t  ite, iar societatea, pe bună dreptate, are a tept ri tot mai mari de la administrație. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă  i mai practică.  n procesul de modernizare a modului de func ionare a administrației publice, schimbările ini iale au  inut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central.  n continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacit  i în domeniu necesită a fi consolidate.  n conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte  i să analizeze problemele cu care se confruntă cet  enii  i să elaboreze solu ii eficiente. Capacit  ile  i abilit  ile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode  i tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acesteia cu capacitatea de a produce rezultate calitative. Totodată, unul din elementele intersectoriale  i inovatorii ale reformei generale  i profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă  i financiară prezintă unul din cele mai importante  i efective instrumente în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice,  mbun t  irii calității serviciilor publice, luptei cu corup ia  i reforme ale

justi iei. Reforma administrației publice, bazată pe decentralizarea puterii, urmează să asigure o definire  i o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală  i cea locală, între administrația publică  i sectorul privat.  n compara ie cu ciclul de reformare anterior, Strategia de reformă a administrației publice este:

- axată mai mult pe cet  ean - reformele nu mai sunt axate exclusiv pe func ionarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce  in de amplasare, cost, viteză  i satisfac ia clien ilor;

- mai comprehensivă - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează  i autoritățile publice locale;

- mai coordonată - procesul de monitorizare  i supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile  i sinergia între domenii  i presupune termene mai stricte  i indicatori verificabili. Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerin elor ce  in de capacit  ile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel  nc t să fie atins principalul obiectiv economic  i politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene [4].

Scopul este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării  i integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Na ional  de Dezvoltare "Moldova 2030"  i Acordul de Asociere RM-UE, institu iile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritate, dar  i mai capabile să planifice, să aloce resurse  i să realizeze acțiuni complexe, comb t nd, în acela i timp, managementul defectuos  i corup ia. Prin

urmare, Strategia identifică prioritățile pentru principalele sisteme de management general, care vor permite Guvernului să monitorizeze și să coordoneze la nivel central schimbările necesare, astfel încât să asigure consecvența acestora și consolidarea reciprocă a efectelor acestor schimbări. Necesitatea unui nou ciclu al reformei reflectă caracterul reformei administrației publice ca proces de ajustare continuă la realitățile politice, economice și sociale care sunt în permanentă schimbare. Procesele de reformare trebuie

să aibă loc treptat pentru a asigura sustenabilitatea acestora, deoarece implică nu doar reguli, dar și schimbări în atitudini față de guvernare și politică. Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politice, publice, servicii publice), organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător și modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice).

BIBLIOGRAFIE

1. Berghe N. Reforming actions of the central and local public administration in the Republic of Moldova. În: *Economie și sociologie*, 2015, nr. 2, p. 149-153.
2. Bradu M. Calitatea guvernării – factor decisiv de influență asupra calității vieții sociale. În: *Revista științifică a Universității de Stat din Moldova*, 2007, nr. 2, p.79-83.
3. Crăciun L. Responsabilitate și responsabilizare în discursul actorilor publici cu atribuții în securitatea națională. În: *Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”*, 2015, p. 116-120.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 256-264 din 12.08.2016.
5. Lege cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 252 din 19.07.2017.
6. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 14.07.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 301-315 din 18.08.2017.
7. Morozov B. Theory and practice of decentralization in developing countries: evidence from Republic of Moldova. Conferință științifică internațională „Abordări clasice și inovatoare în gândirea economică contemporană”, Ed. I (8 mai 2015), pp.80-99. În: <http://irek.ase.md:8080/xmlui/handle/123456789/131>
8. Public Administration in EU Eastern Partners: Comparative Report 2013. Estonian Center of Eastern Partnership. În: http://cesd.az/new/wp-content/uploads/2013/12/EaP-Public_Administration_Report.pdf (accesat la 25.04.2020)
9. Tanzi V., Ahmad E., Brosio G. Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better? IMF Working Paper. 2008, WP/08/67, Washington DC.

Prezentat: 1 iunie 2020.

E-mail: b.balutel@mail.ru