



**Academia de Administrare Publică**

**Mihail PLATON**

**PREGĂTIREA FUNCȚIONARILOR DE STAT:  
ÎN CĂUTAREA CONCEȚIEI**

*Culegere de studii*

**CHIȘINĂU,  
2017**

**Culegerea de studii este aprobată pentru editare de către  
Senatul Academiei de Administrare Publică**  
(Proces-verbal nr. 5/7 din 04.07.2017)

**Responsabil de ediție:**  
**Aurel SÎMBOTEANU,**  
doctor, conferențiar universitar

**Recenzenți:**

**Andrei COJUHARI,** doctor habilitat, profesor universitar  
**Teodor POPESCU,** doctor, conferențiar universitar

***Culegerea de studii este dedicată comemorării a 85 de ani  
de la nașterea lui Mihail PLATON***

**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII**

**Platon, Mihail.**

**Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției:** Culegere de studii / Mihail Platon; resp. ed.: Aurel Sîmboteanu; Acad. de Administrare Publică. – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2017 (CEP USM). – 335 p.: tab.

Bibliogr.: p. 332 (6 tit.). – 100 ex.

**ISBN 978-9975-71-928-5.**

351/354  
P 70

© Academia de Administrare Publică, 2017

---

# SUMAR

---

<i>Cuvânt înainte</i> .....	5
<i>Foreword</i> .....	6
<i>Prefață</i> .....	7

## I. STUDII DE CONCEPTUALIZARE A PROCESELOR ȘI

<b>FENOMENELOR ADMINISTRATIVE</b> .....	19
Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției.....	20
Fără instruire serviciul de stat nu are eficiență.....	28
Serviciul public.....	32
Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării.....	42
E necesar un program al dezvoltării și administrării umanitare a societății.....	54
Unele contururi ale noului curs administrativ în țara noastră.....	57
Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici - problemă stringentă pentru aparatul de stat.....	62
Serviciul de stat și teoria birocrăției.....	70
Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică.....	86

## II. STUDII CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA CADRELOR DIN

<b>ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ</b> .....	93
Între patru ochi s-au pomenit funcționarii aparatului de stat al Moldovei. Cum poate fi depășită criza gravă în sfera cadrelor.....	94
Academia serviciului de stat.....	98
Cadrele conducerii de stat: probleme și perspective.....	103
Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice la o etapă nouă de activitate.....	109
Forjările a cadrelor de funcționari publici.....	118
Personalul din administrația publică: probleme și perspective.....	121
Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali.....	133
Să pregătim cadre de un înalt profesionalism și cu o morală sănătoasă.....	138
Cadre vechi, cadre noi: conlucrare și izbânzi.....	146

Într-un veac nou – cadre pentru o administrație nouă.....	150
Un centru modern de pregătire a cadrelor.....	161
Noua administrație publică necesită o nouă politică de cadre.....	166
Academia de Administrare Publică la cinci ani de activitate: realizări, deziderate, viziuni.....	172
Serviciul public și instruirea continuă sunt condiții interdependente.....	183
Mai mult spirit de inițiativă în pregătirea personalului din administrația publică.....	188
Angajații – avuția cea mai mare a statului.....	197
Un centru modern de instruire a funcționarilor publici.....	202
Academia de Administrare Publică – la înălțimea celor 10 ani de activitate.....	205
Etica și eticheta funcționarului public.....	216
Etica și eticheta funcționarului public (II).....	224
 <b>III. STUDII PRIVIND PROCESUL DE REFORMARE A</b>	
<b>ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....</b>	<b>241</b>
Reforma administrației publice – operă colectivă a națiunii.....	242
Reforma administrației publice locale – un imperativ al timpului.....	252
Noua hartă administrativă nu e un scop în sine.....	260
Să evităm criza de autoritate în structurile statului.....	265
Calitatea vieții depinde de calitatea administrației publice.....	277
Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc.....	283
Modernizarea economiei – acțiune necesară stadiului actual al progresului....	289
 <b>IV. STUDII COMPARATE VIZÂND SISTEMUL DE</b>	
<b>ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ.....</b>	<b>305</b>
Serviciul civil din S.U.A. – o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine.....	306
Instruire pentru internaționalizare.....	315
Colaborare și cooperare la nivel internațional.....	320
Să tindem spre o țară cu un sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică.....	325
 <b>V. STUDII DE MENIRE DIDACTICĂ, ALTE STUDII.....</b>	
Lista studiilor de menire didactică, alte lucrări ale autorului.....	334

# CUVÂNT ÎNAINTE

## *Stimate cititorule!*

Această Culegere de studii a regretatului profesor universitar și primului rector al Academiei de Administrare Publică, Mihail Platon, întreaga viață activă a căruia a fost consacrată slujirii administrației publice, constituie o recapitulare a activității sale științifice. Având acumulată o bogată experiență practică pe parcursul a mai multor ani în autoritățile publice locale și centrale, Mihail Platon inițiază, odată cu dobândirea independenței Republicii Moldova, cercetările științifice în domeniul științei administrației, un domeniu absolut nou la acel timp pentru știința autohtonă, care urma să identifice noile paradigme de dezvoltare a administrației publice moldovenești.

La inițiativa lui Mihail Platon, în anul 1993, prin decret prezidențial a fost fondată Academia de Administrare Publică, a cărui rector a fost de la înființare pe parcursul a unsprezece ani. De rând cu pregătirea cadrelor pentru noul sistem administrativ, Academia de Administrare Publică devine și primul promotor al științei administrației. Primele studii din acest domeniu au fost elaborate de către cercetătorii din cadrul Academiei, sub îndrumarea lui Mihail Platon. Pentru a facilita activitatea de cercetare, a fost fondată revista metodico-științifică *Administrarea Publică* care inserează în paginile sale rezultatele investigațiilor științifice elaborate de cadrele științifico-didactice ale Academiei, ale altor cercetători din țară și de peste hotare și care, de fapt, a devenit un letopiseț al științei administrației în devenire.

Profesorul universitar și rectorul Mihail Platon participă activ în activitățile de cercetare științifică fiind un exemplu pentru discipolii săi. În studiile sale, publicate în revista *Administrarea Publică*, în presa republicană, precum și într-o serie de ediții monografice și didactico-metodice, sunt abordate problemele constituirii și funcționării sistemului administrativ autohton în condițiile democratice de funcționare a societății, sunt formulate un șir de recomandări pentru sistemul educațional din domeniu, dar și pentru activitatea administrativă, care își renovează permanent formele și metodele de activitate.

Inserarea în prezenta culegere de studii a celor mai importante cercetări realizate în perioada 1993-2010 și publicate, la timpul lor în diferite surse, vine să întregască opera științifică a lui Mihail Platon și să faciliteze accesul beneficiarilor din rândul mediului academic, tineretului studios, funcționarilor publici și aleșilor locali la aceste studii. Este semnificativ că editarea prezentei culegeri de studii este prilejuită de comemorarea a 85 de ani de la nașterea lui Mihail Platon, care coincide cu inaugurarea anului de studii jubiliar 2017-2018 și care rotunjește un sfert de veac de la fondarea Academiei de Administrare Publică.

**Oleg BALAN,**

Rector al Academiei de Administrare Publică,  
doctor habilitat, profesor universitar

# FOREWORD

*Dear reader!*

The present collection of studies of the late university professor and the first rector of the Academy of Public Administration, Mihail Platon, whose entire active life was devoted to the service of the public administration, is a recapitulation of his scientific work. Having accumulated a rich practical experience over several years of activity in the local and central public authorities, Mihail Platon initiates the scientific research in the field of the science of administration, an absolutely new field at that time for the autochthonous science, which with the proclamation of the independence of the Republic of Moldova followed to identify the new paradigms for the development of the Moldovan public administration.

At the initiative of Mihail Platon, the Academy of Public Administration was founded by presidential decree in 1993. He was its rector for a period of eleven years since the foundation. Along with the training of personnel for the new administrative system, the Academy of Public Administration becomes the first promoter of the science of administration. The first studies in this area were developed by the researchers of the Academy, under the guidance of Mihail Platon. In order to facilitate the research activity, the methodological and scientific journal “Public Administration” was established, which includes on its pages the results of the scientific investigations carried out by the academic and didactic staff of the Academy, of other researchers from the country and abroad and which, in fact, has become the chronicle of the emerging science of administration.

The university professor and rector, Mihail Platon, is actively involved in scientific research activities and sets an example to his disciples. In his studies, published in the journal *Public Administration*, in the Republican press, as well as in a series of monographs and didactic and methodical editions, the problems of the establishment and functioning of the local administrative system in the democratic conditions of society functioning are addressed and a series of recommendations for the educational system in the field, but also for the practical administrative activity, which permanently renovates its forms and methods of activity, are formulated.

The inclusion of the most important researches made in the period 1993-2010 and published in due time in various sources, comes to complete Mihail Platon’s scientific work and to facilitate the access of the beneficiaries from the academic environment, of young students, civil servants and locally elected officials to these studies. It is significant that the publishing of this collection of studies is occasioned by the commemoration of the 85<sup>th</sup> anniversary since Mihail Platon’s birth, which coincides with the beginning of the jubilee academic year of 2017 - 2018 which will mark a quarter of a century since the foundation of the Academy of Public Administration.

**Oleg BALAN,**

Rector of the Academy of Public Administration,  
doctor habilitat, university professor

# P R E F A Ț Ă

## *Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon*

*„Organele de stat din țară vor obține o autoritate bine meritată  
numai atunci când în dezvoltarea structurilor statale  
se va sesiza importanța factorului uman”*

**Mihail PLATON**

Prezenta Culegere de studii reprezintă un ansamblu de viziuni ale regretatului om de stat și profesor universitar, Mihail Platon, care la 2 septembrie 2017 ar fi împlinit 85 de ani de la naștere, asupra proceselor și fenomenelor administrative, generate de mersul obiectiv al construcției statale în perioada de după declararea independenței Republicii Moldova.

În contextul inițierii procesului de democratizare a societății la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile general umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, a demarat reformarea multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică. Viziunile noi asupra dezvoltării administrației publice puteau fi realizate pe două căi principale, și anume: prin pregătirea cadrelor capabile să activeze în condițiile noi și prin efectuarea cercetărilor științifice menite să argumenteze teoretic și practic locul și rolul administrației publice în condițiile funcționării statului independent Republica Moldova.

Inițiativa în acest domeniu îi aparține lui Mihail Platon, promotorul fondării în anul 1993 și primul rector al Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, redenumită în 1998 în Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, reorganizată în 2003 în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, din anul 2014 - Academia de Administrare Publică. Studiile elaborate aici sub îndrumarea lui Mihail Platon cu începere din 1993 au pus bazele științei autohtone a administrației publice.

Pe parcursul activității sale în cadrul Academiei, Mihail Platon a îmbinat trei forme de activitate: administrativă, exercitând funcția de rector, didactică și de cercetare, în calitate de profesor universitar. Sfera intereselor științifice ale dumealui a fost determinată de sarcinile de edificare a unei administrații publice, capabile să-și exercite funcțiile pentru satisfacerea doleanțelor cetățenilor în contextul evoluției democratice a sistemului politic.

Analizând opera științifică a lui Mihail Platon am putea evidenția, în viziunea noastră, câteva direcții de cercetare: a) studii de conceptualizare a proceselor și fenomenelor administrative; b) studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică; c) studii privind procesul de reformare a administrației publice; d) studii comparate vizând sistemele de administrație publică; e) studii complexe de menire didactică.

Din aceasta s-a reieșit și în structurarea prezentei Culegeri de studii prin expunerea consecutiv-cronologică a materialelor elaborate de către Mihail Platon în perioada anilor 1993-2010 și inserate în diferite surse de specialitate. Fiind expresia timpului în care au fost elaborate, studiile respective se bazează pe legislația în vigoare la acea perioadă, analizează sistemul instituțional și dimensiunile funcționale caracteristice administrației publice din perspectivă evolutivă.

Făcând o sinteză a acestor studii, vom evidenția aportul deosebit al autorului Mihail Platon la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova în contextul edificării unei administrații publice moderne, care tinde spre standardele europene

### ***a) Studii de conceptualizare a proceselor și fenomenelor administrative***

Începutul ultimului deceniu al secolului trecut poate fi, cu adevărat, considerat perioada reconstituirii și reevaluării multor domenii științifice. Schimbări serioase de esență paradigmatică și de conținut s-au produs în domeniul științelor sociale, care erau menite să explice noile realități condiționate de prăbușirea sistemului totalitar și, în acest context, de necesitatea identificării unor legități metodologice și căi empirice de tranziție spre o societate democratică.

În aceste condiții se cereau conceptualizate multe domenii de cercetare, inclusiv domeniul administrației publice, care era unul absolut nou pentru știința autohtonă. Trecerea la un nou sistem politic bazat pe pluralism și diversitate, competitivitate și relații economice de piață, presupunea, în primul rând, ajustarea la noile condiții a sistemului administrativ, care urma să asigure, la rândul său, ireversibilitatea proceselor inițiate.

În acest sens, Mihail Platon, în unul din studiile sale intitulat „Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției”, devenit și genericul prezentei culegeri, inițiază de fapt cercetările științifice în domeniul administrației publice. În viziunea sa rezolvarea sarcinilor care stăteau



în fața organelor de stat după dobândirea independenței – reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național făcea necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a aparatului administrativ adecvat transformărilor radicale din Republica Moldova.

Aceasta impunea crearea unui sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice, elaborarea și promovarea unei politici eficiente de cadre. În realizarea acestor sarcini serioase și deloc simple, rolul principal urma să-l joace o instituție de învățământ specializată în domeniul administrației publice. S-au cerut eforturi esențiale pentru a conceptualiza și a argumenta necesitatea unei astfel de instituții, deoarece, după cum menționează, însuși Mihail Platon, „exista opinia eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti special funcționari de stat, deoarece formarea organelor de conducere se efectuează prin angajarea celor mai calificați specialiști din veriga de bază ale economiei și culturii”. Oricât de importante ar fi pentru țară antreprenoriatul și piața civilizată, acești factori, în viziunea lui Mihail Platon, nu vor putea salva economia ei, dacă nu va fi găsită calea sigură pentru rezolvarea problemei cadrelor.

Vorbind despre misiunile Academiei, dumnealui specifică în aspect conceptual, că principiile de bază ale activității sale sunt orientarea spre pregătirea cadrelor de conducere pentru aparatul de stat și a specialiștilor de stat cu accent pe dezvoltarea integră a personalității, umanismul și caracterul democratic al instruirii, flexibilitatea și receptivitatea la inovații. Funcționarii trebuie să fie instruiți prin cunoașterea profundă a problemelor actuale ale managementului, prin cunoștințe sistematice în domeniul științei administrației, jurisprudenței, politologiei, sociologiei, economiei, psihologiei, sistemelor și tehnologiilor informaționale.

Pregătirea cadrelor în acești parametri se putea realiza doar reieșind din rigorile științei administrației, un domeniu absolut nou, la acel moment, pentru Republica Moldova. Lui Mihail Platon îi aparține introducerea în circuitul științific a principalelor categorii definitorii ce vizează știința administrației în spațiul Republicii Moldova. Astfel, în studiul „Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării”, el analizează geneza și evoluția științei administrației în aspect universal, specificând că ea reprezintă o știință social-politică, care are drept obiect studierea activității administrative a statului și a colectivităților locale cu scopul realizării în condiții optime a funcțiilor ce le are în cadrul sistemului social global. Știința administrației ca ramură a științei s-a constituit treptat într-o perioadă de timp îndelungată, și în colaborare cu alte științe, ca urmare a preocupărilor pentru perfecționarea administrației publice, evidențiindu-se îndeosebi rolul științelor camerale, ale reprezentanților

doctrinei franceze și doctrinei americane, dar și aportul reprezentanților științei administrative românești din perioada interbelică.

Mihail Platon este preocupat în studiile sale de conceperea particularităților etapei de trecere de la totalitarism la democrație, perioadă ce se caracterizează printr-o criză permanentă ce face parte din fenomenele de ordin sistemic care afectează toate sferele organizării societății: economică, politică, spirituală, ceea ce, de fapt, reprezintă o criză a administrării sociale luate în ansamblu. Situația creată, consideră dumnealui, reclamă o analiză serioasă și o elaborare colectivă a unei concepții științifice despre administrarea societății în perioada de tranziție, care să țină seama atât de tendințele generale ale lumii, cât și de particularitățile naționale ale dezvoltării sociale.

O parte componentă a studiilor de conceptualizare a proceselor administrative sunt investigațiile efectuate de Mihail Platon privind serviciul public. Preluând conceptul implementat în țările cu sisteme administrative avansate, și anume că serviciul public este o instituție socială deosebită care stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi, el lansează ideea privind necesitatea preluării experienței altor țări de a avea un organ special al puterii executive, care ar înfăptui conducerea serviciului public, s-ar ocupa de problemele dirijării relațiilor administrative și de muncă. Cu regret, încercările de a forma astfel de organe în Republica Moldova (Direcția pentru Politica de Cadre pe lângă Guvern; Ministerul Administrației Publice Locale) nu s-au soldat cu succes din cauza subaprecierii din partea factorilor de decizie a acestei activități și, în special, a faptului că la etapa actuală avem nevoie de un aparat de stat calificat, puternic, cu înalte calități morale.

Fiind un bun cunoscător al problemelor sociale de care a fost preocupat în activitatea administrativă practică, Mihail Platon investighează sub diferite aspecte aceste probleme. În lucrarea „Probleme ale politicii sociale” examinează geneza și natura politicilor sociale, atribuindu-i statului calificativul de principala instituție socială. Din multitudinea de atribuții ale unui stat contemporan, de rând cu asigurarea securității naționale și a liniștii interne, un loc de frunte îl ocupă asigurarea unui mod decent de viață a cetățenilor, crearea condițiilor pentru dezvoltarea lor multilaterală, pentru prosperarea societății în întregime. Noi sarcini revin, în acest context, organelor administrației publice locale, examinate de autor într-un compartiment aparte al lucrării.

### ***b) Studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică***

În arealul intereselor științifice ale lui Mihail Platon un loc deosebit îl ocupă tematica ce ține de activitatea cadrelor din administrația publică. În condițiile relațiilor democratice

de realizare a procesului de guvernare se întrevea necesitatea elaborării unui nou statut al funcționarilor publici și aleșilor locali. În studiul „Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali” se argumentează necesitatea elaborării unui statut al funcționarului public care, în viziunea lui Mihail Platon, reprezintă o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le întrunească o persoană fizică pentru a deveni funcționar public, drepturile și obligațiunile acesteia. O atenție sporită acordă dumnealui problemei profesionalismului cadrelor. În acest sens, consideră că fiecare funcționar se poate convinge din proprie experiență că, pentru a activa eficient, el are nevoie de o pregătire și o perfecționare permanentă. Aceste cerințe ale timpului determină în mod obligatoriu modificarea structurală a raportului dintre pregătirea continuă a cadrelor și toate noutățile furnizate de știință și practică.

Problema motivării funcționarului public față de instruire, setea de a cunoaște lucruri noi și de a lucra pe nou, calitățile morale ale angajaților din administrația publică sunt linii de subiect ale mai multor studii realizate de Mihail Platon. Profesionalismul funcționarului public trebuie să fie constructiv, consideră dumnealui. Dacă omului îi lipsesc pozițiile morale sigure, orientate spre interesele publice, el poate fi profesionist în domeniul său, însă rezultatele activității sale vor avea urmări negative pentru societate. El poate să activeze în mod destul de profesionist, dar în interesele personale sau în interesul grupului de oameni pe care îi reprezintă, și în acest sens caracterul profesionalismului său este distructiv. Considerăm că aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sunt foarte utile pentru activitatea administrativă actuală.

În colaborare cu alți autori, C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie, Mihail Platon examinează sintetic câteva condiții pe care trebuie să le întrunească funcționarul public, în contactul său cotidian cu cetățenii. Fără a neglija valențele profesionale sau cele de cultură generală, absolut necesare și obligatorii pentru orice funcționar, autorul insistă în investigația respectivă asupra calităților umane pe care trebuie să le întrunească funcționarul public. Se evidențiază problemele comunicării, manierelor elegante de comportament, pregătirea și desfășurarea întâlnirilor de lucru, limbajul corespondenței oficiale, ținuta vestimentară și altele.

În unul din studiile sale intitulat „Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat” publicat în anul 2002, Mihail Platon își exprimă îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publică. Fenomenul se explică prin aceea, menționează 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 samavolniciilor birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sunt proprii: abuzul, cinismul, corupția. Pornind de la această stare de lucruri, autorul consideră că pregătirea și perfecționarea cadrelor din administrația publică trebuie să se bazeze pe anumite principii care ar contribui la dezvoltarea spiritului de răspundere sporită și conștiință civică, inclusiv a unui șir de calități etice specifice, cum ar fi datoria cetățenească, onestitatea și incoruptibilitatea. Aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sunt actuale ca niciodată pentru activitatea administrativă de astăzi.

Nu întâmplător el revine de mai multe ori asupra investigațiilor privind etica și eticheta funcționarului public. Autorul se axează pe studiul unor aspecte ale istoricului fenomenului de etică, ca apoi să demonstreze interdependența dintre aspectul etic al funcționarului public și nivelul culturii generale a acestuia, procedând ulterior la analiza stilului comportamental administrativ în activitatea organelor administrației publice, îndeosebi evidențiind însemnătatea normelor etice în activitatea cadrelor de conducere.

În același timp, el abordează în studiile sale și alte probleme de care depinde eficiența administrației publice, în special analizează starea remunerării funcționarilor publici, care se bazează, în viziunea autorului, mai mult pe principiul vechimii în muncă, dar nu al performanței. Vorbind despre necesitatea unei eventuale reforme în acest domeniu, se consideră că ar fi optim de efectuat trecerea totală la sistemul funcțional prin forme flexibile ale sistemelor de remunerare, care să fie întemeiate pe performanță profesională.

Problema cadrelor din administrația publică este examinată de Mihail Platon într-o strânsă legătură cu activitatea Academiei de Administrare Publică a cărei menire a fost și rămâne de a contribui la soluționarea problemelor existente în acest domeniu. Vorbind despre calea de afirmare a Academiei el reiterează ideea că la începuturi exista o opinie eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti în mod special funcționari de stat. Auzind aceste păreri, scrie Mihail Platon, mă gândeam: „Cât de incompetent trebuie să fii, ca să nu-ți dai seama, că venirea la posturile de conducere a unor lucrători nepregătiți tocmai acum, când este stringent necesar de a promova reformele economice, sociale și politice, a cauzat lăncezeala aparatului administrativ la toate nivelurile”.

Depășirea acestei situații el o vedea pe calea modernizării Academiei în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice.

***c) Studii privind procesul de reformare a administrației publice***

Una din preocupările științifice ale lui Mihail Platon a fost investigarea diferitelor aspecte ale reformei administrației publice. Astfel, lucrarea „Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări” reprezintă o sinteză a tranziției de la sistemul totalitar spre sistemul democratic de guvernare. Problemele tranziției se examinează într-un sens larg, analizându-se situația politică și social-economică din RSSM în anii 1985-1991 în contextul evenimentelor din URSS, parcurgerea căii spre independență, precum și situația controversată din primul deceniu de independență, numit de autor „etapa marilor speranțe și a modestelor realizări”.

Tot aici se analizează necesitatea modernizării administrației publice atât de nivel central, cât și de nivel local venind cu unele soluții privind principiile de constituire a serviciului public și argumentând necesitatea unui departament de gestionare a sistemului administrației publice.

Încă în 1995, în studiul „Reforma administrației publice - operă colectivă a națiunii”, Mihail Platon menționa că reforma administrației pentru multe țări nu reprezintă o problemă nouă. În ultimii 20 de ani, țările occidentale, într-o formă sau alta, au reformat raporturile stabilite între statul central și puterile locale. Țara noastră, ca și celelalte țări ieșite din fosta Uniune Sovietică, în rezolvarea acestei probleme se confruntă cu mai multe dificultăți, legate de moștenirea istorică, de procesul tranziției la economia de piață, de integrare într-un nou context internațional.

Autorul formulează unele obiective ale reformei în administrația publică locală, analizează organizarea procesului de reformare a administrației publice locale, specificând că reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare pe etape, pe trepte. Un alt moment important este rolul care îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc în localități, chiar dacă ele se vor administra autonom. În cadrul reformei administrației publice este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor reciproce.

Mihail Platon apreciază pozitiv reformele din administrația publică efectuate în conformitate cu adoptarea pachetului de legi din 1998, specificând că astfel de modificări în viața administrației din Moldova vor determina definitiv rolul și locul statului în raport cu societatea civilă. Iată deci, menționează dumnealui, că timpurile se schimbă și evoluția spiritelor accelerează, determinând uneori transformări instituționale pe care nu le bănuiam ca fiind atât de apropiate.

Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc, consideră Mihail Platon. El promovează ideea modernizării structurale și funcționale a administrației publice din Republica Moldova, plecând de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor guvernamentale, dezvoltarea unei baze de resurse umane, capabile de a lucra eficient în cadrul sistemelor economice și sociale în continuă schimbare până la punctul de a deveni membru al Uniunii Europene.

Viața ne demonstrează tot mai mult, subliniază dumnealui, necesitatea elaborării strategiei de reformare a administrației publice de lungă durată cu baza extinsă în întregul sector public, care ar include scopuri și obiective caracteristice pentru o reformă structurală și funcțională. Activitățile reformei întru ajustarea structurală și funcțională a sectorului administrației publice ar trebui să se refere la următoarele domenii: administrația de stat, autoadministrarea locală, serviciile publice, protecția drepturilor cetățenilor, metodele și tehnicile de administrare, statutul funcționarilor publici și sistemul de instruire a acestora.

În colaborare cu alți autori - A. Sîmboteanu, T. Popescu, T. Deliu - Mihail Platon analizează în lucrarea „Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective” mersul reformei administrației publice în primii zece ani de independență a Republicii Moldova. Lucrarea reprezintă un studiu complex asupra problemelor reformei administrației publice, evidențiindu-se aspectele conceptuale, descrierea istoricului reformei, organizării procesului de reformare a administrației publice. Compartimente aparte sunt dedicate evoluției reformei administrației publice locale, precum și reorganizărilor instituționale și funcționale desfășurate la nivelul administrației publice centrale. Prin analiza sistemelor comparate în administrația publică locală se reușește de a elucida experiența de reformare a administrației publice în așa țări ca Polonia, Ungaria, Cehia, Bulgaria, Slovacia, Federația Rusă.

Reforma administrației publice este concepută de Mihail Platon ca o acțiune care urmează să schimbe situația spre bine în toate sferele vieții sociale. Trăim într-o perioadă când toate problemele care se referă la dezvoltarea administrației publice sunt actuale. La fel de actuală este și administrația publică în ansamblu în cadrul sistemului social global. El identifică unele care sunt mai pronunțate și cărora ar trebui să le acordăm o atenție mai mare. Acestea sunt reforma administrației publice, îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova, pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrația publică, criza de autoritate în organele statului.

Cât privește criza de autoritate în organele statului, Mihail Platon dedică un studiu special acestei teme cu genericul „Să evităm criza de autoritate în structurile statului”. Încă

șaisprezece ani în urmă dumnealui vorbea despre necesitatea evitării crizei de autoritate în structurile statului, o teză foarte actuală pentru situația din zilele noastre. În legătură cu situația social-economică deplorabilă cu care Republica Moldova pășise în secolul al XXI-lea, autorul, efectuând niște investigații de esență, conchide că în cazul în care situația social-economică și politică nu va fi ameliorată ne-am putea confrunta cu o criză de autoritate în structurile statului, care ar putea deveni fatală atât pentru stat, cât și pentru poporul acestei țări. Competența și profesionalismul se află la baza formării autorității, calitate necesară oricărui conducător, oricărui organ de conducere. În acest sens dumnealui menționează că „puterea poate fi dăruită, poate fi succedată, dar autoritatea poate fi doar cucerită prin muncă eficientă și conștientă de zi cu zi”. Organele de stat din țară vor obține o autoritate bine meritată numai atunci, menționează Mihail Platon, când în dezvoltarea structurilor statale se va sesiza importanța factorului uman. Aceasta înseamnă că în perioada actuală, mai mult ca oricând, accentul trebuie pus pe o comunitate înalt spirituală, bazată pe drepturile și libertățile omului, eliminând fenomenele negative din societate - anarhia, viclenia, demagogia, corupția etc.

Actualitatea acestor viziuni ale lui Mihail Platon pentru procesul de reformare a administrației publice nu se cere a fi argumentată, ele vin să constituie un suport metodologic pentru diriguitorii reformelor ce se află în curs de desfășurare.

#### ***d) Studii comparate vizând sistemele de administrație publică***

Opera științifică a lui Mihail Platon conține și unele studii, care vizează într-o formă sau alta și aspectele comparate privind diferite sisteme de administrație. Având mai multe vizite de documentare în străinătate, dumnealui nu rata posibilitatea de a studia experiența țărilor vizitate în domeniul administrației publice și de a publica unele studii destul de utile pentru tânăra știință a administrației din Republica Moldova.

Astfel, în studiul „Serviciul civil din SUA - o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine” menționează că pentru tânărul nostru stat și democrația pe care vrem s-o instaurăm la noi este foarte importantă experiența țărilor care au trecut prin încercările începuturilor. Ocazia care ni s-a oferit de a vizita SUA pentru a lua cunoștință de sistemul de lucru al organelor de stat și de administrare publică de acolo, menționează dumnealui, ne-a fost de un real folos și ne-a mobilizat la accelerarea lucrului privind perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor ce sunt implicate direct în procesul de reformare a administrației publice din Republica Moldova.

După o analiză minuțioasă a organizării și funcționării Serviciului public în SUA, prin exemple concrete și date statistice relevante, Mihail Platon menționează că nu există un

sistem sau o formă unică de administrare publică „corectă” sau „perfectă”, care ar trebui să fie exportată sau importată din altă țară. În acest sens se deduce că numai Republica Moldova poate găsi pentru problemele sale soluții potrivite contextului său politic, economic și social, moștenirii sale culturale și istorice.

În alte studii se analizează structurile administrației publice în unele țări europene, cum ar fi Austria, Finlanda, Suedia, Franța, Marea Britanie, Germania. Autorul este preocupat și de analiza experienței reformării sistemelor constituționale în țările străine ca: Marea Britanie, Irlanda de Nord, Statele Unite ale Americii, Franța, Italia, Germania, Portugalia.

În atenția autorului stau și problemele analizei comparate a politicii de personal, într-o abordare complexă, cum ar fi recrutarea, selectarea, încadrarea în serviciul public, promovarea personalului, instruirea personalului din administrația publică, precum și sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. El elucidează în acest domeniu experiența Franței, Canadei, Statelor Unite ale Americii, Marii Britanii. Problemele politicii de personal sunt analizate prin studierea experienței din administrația publică, mobilitatea funcționarilor publici.

În studiul „Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică” se examinează problema profesionalismului, în general, și profesionalismului în domeniul administrației publice care, în viziunea autorului, se intersectează direct cu cultura profesională ce își găsește expresie în cunoștințele din domeniul profesat, în capacitatea de a transmite aceste cunoștințe și de a le aplica în activitatea administrativă practică. Răspunzând la întrebarea, spre ce trebuie să tindem, autorul vine cu descrierea experienței în acest domeniu în așa țări ca Belgia, Germania, Spania, Franța, Luxemburg, care au acumulat o bogată experiență în domeniul activității profesionale în sfera administrației publice.

### **e) Studii de menire didactică, alte studii**

Alături de activitatea de cercetare, Mihail Platon a practicat și activitatea didactică pregătind și realizând mai multe cursuri normative, unul dintre ele fiind „Introducere în știința administrației”. Manualul pregătit pentru acest curs abordează una din cele mai puțin explorate domenii științifice și didactice cum ar fi constituirea și funcționarea administrației publice a unui stat suveran și independent, care a avut parte de un trecut totalitar.

Manualul reprezintă una dintre puținele investigații științifice în doctrina autohtonă a științei administrației elaborat după rigorile paradigmei educaționale europene. Astfel, autorul abordează natura și funcțiile administrației publice în condițiile edificării unei administrații publice moderne, analizează sistemul organelor administrației publice atât de



nivel central, cât și de nivel local, în contextul evoluției administrației publice. Manualul se bazează pe un vast material științific, inclusiv pe lucrări elaborate și editate atât în țările Uniunii Europene, cât și în Statele Unite ale Americii în care autorul a avut câteva stagii de documentare.

Formularea obiectivelor didactice pentru fiecare temă, expunerea subiectelor de evaluare la teme, propunerea studiilor de caz și subiectelor pentru discuții, precum și lista literaturii științifice recomandate, reprezintă acele componente care aliniază manualul respectiv la rigorile europene.

Încă o lucrare cu un pronunțat caracter didactic este „Istoria administrației publice din Moldova”. Mihail Platon, în colaborare cu alți autori - A. Roman, S. Roșca, T. Popescu - dezvăluie evoluția formelor și sistemelor de administrare în Moldova pe parcursul a mai bine de șase sute de ani. Descrierea administrației de diferite niveluri în aspectul ei evolutiv, pornind de la constituirea sistemului de administrare în Moldova istorică, continuând cu etapele ulterioare pentru care sunt caracteristice diferite modele de administrare în dependență de regimurile politice existente în perioadele respective și terminând cu constituirea sistemului actual de administrație în Republica Moldova. Vom menționa că studiul respectiv reprezintă o investigație complexă bazat pe metodologia general umană și conceptul obiectivității evoluției istorice. Documentele istorice autentice analizate, precum și cercetările științei istorice contemporane au permis realizarea obiectivelor trasate, privind evoluția istoriei administrației publice în Moldova.

Un loc deosebit în arsenalul cercetărilor cu caracter didactic, dar și cu o pondere semnificativă monografică îl ocupă studiile fundamentale editate în ultimii ani de viață, și anume „*Administrația Publică, Curs universitar*” și „*Administrația Publică, Curs de lecții*”. Acestea sunt niște lucrări complexe, de proporții, care inserează material pentru mai multe cursuri universitare conținând compartimente dedicate statului și administrației publice în ansamblu, contextului istoric al evoluției administrației publice din perioada medievală până în prezent, analizei organismelor democratice centrale ale statului la etapa actuală, problemele organizării și funcționării administrației publice locale, serviciului public, conducerii și efectuării controlului în administrația publică. Prima lucrare, menționată mai sus, mai conține și un scurt dicționar de teorie și practică a administrației publice, care vine să fie de real folos pentru acei care studiază știința administrației.

Între studiile fundamentale se înscrie și lucrarea „Conducerea statului”, o cercetare cu caracter monografic, dar și cu pondere didactică în care se examinează un spectru larg de teme vizând știința administrației, printre ele fiind necesitatea reformei administrației

publice, corelarea acesteia cu reforma economică și reducerea sărăciei, prevenirea și combaterea corupției, ameliorarea situației sociale, promovarea unor politici active în domeniul sănătății, învățământului și educației, științei și inovării, dezvoltării culturii, strategiei dezvoltării umane, în ansamblu.

*Trecând în revistă* moștenirea științifică a ilustrului savant Mihail Platon, vom concludiona că studiile sale au evoluat de la forma unor articole investigaționale dedicate anumitor sfere ale activității administrative, la elaborări complexe, cu caracter fundamental, cum sunt studiile enunțate mai sus. În ansamblul lor ele constituie o contribuție valoroasă la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova, care se cere a fi valorificată, în viziunea noastră, pe câteva căi principale.

Una dintre ele se referă la punerea în circuitul investigațional, de către cercetătorii din domeniul științei administrației, a elaborărilor realizate de Mihail Platon. Îndeosebi, ele sunt utile pentru tinerii cercetători care pot regăsi în aceste studii, inclusiv în prezenta culegere, o bună bază metodologică pentru cercetările efectuate. Domeniile de cercetare de care a fost preocupat Mihail Platon pot fi și trebuie continuate prin diversificarea și aprofundarea subiectelor investigaționale, care ar răspunde solicitărilor, actuale și de viitor, ale teoriei și practicii administrației publice.

O altă cale este folosirea moștenirii științifice a lui Mihail Platon în procesul de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor din administrația publică. Tineretul studios are posibilitate să se familiarizeze din opera sa cu diferite aspecte ale științei administrației, să folosească conținuturile ei în formarea lor profesională. Studiile menționate servesc drept surse de referință și pentru cadrele didactice în realizarea procesului educațional în domeniul administrației publice.

În cele din urmă, considerăm că studiile științifice realizate de Mihail Platon pot servi o sursă utilă pentru funcționarii publici în exercițiu, preocupați de activitățile practice, ori în cercetările sale se conțin multe recomandări folositoare cu caracter empiric, care reiese din bogata sa experiență nu numai ca cercetător și cadru didactic, dar și de personalitate care a fost preocupată, la anumite etape ale vieții, de activitatea administrativă practică în organele administrației publice.

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

*„Studiază mai întâi știința și continuă apoi  
cu practica născută din această știință”*

**Leonardo da Vinci**

---

# I

## **STUDII DE CONCEPTUALIZARE A PROCESELOR ȘI FENOMENELOR ADMINISTRATIVE**

---



## **PREGĂTIREA FUNCȚIONARILOR DE STAT: ÎN CĂUTAREA CONCEPȚIEI**

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1993, nr. 1*

Funcționarea economiei naționale depinde în mare măsură de raportul dintre reglementarea de piață și statală. Serviciul de stat este o instituție socială deosebită care stabilește și reglează relațiile statului cu funcționarii săi, oameni a căror profesie îi obligă să îndeplinească funcții administrative sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului.

Trebuie să recunoaștem, că în momentul de față aparatul de stat nu prea izbutește să realizeze sarcinile complexe legate de reglementarea proceselor economice și sociale ce au loc în societate. Se face simțită tot mai mult lipsa de concretitudine a puterii executive, incapacitatea ei de a contribui eficient la realizarea legilor, hotărârilor Guvernului, altor acte normative.

Considerăm că pentru formarea unui aparat de funcționari de stat onest, competent și disciplinat se cere respectarea unor condiții generale care includ:

- respectarea necondiționată a principiului de selectare și promovare a cadrelor pe baza aprecierii obiective a utilizării lor profesionale. Stabilitatea principiilor „reguli de joc” în ceea ce privește promovarea și stimularea muncii conștiincioase care va permite funcționarilor să-și planifice cariera, să-și ridice nivelul de calificare și să producă o bună impresie;

- asigurarea funcționarilor de stat cu o retribuție a muncii și cu un complex de înlesniri sociale care ar stimula într-o anumită măsură munca sîrguincioasă și ar garanta funcționarilor publici un înalt prestigiu;

- existența unui sistem de supraveghere și control asupra acțiunilor aparatului de funcționari, care ar reprima eventualele încălcări și abuzuri.

Rezolvarea sarcinilor care stau astăzi în fața organelor de stat: reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea

crizei vieții sociale și paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național fac să devină necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a aparatului administrativ de stat și municipal adecvat transformărilor radicale din Moldova. Desigur că acest proces va decurge greu și dureros.

E timpul să înțelegem cu toții că munca funcționarului de stat este una dintre formele multilaterale specifice de foarte mare răspundere ale activității profesionale, că anume funcționarul instituțiilor de stat asigură stabilitatea statului, securitatea internă și externă, funcționarea eficientă a infrastructurii necesară pentru dezvoltarea economiei și vieții normale a societății. Totodată, aceasta pune în fața lui, pe de o parte, cerințe mari și variate, iar pe de altă parte, trebuie să-i dea drepturi mari. Drepturile excepționale ale funcționarilor de stat la toate nivelurile trebuie să fie consfințite în Constituție și în legile cu privire la drepturile funcționarilor.

Actele normative corespunzătoare trebuie să confirme clar, că funcționarii de stat își exercită funcțiile pe baza cunoștințelor profesionale și respectării tuturor drepturilor în orice condiții, indiferent de situația politică din țară. Principiul neutralității politice a funcționarului de stat trebuie să fie una din condițiile democrației. Căci la noi, pînă nu demult, totul era altfel.

După cum se știe, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai a. c. a fost înființată pe lângă Guvernul Republicii Moldova Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice - instituție postuniversitară de învățămînt care va efectua, de asemenea, cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrării publice. Principiile de bază ale activității ei sunt orientarea spre pregătirea cadrelor de conducere pentru aparatul de stat și a specialiștilor de stat cu accent pe dezvoltarea integră a personalității, umanismul și caracterul democrat al instruirii, flexibilitatea și receptivitatea la inovații, preponderența conținutului învățămîntului față de necesitatea practicii sociale.

Rolul excepțional al Academiei este determinat, în primul rînd, de răspunderea ei pentru ridicarea competenței funcționale a conducătorilor și specialiștilor de toate nivelurile puterii și administrării în legătură cu modificările structurale ale organelor puterii și administrării. Experiența și cunoștințele pe care le posedă noua pleiadă de conducători și specialiști nu sunt adecvate realităților vieții contemporane.

Activitatea Academiei va fi orientată spre atingerea următoarelor scopuri:

- asigurarea tuturor structurilor puterii cu cadre care vor avea un înalt nivel de cultură și profesionalism, capabile să devină subiecți ai proceselor sociale inovatoare;
- ridicarea corpului de cadre al serviciului de stat la nivelul mondial, ceea ce va înlesni

integrarea țării în procesele dezvoltării civilizației mondiale.

Data fiind insuficiența acută a tuturor resurselor - și financiare, și de cadre, și științifico-metodice - Academia împreună cu Direcția cadre a Cămarilor de Stat proiectează să realizeze următoarele programe de pregătire a cadrelor.

### *1. Rezerva de cadre pentru Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova*

Scopul acestui program este ca pînă la sfîrșitul anului 1995, înfăptuindu-se în republică unele sau alte transformări organizatorice (credem că în această perioadă ele vor fi multe), să se poată rezolva imediat și problemele ce vor apărea referitoare la cadre.

Programul va acorda o deosebită atenție pregătirii elitei administrative. Această pătură poate fi formată numai prin creșterea cadrelor tinere după un plan concret trasată într-o anumită direcție, dar nu pe calea „selecției naturale” din întreaga masă a funcționarilor, așa cum se procedează acum la noi. În țările cu un înalt grad de dezvoltare, ascensiunea începe de la examenele serioase, la care sunt admise persoane de o anumită vîrstă cu studii superioare.

După susținerea probelor de selectare candidații trebuie să facă un stagiul de 2-2,5 ani după care din nou dau examene.

Urmează apoi serviciul de probă de trei ani într-un post de conducere la nivel mediu și în cazul aprecierii pozitive - numirea permanentă în corpul de conducere. Un anumit procent dintre persoanele deja pregătite sunt incluse într-un grup care servește drept rezervă principală de cadre pentru cele mai înalte posturi din aparatul de stat. Numărul candidaților selectați nu este mare – 80-100 de persoane.

Ținînd cont de practica țărilor dezvoltate, caracteristicile de bază ale procesului de pregătire a elitei administrative la noi pot fi următoarele:

#### **a) Selectarea minuțioasă a candidaților.**

La aceasta va contribui prestigiul serviciului superior de stat și concurența intensă între absolvenții celor mai bune instituții de învățămînt superior pentru locul de candidat la admitere în serviciul respectiv.

b) Un accent deosebit în procesul instruirii elitei se va pune nu atît pe cunoștințele speciale, cît pe căpătarea deprinderilor de a conduce organizații mari.

### *2. Cadrele aparatului ministerului departamental și organelor de autoadministrare locală*

Scopul este ca în timp de 3-4 ani lucrătorii acestor organe să cunoască, fiecare la nivelul său, un minimum de standarde administrative: o sumă de cunoștințe și deprinderi din cele patru sfere principale: tehnica administrativă, reglementarea juridică, administrarea

financiară, dirijarea cadrelor. Se are în vedere ca pe viitor specialistul administrației de stat și municipale să se deosebească prin cunoașterea profundă a problemelor actuale ale managementului, dezvoltarea gândirii analitice, prin cunoștințe sistematice în domeniul științei despre stat, jurisprudenței, politologiei, sociologiei, economiei, psihologiei, administrării, informaticii, orientarea spre inovații.

### *3. Cadre pentru noua organizare de stat*

Acest program cuprinde o perioadă mai îndelungată și scopul lui constă în crearea unui sistem de pregătire temeinică a cadrelor cu studii superioare, iar în caz de necesitate - cu studii medii speciale pentru nomenclatorul de specialiști necesar unui stat civilizat contemporan cu economie dezvoltată de piață și democrație politică stabilă. Este vorba de administratori, specialiști în domeniul finanțelor, în problematica socială etc.

### *4. Cadre pentru conducere în sectorul de stat al economiei republicii*

Scopul acestui program este să asigure în timp de 4-5 ani însușirea de către fiecare lucrător de conducere nou-numit în sistemul administrării proprietății statului, iar pentru lucrătorii de conducere în funcțiune - pînă la sfîrșitul anului 1995, a unui minim de cunoștințe privind structura și mecanismul funcționării economiei de piață și căile de reglementare a ei de către stat, mecanismele economice ale adoptării hotărîrilor la nivelul întreprinderilor, structura și mecanismele funcționării sistemului financiar etc.

Academia va oferi posibilitatea ca pregătirea specialiștilor să se desfășure concomitent și în domeniul studiilor fundamentale, participării nemijlocite la activitatea practică și științifică de perspectivă.

O bună parte din activitatea sa Academia o va consacra organizării și desfășurării cursurilor de perfecționare și reciclare a cadrelor din aparatul de stat.

Acum în organele de conducere din republică lucrează 24200 de funcționari, inclusiv 8243 lucrători de conducere și 14607 specialiști. Dacă vom ține seama de faptul că fiecare dintre ei o dată în 2-3 ani trebuie să-și ridice calificarea, înseamnă că prin sistemul de cursuri urmează să treacă anual 7-9 mii de oameni.

Afară de aceasta este foarte necesar ca și deputații de toate nivelurile să-și ocupe locurile în bănci (să învețe).

Astăzi pentru toți e clar ce răspundere mare poartă alesul poporului pentru hotărîrile pe care le adoptă Parlamentul, organele locale ale puterii, ce cunoștințe variate necesită activitatea acestor oameni. Mai ales acum, în condițiile trecerii la relațiile de piață.

Astăzi se pune cu toată seriozitatea problema profesionalismului în activitatea de deputat. Sperăm că în timpul cel mai apropiat va fi adoptată o asemenea hotărîre.

Noi propunem ca la etapa dată în scopul acesta să se organizeze instruirea deputaților după un sistem special de cursuri. La baza acestor cursuri să fie puse un șir de principii, cel mai important dintre ele fiind instruirea continuă. Deputații poporului, îndată după alegerea lor, trebuie să treacă pregătirea inițială de 10-15 zile în cadrul Academiei. Apoi să învețe în comisii, unde ar participa la acest proces specialiști de înaltă calificare.

Al doilea principiu important este principiul anticipativ. Știind din timp, că Parlamentul va discuta un oarecare proiect de lege ori va adopta o oarecare hotărâre, deputații pot examina amănunțit proiectul documentului la lecții, unde prin confruntarea de opinii au posibilitatea să-și expună observațiile, să formuleze amendamente. Tot în regim anticipativ să se țină și lecții privind problemele bugetului, privatizării etc.

Ritmul rapid al vieții politice și economice ne va impune să acceptăm și forme expres-intensive de instruire. Acestea vor fi cursuri de 3-5 zile cu un regim de lucru de 10 - 12 ore pe zi, încheindu-se cu întocmirea unor planuri concrete de activitate practică la locurile de muncă.

Organizarea reciclării cere ca oamenii care deja lucrează în administrația de stat să însușească operativ un anumit standard al minimului administrativ:

- cunoașterea bazelor dreptului de stat și constituțional cu ajutorul căruia funcționarul administrativ ar putea să puncteze sfera acțiunilor sale și să-și îndeplinească obligațiile în corespundere cu normele de drept;
- cunoașterea bazelor economice ale administrării, dirijării finanțelor, ceea ce constituie una din premisele eficienței structurilor administrative în condițiile economiei de piață;
- priceperea de a se orienta liber în spațiul social-politic, de a selecta, a analiza și generaliza informația, de a trage concluzii despre starea atmosferei social-politice din raion, oraș, republică;
- posedarea tehnicii activității administrative, întocmirea programelor și a băncilor de date despre conducerea personalului prin metodele elaborării soluțiilor administrative.

În perioada în care trăim, nu ne putem închipui o activitate amplă în ceea ce privește pregătirea și perfecționarea cadrelor fără a întreține relații cu alte țări, cu anumite comunități din lume asupra acestor probleme importante.

În prezent Academia conlucrează în acest domeniu cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), comunitatea europeană (TACIS), reprezentanța fondului



„Soros” în Republica Moldova, precum și cu unele așezăminte similare din România, Franța, Germania, S.U.A., Ucraina, Belarus și altele. O mare atenție acordă ambasadele României și Statelor Unite ale Americii din Republica Moldova.

Colaborarea cu țările străine o vedem în două direcții:

*prima* - studierea experienței înaintate privind organizarea învățământului postuniversitar și a metodelor de instruire;

*a doua* - activitatea în comun a colaboratorilor Academiei cu omologii lor din alte țări, cu consultanții străini pe parcursul realizării programei de studii, ridicînd, astfel, capacitatea lor de a analiza necesitățile instruirii, a elabora planuri de instruire, a efectua selectarea metodelor pedagogice și a materialelor didactice.

Tot cu ajutorul centrelor și instituțiilor didactice și științifice de peste hotare se prevede organizarea unor cursuri speciale pentru colaboratorii și audienții Academiei.

Un domeniu de importanță primordială la cursurile de perfecționare va fi totuși activitatea economică. Pentru cei din comune și orașe atît temele de antreprenoriat, cît și privatizarea sectorului agrar vor fi foarte importante. În atenția audienților din orașele mari, de la ministere și departamente se vor afla aspectele restructurării industriale, bancare, financiare.

Îndeplinirea cu succes a sarcinilor expuse mai sus determină încă o funcție directă a Academiei - studierea teoriei și practicii administrării publice și municipale, statornicirea dezvoltării și funcționării serviciului de stat ca bază pentru asigurarea calității înalte a procesului instructiv, pe de o parte, și aducerea contribuției sale practice la rezolvarea sarcinilor care stau în fața organelor administrației de stat și autoadministrării, pe de altă parte, mai ales în problemele realizării concepțiilor și tehnologiilor moderne ale administrării.

Activitatea științifică în cadrul Academiei se va dezvolta pe baza cîtorva programe științifice care, după părerea noastră, prioritare trebuie să fie două.

Prima va cuprinde o serie de teme științifice: popularitatea conducerii administrative a Moldovei și elucidarea factorilor care determină schimbarea autorității: studierea potențialului conducerii regionale și trasarea căilor de perspectivă ale formării corpului de cadre al administrării publice și municipale din regiune; elaborarea formelor și metodelor de atestare a funcționarilor de stat, întocmirea caracteristicilor de calificare, formularea criteriilor obiective ale eficienței activității structurilor administrative; crearea băncilor unice de date referitoare la cadre, a sistemelor informațional-investigative.

A doua programă de cercetări considerăm că trebuie să fie mai concret, însă tot atît

de responsabilă ca importanță și nu mai simplă sub aspectul realizării. Ea are ca temă analiza sociologică atât a proiectelor de documente guvernamentale, legislative, cât și a celor de importanță social-politică,

În cadrul acestor programe vor fi prezentate neapărat un șir de probleme ca:

- perfecționarea formelor și metodelor de conducere a economiei naționale a republicii și a unor verigi aparte (ramuri, întreprinderi, asociații) în condițiile trecerii la relațiile de piață;

- perfecționarea bazelor legislativ-organizaționale de activitate a organelor de stat de conducere la diferite niveluri;

- cercetarea problemelor legate de pregătirea și formarea cadrelor de conducere pentru activitatea în condițiile relațiilor de piață;

- elaborarea problemelor managementului, conducerea personalului, aspectele social-psihologice ale conducerii;

- automatizarea conducerii, crearea locurilor automatizate de muncă.

Întreaga activitate științifică va avea atât un caracter fundamental de cercetări, cât și aplicativ. La lucrările științifice vor fi atrași pe larg și audienții Academiei, având posibilitatea să urmeze doctorantura, care va fi organizată în cadrul Academiei cu scopul de a pregăti cadre științifico-pedagogice.

Se va face un permanent schimb de cele mai recente date teoretice și experiență practică la care vor participa cunoscuți colaboratori științifici atât din țară, cât și de peste hotare. Procesul didactic în Academie se va baza pe principiile fundamentalismului învățământului, culturii metodologice, echilibrării lor, umanizării instruirii.

Academia administrării publice și autoadministrării de pe lângă Guvernul republicii are posibilitatea ca prin cele mai diverse sfere ale activității sale să asigure, să exercite o influență considerabilă asupra procesului de formare, dezvoltare și perfecționare a serviciului de stat în Republica Moldova. Dar caracterul acestei influențe va depinde în mare măsură de gradul rezolvării problemelor formării și dezvoltării instituției respective de învățământ, precum și de felul în care vor evolua relațiile sale cu organele puterii executive și reprezentative, cu întreprinderile, instituțiile, cu centrele de peste hotare pentru instruirea conducătorilor.

Cît privește prima parte a problemei, s-ar putea spune că această instituție de învățământ are deja un ritm necesar pentru formarea ei: se pregătește baza materială, se rezolvă sarcinile asigurării didactico-metodice, se completează statele de personal ale corpului profesoral didactic. Academia va fi înzestrată cu tehnică computerizată și de

multiplicare. S-au stabilit și continuă să se dezvolte relații de lucru concrete cu centrele străine de pregătire a cadrelor administrative, cu alte organizații și structuri interesate în folosirea reciproc avantajoasă a potențialului nostru intelectual și organizatoric. Dar acesta e abia începutul unde, de asemenea, întâmpinăm multe greutăți și complicații.

Cît privește relațiile reciproce cu organele care au legături directe, nemijlocite cu Academia noastră, deocamdată e devreme a spune ceva concret. Deși avem încrederea că treptat ele se vor consolida și vor fi destul de bune pe o bază sănătoasă, constructivă. De pe urma lor ne așteptăm numai la un avantaj reciproc. Colaborarea cu organele administrării publice și autoadministrării locale, precum și cu diferite asociații, întreprinderi și organizații va permite Academiei să urmărească cu atenție procesul transformărilor din organele aparatului de stat, să desfășoare pe baza lor munca de cercetare, iar datele obținute vor oferi posibilitatea de a completa permanent programele didactice cu cele mai actuale prevederi în domeniul administrării publice și autoadministrării, să imprime un conținut mai bogat recalificării celor care deja lucrează în comitetele executive, primării, ministere și departamente, să susțină și să argumenteze strategia schimbării puterii executive.

În afară de aceasta, Academia va putea să presteze organelor aparatului de stat, întreprinderilor și organizațiilor particulare diferite servicii. Aspectul practic al acestor servicii va cuprinde: studierea strategiei antreprenoriale; analize organizatorice și proiectări; recomandări privind formele alternative de dirijare și dezvoltare a organizațiilor.

Experiența mondială demonstrează că stabilitatea social-politică și eficientă a statului, mai ales în condițiile transformărilor social-economice radicale, pot fi asigurate numai atunci, cînd funcționarii de stat au obligații cunoscute cetățenilor și înțelese de ei, cînd acești funcționari sunt profesioniști, cu alte cuvinte, cu cultură generală, posedă calități profesionale și individuale care le permit să-și îndeplinească eficient, cinstit și conștiincios funcțiile. Astăzi lipsa lor este foarte mare. Dar oricît de grea și de complicată ar fi această sarcină, anume astfel de cadre trebuie să pregătim mai repede.

## FĂRĂ INSTRUIRE SERVICIUL DE STAT NU ARE EFICIENȚĂ

*„Moldova Suverană”,*  
nr. 106 din 23.08.1994

Acum, la sfârșit de secol și mileniu, cresc substanțial cerințele față de cadrele de conducere ale organelor de stat și cele de autoadministrare locală. Un conducător din administrația publică trebuie să posede un șir de calități profesionale și organizatorice, să fie „arhitect al proceselor sociale, să formeze cultura politică, pe cea economică, dar și celelalte laturi ale culturii sociale”.

Trebuie să înțelegem cât de curînd că serviciul de stat și instruirea permanentă sunt fenomene reciproc legate și se condiționează reciproc.

În realizarea sarcinii serioase și deloc simple de instruire a cadrelor de conducere, rolul principal trebuie să-l joace Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, care a împlinit recent un an de activitate. Procesul formării acestei instituții de învățămînt n-a fost simplu, el a avut de înfruntat în calea sa multe dificultăți și obstacole. Spre regret, pînă nu demult există opinia eronată, precum că „în genere, nu este nevoie de a pregăti special funcționari de stat, deoarece formarea organelor de conducere se efectuează prin angajarea celor mai calificați specialiști din veriga de bază. Dar trebuie să fii incompetent cu totul în problemele statului, ca să nu-ți dai seama că venirea la posturile de conducere a noii generații de lucrători nepregătiți tocmai acum, cînd trebuie să fie promovate noile reforme economice, sociale și politice, a dus la scăderea eficienței funcționării aparatului administrativ la toate nivelurile.

Activitatea Academiei este orientată spre asigurarea deplină a tuturor structurilor puterii de stat cu cadre, care să aibă un înalt nivel de cultură și profesionalism, capabile să devină subiecți ai proceselor sociale inovatoare; spre ridicarea corpului de cadre al servilului de stat la nivelul mondial, ceea ce va înlesni integrarea țării în procesele dezvoltării civilizației mondiale; spre provocarea schimbărilor radicale în mentalitatea funcționarilor de stat, cultivarea unei mentalități orientate spre serviciile publice și economia de piață, conștientizarea

importanței asigurării unor servicii publice eficiente, concepută drept obligație cetățenească.

Planurile de învățământ, elaborate în cadrul Academiei corespund atât condițiilor actuale referitor la specializare, cât și unor standarde profesionale actuale similare celor din Occident.

Consiliul de administrare al Academiei consideră oportună folosirea în procesul de instruire a celor mai buni specialiști din domeniile respective, inclusiv a unor personalități guvernamentale, politice sau științifice și a unor profesori de peste hotare.

În procesul de activitate a Academiei se ține cont de experiența înaintată a unor instituții similare de învățământ din străinătate, luând ca punct de demarare diferențele reale legate mai ales de nivelul instruirii audienților în instituțiile administrării publice, economice, politice, sociologice, în drept etc. Academia este beneficiara unor proiecte, elaborate în cadrul programului „TACIS” al Comunității Economice Europene. Aceste proiecte prevăd stagierea cadrelor didactice și a audienților Academiei într-un șir de instituții similare de peste hotare. Pe lângă aceasta se preconizează invitarea unor profesori și experți în administrarea publică în vederea ameliorării și perfecționării programelor de studii, pe baza cărora cadrele didactice și audienții sunt trimiși la specializare în diferite centre de formare a cadrelor din Europa.

Pregătirea în cadrul Academiei vizează domenii de activitate, care, într-un fel sau altul, țin de conducerea de stat, de autoadministrarea locală, de gestiunea economică, viața politică, mass-media și este organizată conform programelor de instruire de tip postuniversitar, la secțiile (facultățile): administrarea publică, administrarea socială, administrarea justiției, management, relații internaționale; relații cu publicul, cu durata studiilor de 2 ani - cursuri de zi, și de trei ani - cursuri fără frecvență.

Pe baza conținutului pregătirii, inclusiv în planurile de învățământ, în funcție de specializările respective, absolvenții Academiei pot ocupa, în temei, posturi în instituții de stat și particulare. De exemplu, absolvenții de la secțiile: „administrarea publică” sunt specialiști în domeniul administrării publice pentru organizațiile centrale și locale (Guvern, ministere, primării etc.); „administrarea socială” - sunt specialiști în sistemul învățământului, culturii, ocrotirii sănătății, instituțiilor asigurării sociale; „administrarea justiției” - specialiști în instituțiile juridice, juriști în organele de interne, specialiști-juriști în organele administrării publice; „management” - sunt specialiști și experți în activități funcționale (marketing, pregătirea resurselor umane, finanțe, asigurare, bănci etc.), „relații internaționale și politică externă” - diplomați, experți în comisiile de politică externă ale Parlamentului, experți funcționari în relații internaționale în diverse departamente și instituții centrale de

stat, experți în probleme de comerț în cadrul firmelor particulare de import-export, „relații cu publicul” - sunt specialiști în relații publice, purtători de cuvânt, manageri de campanii electorale și campanii de presă, manageri ai mijloacelor de comunicare.

În scopul ridicării nivelului de pregătire a cadrelor s-a elaborat un model nou al instruirii, model, care, după părerea noastră, corespunde transformărilor radicale din societate la etapa actuală.

Conducerea de stat constituie mai întâi de toate o dirijare globală, care semnifică participarea statului la soluționarea problemelor importante, principiale din viața poporului - crearea condițiilor pentru dezvoltarea economiei și completarea „coșului de consum”, echilibrarea diverselor forțe obștești.

Considerăm necesar că acest aspect al conducerii să se realizeze în toate cursurile de instruire, predate în Academie.

O importantă latură a procesului instructiv este acumularea cunoștințelor tehnice. După părerea noastră, latura tehnologică poate și trebuie să ocupe un loc de frunte în conținutul instruirii. În planurile și programele de învățământ ale fiecărei specialități va domina unitatea disciplinelor social-umanistice și celor tehnologice.

Totodată, Academia consacră o mare parte din activitatea ei organizării și desfășurării cursurilor de perfecționare a cadrelor aparatului de stat.

Formele și modul, în care se organizează cursurile și seminarele sunt diverse. În general, temele sunt divizate în trei categorii: cele ce țin de domeniul relațiilor cu publicul, adică de domeniul, în care sunt legați conducătorii din organele de autoadministrare locală și polițienii din organele centrale cu cetățenii și întreprinderile în condițiile economiei de piață.

În sfârșit, cea de a treia categorie o constituie temele ce țin de relațiile și experiența internațională. Se va folosi pregătirea și efectuarea vizitelor de studii planificate minuțios în alte țări și a procedurilor de stabilire a contactelor permanente cu aceste localități.

O direcție foarte importantă de activitate a Academiei constă în efectuarea unor analize și investigații științifice în problemele teoretice din domeniul administrării de stat și autoadministrării locale. Investigațiile se efectuează la nivel macro- și microeconomic, cuprinzând diferite ramuri prin cercetarea dezvoltării pe teren a întreprinderilor mici și mijlocii ale economiei de piață a comunei, raionului, orașului și pe calea analizei situațiilor critice ale întreprinderilor, ramurilor, a studierii inovațiilor tehnologice.

Realizarea celor menționate va da posibilitatea de a organiza pregătirea și perfecționarea cadrelor pentru toate structurile aparatului de stat, se va efectua un permanent schimb de experiență și de cele mai recente date teoretice, la care vor participa colaboratori științifici

notorii afît din țară, cît și de peste hotare. Prin urmare, Academia va deveni nu numai o instituție de învățămînt, dar și una științifică, de cultură.

Cea de a treia direcție de activitate constă în prestarea serviciilor aparatului de stat. Tematica acestor servicii include studierea strategiei antreprenoriatului, analizei organizatorice și proiectării, dirijarea alternativă a organizațiilor, a resurselor umane etc.

Academia colaborează cu centrele și instituțiile didactice și științifice de peste hotare, urmărind scopul de a studia experiența înaintată privind organizarea învățămîntului postuniversitar și metodele de instruire, de a organiza cursuri speciale pentru audienți și diverse seminare pentru colaboratorii Academiei.

Colaborarea cu țările străine prevede și activitatea în comun a colaboratorilor Academiei cu omologii lor de peste hotare. O activitate valoroasă în acest sens se desfășoară cu Grecia, România și SUA.

Întreaga organizare a activității Academiei se înfăptuiește într-o colaborare permanentă cu organele autoadministrării locale, ministerele, departamentele, precum și cu diferite asociații, întreprinderi și instituții. Aceasta permite a urmări procesul transformărilor din organele aparatului de stat și organele de autoadministrare locală, a desfășura cercetări pe baza lor, iar datele obținute oferă posibilitatea de a completa în permanență programele didactice și cele mai actuale prevederi în domeniul administrării de stat și autoadministrării, de a efectua substanțial calificarea celor ce lucrează deja în comitetele executive, la primării, ministere și departamente, de a sprijini și argumenta strategia transformărilor puterii executive, asigurîndu-le lucrătorilor posibilitatea de obținere a studiilor în domeniul administrării publice.

Oricît de grea ar fi misiunea pe care ne-o asumăm, Academia noastră trebuie să pregătească anume asemenea cadre.

## SERVICIUL PUBLIC

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1996, nr. 2*

O trăsătură distinctivă a societății democratice contemporane este un asemenea mod de organizare a aparatului ei de stat, care ar permite de a asigura, în condițiile oricăror schimbări ale situației politice, funcționarea normală și fără întrerupere a întregii misiuni de stat. Temelia acestei organizări o constituie serviciul public bine pus la punct.

### *Serviciul public în Republica Moldova*

#### *Noțiuni generale*

Articolul 1 din Legea serviciului public nr. 443/1995 definește noțiunea de serviciu public în modul următor:

Serviciul public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor.

Dar trebuie să menționăm de la bun început că suportul teoretic al serviciului public încă nu s-a constituit definitiv și, prin urmare, obiectul reglementării acestei legi nu este definit cu suficientă precizie. De aceea este necesar să desfășurăm mai pe larg această noțiune.

Vom începe cu aceea că serviciul public este o instituție socială deosebită care stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi, oameni, a căror profesie îi obligă să îndeplinească funcții administrative sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului. La drept vorbind, serviciul public prezintă un sistem de reguli de lucru ce trebuie exercitat de funcționarii particulari ai statului, orientat spre un personal capabil de a îndeplini aceste reguli.

Serviciile publice sunt organisme create de stat, de raion, oraș (municipiu), sat (comună) pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și a bunurilor



persoanelor fizice, precum și pentru a satisface necesitățile de instruire, cultură și sănătate ale populației și a asigura fondurile necesare bunei funcționări a organelor statului, raionului, orașului (municipiului), satului (comunei) și a instituțiilor publice de învățământ, cultură, sănătate ș.a.

În determinarea rolului funcționarului și interacțiunii lui cu societatea, în aprecierea importanței lui sociale există diferite păreri, uneori chiar contradictorii. Dar pentru a ne da seama mai bine ce înțelegem prin noțiunea de „serviciu public” vom încerca să dăm o mică lămurire.

Oare mai înainte nu exista un aparat de stat în cadrul căruia activau funcționari de stat? Într-adevăr, atîta timp cît a existat statul, a existat și aparatul acestuia, în care munceau mii de oameni, ce exercitau funcțiile puterii de stat și de dirijare, înseamnă oare că activitatea acestor oameni poate fi numită serviciu public?

Obiectiv există diferite fenomene și procese, dar dacă din punct de vedere subiectiv noi nu le-am caracterizat, nu le-am perceput și nu le-am descris, dacă, cu atît mai mult, nu le-am determinat din punct de vedere normativ, atunci e foarte greu de a discuta despre ele, de a le măsura, a le aprecia. Un lucru e clar - serviciul de stat este un institut social de drept și statul trebuie să determine clar funcțiile lui sociale, modul de organizare, mecanismul de funcționare, precum și alți parametri și să-l legitimeze din punct de vedere juridic. Adică este vorba despre crearea unui serviciu cu adevărat public în Republica Moldova.

Dar pentru a consfinți o noțiune într-un act normativ este necesar de a o întemeia din punct de vedere teoretic, de a o oglindi în sistemul unor noțiuni corespunzătoare și adecvate. Cu alte cuvinte, se cere să fie creat modelul teoretic al serviciului public.

Acesta este un lucru destul de dificil, dacă e să pornim de la faptul că multe fenomene și noțiuni sunt cu totul noi și cer o studiere mai aprofundată. Avem, desigur, la îndemînă experiența pozitivă a multor țări, diferite modele ale serviciului public, elaborate și practicate în statele cu o democrație avansată, dar totuși se cere o muncă asiduă, întrucît serviciul public urmează a fi prezentat într-un lexicon național pentru a-l face accesibil cetățenilor republicii.

Dar în etapa actuală trezesc discuții înșirî termenii inițiali. Să zicem, de ce utilizăm cuvîntul „serviciu” și nu „lucru”, poate fi numită serviciu public activitatea profesională în aparatul de stat? Conține oare termenul „serviciul public” un sens aparte, care l-ar deosebi de serviciul civic în concepția lui din unele țări din Occident? N-ar fi mai bine de divizat munca prestată la stat în serviciu public și serviciu civic?

Acest institut social de drept depinde în întregime de felul cum vom descrie noțiunea de serviciu public, ce elemente vom include în ea, ce structură îi vom atribui, cum o vom pune în mișcare, ce criterii pentru analiza rezultatelor vom pune la bază, ce procedură de aplicare a lui vom alege.

Considerăm că unul din autorii din acest domeniu, dr. Valentin I. Prisăcaru, în lucrarea sa „Tratat de drept administrativ român”, constată foarte just că fiecare din serviciile publice înfăptuiește o anumită atribuție, sau numai o latură a acesteia, a statului. Astfel, constată el, pentru adoptarea unor norme juridice general obligatorii, care să reglementeze, în mod uniform, la nivelul întregii țări, raporturile sociale, ce apar între membrii societății, statul a înființat serviciul public de legiferare. Tot astfel, pentru a soluționa cu putere de adevăr legal, conflictele juridice ce apar între membrii societății, precum și pentru a depăși pe cei ce încalcă legea, statul a înființat serviciul public judiciar. În sfârșit, pentru a realiza atribuțiile statului în domeniul executării legilor și a hotărârilor judecătorești, precum și pentru a asigura ordinea publică în stat, paza hotarelor țării și securitatea statului, satisfacerea intereselor de instruire, cultură și sănătate a populației și asigurarea condițiilor materiale de viață, statul a creat și creează încă o diversitate de organisme administrative, care înfăptuiesc sarcinile puterii executive. Aceste organisme administrative, înființate de stat, județ și comună, se numesc servicii publice administrative.<sup>1</sup>

Menționînd obligațiile statului de a satisface interesele generale ale societății, prof. P. Negulescu scrie că statul trebuie să faciliteze transportul persoanelor și mărfurilor, construind căi de comunicații, să asigure ordinea publică, să apere colectivitatea în contra atacurilor din afară, să caute să dezvolte individul, prin răspîndirea culturii și artei, să ia toate măsurile ca indivizii să aibă posibilitatea de a se hrăni, să asigure o bună stare sanitară.

Serviciul public trebuie să corespundă necesităților societății care cere din partea lui să obțină de acum înainte aceleași realizări ca și sectorul particular și este gata să-l finanțeze, să recunoască legitimitatea lui și să fie de acord cu superioritatea socială a lucrătorilor lui numai cu această condiție. Această corespundere presupune pregătirea profesională, posesiunea managementului și prezența impulsurilor care obligă serviciul public să se acomodeze mai bine, să manifeste mai multă mobilitate și înțelegere.

Aceste observații se referă, în primul rînd, la funcționarii superiori din administrația publică care trebuie selectați din același contingent ca și conducătorii marilor întreprinderi

---

1. Dr. Valentin I. Prisăcaru. „Tratat de drept administrativ român”. Partea generală. Lumina Lex. București, 1993, pag.110.

particulare și să beneficieze de unele și aceleași privilegii cînd este vorba de salariu și de traversarea carierei.

Ținînd seama de aceste trăsături vom considera că serviciul public este un organism administrativ înființat, prin lege sau pe baza legii, de către stat, raion, oraș (municipiu), sat (comună), dar și un sistem de relații legate de organizarea activității și de structura aparatului organelor administrative, de exercitarea împuternicirilor acestora și ale funcționarilor, de statutul juridic și perfecționarea profesională a cadrelor aparatului de stat și a organelor publice locale.

***Principiile fundamentale ale activității serviciului public.*** După cum se știe, în deceniile precedente în Moldova ca și în alte republici din fosta Uniune Sovietică s-a produs o deprofesionalizare aproape totală a serviciului public, iar la unele niveluri el aproape nu s-a făcut simțit. În perioada nomenclaturismului aplicat la selectarea și pregătirea cadrelor serviciul public atinge apogeul său, rolul de căpetenie îl jucau nu principiile științifice, ci subiectivismul. Toate acestea determinau într-o măsură hotărîtoare insuficiența competenței, concretitudinii puterii executive, incapacitatea ei de a contribui eficient la realizarea legilor, hotărîrilor Guvernului, altor acte normative. Totul se ținea pe disciplina de partid și ordinea rigidă, pe frică și pedeapsă. Serviciul public avea prea mică autoritate, deciziile lui nu aveau influența cuvenită.

Astăzi se întreprinde cîte ceva în vederea formării noului serviciu public, dar e foarte greu să observi careva schimbări mai mult sau mai puțin radicale. Aparatul de stat existent, componența personalului său nu se potrivesc pentru o activitate constructivă spre transformarea relațiilor sociale. Se fac unele încercări de a restructura activitatea aparatului, însă acest lucru nu este întemeiat științific și nu se bazează pe practica înaintată a țărilor cu experiență bogată în acest domeniu.

Vom caracteriza principalele neajunsuri tradiționale ale aparatului de stat pentru a vedea ce transformări au suferit ele în procesul reformelor sociale și pe ce principii noi să fie dezvoltată activitatea serviciului public în etapa dată.

Mai mult decît oricărui alt grup social aparatului de stat îi sunt proprii mentalitatea birocratică, reminiscența, dorința de a-i impune societății anumite modele de conduită foarte rigide considerate de cineva absolut juste și care corespund unor scheme ideologice, unui ideal aprioric. Din aceasta și rezultă politica reglementării excesive a tuturor aspectelor vieții economice, iar deseori și a celei particulare.

În condițiile reconsiderării valorilor tradiționale se văd ca în oglindă buimăceala, nedorința de a interveni pînă și în relațiile care se află sub controlul statului. Acestea mai

mult se observă în organele centrale, unde activitatea structurii lor este foarte slab reglementată, coordonată și controlată. Ca urmare, s-a ajuns la destrămarea legăturilor administrative, la paralizarea structurilor puterii.

Un mare neajuns al aparatului serviciului public este nepriceperea și nedorința de a activa împreună cu oamenii simpli, nerespectarea și nedorința de a vorbi sincer și deschis cu oamenii, de a ține cont și de a reacționa operativ la opinia publică nu în vorbe, ci în fapte. Caracterul închis al aparatului, soluționarea pe ascuns a problemelor vieții de stat, inclusiv a celor care vizează nemijlocit interesele cetățenilor (ședințe închise, lucru separat), toate acestea fac să scadă autoritatea organelor publice, provoacă indignări și revoltări.

Formalismul extrem care capătă o formă extensivă, indiferența totală față de conținutul lucrului îndeplinit, fără a mai vorbi de careva scopuri finale, aprecierea rezultatelor muncii după raportarea reușită la timp despre efectuarea ei, prețuirea înaltă de către șefi după devotamentul funcționarului față de stereotipurile ideologice oficiale, toate acestea pun în pericol dezvoltarea serviciului public ca instituție socială chemată să favorizeze dezvoltarea societății.

Pretutindeni predomină incompetența, munca neconcretă și pasivă a funcționarilor serviciului public. Instabilitatea politică devine un fenomen pe placul tuturor lucrătorilor organelor puterii, ea le cultivă oamenilor muncii neîncrederea în ziua de mâine, a funcționarilor - și tendința întru totul firească de a se feri de pericolul surprizelor.

Reducerea mecanismului distributiv și privatizarea oferă nenumărate posibilități pentru rezolvarea problemelor personale. Aceasta pe de o parte, iar pe de altă parte, în structurile puterii schimbarea puterii politice a generat un mare val de corupție și abuzuri. Mulți dintre cei nou-veniți în structurile serviciului public necunoscând tehnologia puterii, s-au dovedit a fi incapabili de a-și controla subalternii. Conlucrarea oamenilor nepricepuți cu cei răuvoitori a devenit o realitate cu adevărat insuportabilă, dar care e absolut inadmisibilă în practica serviciului public.

Analizarea riguroasă a acestor și altor neajunsuri, presiunile din partea obștinii și presei au orientat aparatul spre extrema diametral opusă. De aici și servilismul în fața mulțimii, și capitularea permanentă în fața oricăror raționamente care pot fi îndreptățite ca opinie a poporului.

Tot ce se întâmplă în această perioadă cu serviciul de stat din republică se poate explica prin mai multe motive. Ne vom referi la cele mai importante.

Credem, că cea mai serioasă problemă aici este instabilitatea organizatorică a struc-

turilor de stat la toate nivelurile, lipsa calității când este vorba de perspectivele structurii de stat și repartizarea răspunderii între diferite organe ale puterii executive la diferite niveluri administrative.

A doua este lipsa unei politici unice de stat în domeniul activității cu personalul funcționarilor de stat, lipsa reglementării juridico-normative a aparatului de stat și a activității funcționarilor de stat. Nivelul scăzut și pierderea treptată a personalului serviciului de stat, plecarea cadrelor calificate din organele executive ale puterii, ceea ce se explică prin instabilitatea și protejarea socială insuficientă a funcționarilor este o pierdere mare în dezvoltarea serviciului de stat. Nu mai puțin însemnată este cauza, care a adus la situația dată - lipsa unui sistem bine pus la punct pentru serviciul de stat. Datele actuale, precum și cele previzibile ale procesului de formare a statului, a aparatului și serviciului de stat atestă, că schimbările în acest domeniu pot fi promovate și realizate doar de oameni avizați, de specialiști a căror pregătire profesională satisface standardele europene, care sunt capabili să-și asume responsabilități, atât în sens managerial, cât și în sens istoric, în planul raportării la permanențele interesului național.

Rezolvarea sarcinilor, care stau astăzi în fața organelor de stat - reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și a paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național fac să devină necesară formarea unui nou serviciu de stat adecvat transformărilor radicale din republică.

Desigur, acest proces nu va decurge ușor, și, în primul rând, de aceea că societatea în care trăim încă nu și-a demonstrat capacitatea de a aprecia actualitatea problemei, noii organizări a activității aparatului administrativ pe principiile serviciului de stat acceptate în toate țările civilizate. Dovada o avem chiar în faptul că serviciul de stat a devenit o arenă a discuțiilor, o formă de respingere a diferitelor opinii și interese uneori diametral opuse. O parte a societății prin prisma celor mai proaste tradiții ale recentei noastre istorii vede în activitatea statului un fel de calamitate, se teme de orice schimbări și de tot ce vine din partea aparatului de stat sau, dimpotrivă, se află sub influența hipnotizantă a statului, așteptând pasiv din partea lui schimbări spre mai bine. Aceasta, cu regret, constituie cea mai mare parte a societății și după cum arată practica ultimilor ani, ea nu este în stare să abordeze critic problemele formării noii statalități.

O altă parte a societății pasionată de lupta cu dictatul birocrăției nomenclaturiste de partid își extinde atitudinea sa negativă față de sistemul administrativ birocratic asupra aparatului administrării de stat al noii statalități în curs de formare. Critica acestui

aparat în cea mai mare parte este justă și oportună, însă adeseori îi lipsesc elementele constructivismului, culturii. Această critică nu este însoțită nici de propuneri concrete edificatoare.

În aceste condiții un rol deosebit trebuie să-l joace liderii politici, conducătorii organelor de stat, care în interes de serviciu sunt obligați nu numai să explice poporului necesitatea rezolvării problemei respective ca una din componentele și etapele reformei economice propriu-zise, dar și să contribuie activ la soluționarea ei în procesul elaborării și adoptării actelor legislative necesare și altor acte normative.

***Reforma aparatului autorităților publice.*** Statul se naște atunci, când este creat aparatul de stat. Dar, cu părere de rău, tradițiile seculare au creat în popor impresia că tot ce se face înăuntrul aparatului de stat e îndreptat spre dezvoltarea și consolidarea birocrăției și e legat mai ales de îmbunătățirea bunăstării ei materiale, crearea de noi privilegii. Și trebuie de spus că această concepție are o bază reală și mai persistă pînă în prezent, de aceea cînd se vorbește despre serviciul public, la suprafață apar chestiuni legate de statutul social-economic al funcționarului public.

Acest statut însă nu se compară cu statutul conducătorilor și funcționarilor ce activează în economie, în management, dar cu cel al păturilor mai puțin plătite ale populației. Dar salariul unui funcționar public în prezent este cu mult mai mic decît cel al unor funcționari de rang similar din business, de la întreprinderile producătoare.

Experiența mondială ne confirmă faptul că nici în cea mai democratică țară societatea contemporană nu poate să funcționeze și să se dezvolte echilibrat, să progreseze fără sau în afara statului și regulilor de conduită elaborate de el. Dar recunoscînd rolul și importanța statului, trebuie să obținem ca acesta să devină democratic și de drept, iată de ce avem nevoie și de un aparat de stat calificat, cu înalte calități morale, destul de puternic, calități și funcții deosebite decît cele de astăzi.

Aparatul autorităților publice în esența sa este bîntuit de contradicții interne. Pe de o parte, el îndeplinește funcțiile ce reies din esența și destinația statului ca un sistem complicat, funcțiile căruia în unele cazuri pot să nu coincidă cu așteptările și viziunile societății. Dar, pe de altă parte, aparatul este chemat să deservească societatea, să asigure respectarea drepturilor și libertăților oamenilor. Deseori prima parte a concepției duce la absolutizarea aparatului, ceea ce capătă un caracter de impunere, el se situează de asupra societății și o subordonează intereselor sale corporative. O expresie extremistă a acestei tendințe este totalitarismul în toate formele lui.

În momentul actual aparatul de stat, componența personalului său în mare măsură

nu se potrivesc pentru o activitate constructivă orientată spre transformarea relațiilor sociale. Dar e lucru firesc. Aparatul s-a maturizat în sînul sistemului administrativ vechi și poartă toate neajunsurile lui.

Avînd atîtea neajunsuri și greșeli în formele și metodele de lucru ale aparatului de stat, este necesar de urgentat reforma în acest aparat. Normal ar fi, ca reformele politice și economice să se desfășoare paralel cu reforma aparatului de stat, dar cu părere de rău, ele rămîn cu mult în urmă.

Aici se are în vedere:

- în primul rînd, apreciere la nivel legislativ a locului aparatului de stat în sfera altor instituții sociale, care să corespundă rolului său real din societate;
- în al doilea rînd, reglementarea pe cale legislativă a activității aparatului, conturînd clar împuternicirile lui, formele și metodele de lucru;
- în al treilea rînd, reglementarea în mod civilizat a relațiilor statului cu aparatul său, cu cetățenii, cu organizațiile de stat și obștești, cu întreprinzătorii particulari.

De aceea reforma aparatului autorităților publice trebuie efectuată în așa manieră ca acesta să treacă peste totalitarism, peste mecanismele autoritar-birocratice de conducere și să contribuie pe toate căile la o legătură reciprocă cu societatea.

O problemă serioasă în construcția serviciului public este cea a relațiilor dintre autoritățile centrale și cele locale. În Moldova în prezent autoadministrarea și administrarea centrală de stat nu sunt separate una de alta și se realizează prin consilii și organele lor executive. În orașe și raioane nu există anumite structuri, chemate să transpună în viață politica statului. Funcțiile lor le îndeplinesc organele autoadministrării locale.

Prin urmare, organizarea serviciului de stat în republică corespunde modelului relațiilor dintre autoritățile centrale și locale, model care reprezintă un fel de hibrid al sistemelor centralizat și descentralizat.

După forma sa acest aspect model a rămas tot cum a fost pe timpuri. Relațiile dintre centru și unitățile de pe teren au la bază principiul dublei subordonări, ceea ce înseamnă că organul rămîne subordonat atît pe verticală - structuri republicane respective, cît și pe orizontală - consiliului local.

Acum elementele centralizării rigide au slăbit considerabil. Un număr tot mai mare de probleme se rezolvă pe teren fără a face pe plac centrului, iar uneori chiar contrar voinței lui. În afară de aceasta, organele executive locale au început să se formeze real, iar conducătorii lor sunt aleși de către consilii, iar apoi sunt confirmați prin decrete prezidențiale.

Practic, toate acestea au dus nu atît la redistribuirea împuternicirilor autoritare între

centru și organele locale, cât la slăbirea politicii unice de stat și la zdruncinarea puterii ca atare. Din toate acestea rezultă necesitatea formării unor relații administrative principal noi și reorganizarea judicioasă a întregului aparat.

Eficiența serviciului public depinde în mare măsură de calitatea propriei organizări. Baza lui trebuie s-o constituie aprofundarea permanentă a diviziunii muncii administrative și coordonarea. Acest lucru, la rîndul său, trebuie să fie însoțit de reglementarea strictă a sarcinii cine și ce trebuie să facă, cum și pentru ce să răspundă, precum și de disciplina executării. Din păcate, practica serviciului public la noi suferă mult de pe urma acestui lucru. Astăzi încă nu sunt determinate în complex: funcțiile, obligațiile și drepturile atît ale organului administrativ în ansamblu, cât și ale fiecărei subdiviziuni a lui, precum și ale factorilor de decizie; conținutul întregului proces al activității lui; formele organizatorice în care trebuie să se realizeze; căile de înrăurire asupra lucrătorilor care asigură îndeplinirea la timp și foarte calitativă a unor funcții concrete.

Debarasarea de aceste metehne, greșeli și neajunsuri este posibilă numai prin abordarea integrală, sistematică a sarcinii formării aparatului de stat pe principiile serviciului public. Fiecare dintre neajunsurile luate ca factor în sine, nu poate fi lichidat definitiv prin emiterea și executarea vreunui decret sau hotărîre.

Înseamnă că trebuie depășită viziunea mozaicală dominantă astăzi în abordarea problemelor, cînd la rezolvarea lor se aplică măsuri disperate condiționate de acuitatea unei sau altei sarcini: corupția necesită control, interdicții, restricții; neprofesionalismul - reciclarea cadrelor, plecarea celor mai calificați și experimentați specialiști din aparat în structurile comerciale - majorarea retribuirii muncii. Toate aceste măsuri vor începe să dea rezultate numai în condițiile încadrării lor într-un sistem integral și sincronizat cu etapele și pașii reformei.

O condiție primordială pentru abordarea unitară este dorința și capacitatea noastră de a ne obișnui să vedem îndărătul structurilor și procedurilor figura centrală - Omul, oamenii concreți care adeseori ne deziluzionează, însă în același timp constituie principala noastră speranță și o rezervă sigură. În cele din urmă trebuie să înțelegem că în serviciul public se află nu funcționarul birocrat, nu slujbașul aparatului. Evident, este imposibil de a ridica pe cale artificială autoritatea serviciului public, tuturor acelor care se află în acest serviciu - acesta e un proces îndelungat legat, în primul rînd, de democratizarea aparatului de stat. Dar aceasta nu înseamnă că noi trebuie să tăcem cînd este înjosită demnitatea omului din serviciul public. Mai mult decît atît: în el trebuie să vedem înainte de toate un om al muncii cu aspirații și probleme omenești, cu dorința de a-și realiza capacitățile, de a asigura



bunăstarea familiei sale, practicînd o activitate importantă și folositoare pentru oameni, cu năzuința de a sluji republicii, încercînd un sentiment de mîndrie pentru munca sa și bucurîndu-se de înțelegere și stimă din partea compatrioților. Acesta este nu numai un mijloc, ci și unul din rezultatele reformelor științifice.

În condițiile evoluției structurale ce are loc în societatea noastră este posibilă apariția unor metode și calități ale activității de stat, direcționarea căilor ei de dezvoltare și de reglementare juridică.

Prin urmare, se impune nu numai crearea bazei legislative a mecanismului dezvoltării și funcționării serviciului de stat la nivel republican, teritorial și local al administrării de stat, dar și lichidarea stereotipurilor existente prin a căror prismă sunt privite din societate serviciul public și lucrătorii lui.

Cele mai importante probleme cu care se confruntă astăzi și se va confrunța și mai mult în perioada apropiată serviciul public sunt complicate și diferite. Ele necesită o apreciere permanentă a sistemelor, structurilor, proceselor care au loc, precum și pătrunderea lor, întrucît toate acestea determină modul în care serviciul de stat își înțelege și își exercită rolul său.

Considerăm că există necesitatea acută de a prelua experiența altor țări de a avea un organ special al puterii executive, care ar înfăptui conducerea serviciului public, s-ar ocupa de problemele dirijării relațiilor oficial-administrative și de muncă.

O asemenea structură independentă de dirijare a serviciului public sub egida șefului statului ar putea să asigure în condițiile structurii republicane complicate o anumită coordonare în realizarea funcțiilor statale la nivelul republicii și subiecților ei. Baza acestor opinii ar putea s-o constituie experiența și practica ce s-a cristalizat în astfel de țări, cum sunt Germania, Franța, Italia, Grecia ș.a. unde s-au afirmat ca un mijloc important care asigură raționalitatea și eficiența aparatului.

În calitate de măsuri pentru elaborarea normelor, standardelor pentru exercitarea serviciului public și gestiunii administrative pot servi folosirea mai amplă a experienței multilaterale a instituțiilor din Europa în domeniul pregătirii cadrelor serviciului public, precum și participarea mai activă la realizarea Programului de măsuri comune între Moldova și Consiliul European, inclusiv participarea mai amplă a cadrelor administrative superioare din republică la diferite colocvii și seminare.

Multe chestiuni în crearea și dezvoltarea noului tip al serviciului public s-ar soluționa prin organizarea bună a îndeplinirii legii serviciului public.

## ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: CONCEPȚII ȘI PROBLEME ALE DEZVOLTĂRII

*Revista metodică-științifică trimestrială*  
*„Administrarea Publică”, 1997, nr. 1*

Efortul de a crea o știință a administrației publice duce, de obicei, la stabilirea unor legi universale sau, cum se întâmplă și mai des, la afirmația că astfel de legi pot fi stabilite pentru administrația publică. În încercarea de a considera această știință analogică științelor naturale, legile sau pretensele legi sunt „smulse” din contextul valorilor normative deja existente.

Știința administrației se bazează pe principii proprii care constituie în același timp instrumente specifice de cercetare în acest domeniu și care sunt în măsură să determine particularitatea, autonomia științei administrației în raport cu celelalte științe sociale. Deosebim două mari categorii de principii: principii generale, cum ar fi principiul suveranității naționale; separarea puterilor statului, principiul supremației constituției sau al legalității etc. și principii sociale - organizarea și conducerea unitară; autonomia de organizare; adaptabilitatea organizării și funcționării publice etc.

Deseori este sugerată ideea că „principiile administrării publice” au o valoare universală independentă nu numai de scopurile politice și morale, ci și de eu-l deseori neconformist al individului, de cadrul social și cultural existent.

După cum credem noi, reieșind din mai multe cercetări, una din cele mai cunoscute noțiuni în acest sens îi aparține lui W. F. Willoughby, care afirmă că „în administrație există anumite principii fundamentale de abordare universală, similare celor caracteristice oricărei alte științe...”. O altă formulare îi aparține lui L. Urwick, care se pronunță în vederea celor expuse mai sus prin următoarea ipoteză: „Există principii concrete, care ghidează asociația ființelor umane în atingerea scopurilor concrete tot așa cum există principii concrete de inginerie care ghidează, de exemplu, construcția unui pod”.

Alți specialiști în domeniu, pur și simplu, încuviințează faptul că este posibilă descoperirea unor principii cu valabilitate de un spectru mai larg, dar nu neapărat și uni-

versal. În această concepție rolul administrației publice ca obiect de studiu devine un domeniu ce limitează existența controverselor.

**1. Ce este știința administrației publice?** Dacă generalizăm mai multe aprecieri ale oamenilor de știință în acest domeniu, putem defini știința administrației publice ca o știință social-politică, care are drept obiect studierea activității administrative a statului și a colectivităților locale cu scopul realizării în condiții optime a funcțiilor ce le are în cadrul sistemului social global.

Știința administrației publice este chemată să determine modul cum funcționează organele administrației publice, cum răspund ele la cerințele sociale, cum folosesc rațional mijloacele materiale și financiare care li se încredințează, cum deservesc oamenii și, totodată, oferă soluții pentru asigurarea unei funcționări optime a aparatului administrativ la toate nivelurile, pentru ca aceasta să poată rezolva într-un timp scurt, cu cheltuieli mici problemele cu care se confruntă, perfecționarea stilului, a metodelor și tehnicilor de conducere, a lucrului cu oamenii.

În centrul activității de cercetare trebuie să fie *elementul uman*, deoarece organele administrative publice sunt colective de oameni.

Extrem de importante la etapa dată sunt problemele investițiilor umane. Știința administrației trebuie să dea propuneri concrete organelor administrative despre modul de investire în *factorul uman*.

Spectrul *obiectului de studiu* al științei administrației este mare, el poate avea preocupări globale, fundamentale, cum ar fi elaborarea:

- principiilor de bază ale suveranității naționale;
- principiilor de transparență în administrația publică;
- principiilor mobilității personalului public etc.;
- criteriilor de raționalizare a structurilor organizatorice și funcționale ale administrației publice;
- principiilor de bază ale autonomiei locale;
- principiilor de bază ale politicii de personal etc., dar și preocupări de un rang mai mic, mai frecvente și care pot fi elaborate cu mai puține forțe științifice și umane;
- elaborarea principiilor de bază ale recrutării;
- modul de pregătire și perfecționare a personalului;
- clasificarea și promovarea cadrelor;
- evaluarea personalului public;
- raporturile interumane din interiorul structurilor administrative;

- raporturile dintre șefi și subalterni;
- relațiile administrației cu beneficiarii etc.

Dar să nu se creadă, că știința administrației își propune să cerceteze în detalii absolut toate problemele mari și mici care se ivesc în activitatea administrației, oferind soluții pentru rezolvarea tuturor acestora, ori pentru orice ocazii ale vieții sociale. Mai întâi trebuie să fim conștienți de faptul că acest lucru este imposibil, chiar în cazurile când avem foarte multe posibilități, pentru că în viața socială permanent apar probleme tot mai noi și mai noi, în fiecare zi se ivesc situații noi, diferite de cele din trecut la care administrația în multe cazuri nici nu se așteaptă. Și apoi nici nu-i nevoie de acest lucru. După cum spune M. Oroveanu, „ar fi naiv să-ți închipui că știința administrației prezintă o „colecție de rețete”, care pot fi aplicate pentru rezolvarea oricărui caz particular”<sup>1</sup>.

Știința administrației formează principii, la care ajunge prin cercetarea mai multor situații particulare, pe baza cărora sunt formulate concluzii generale. Aceasta nu este ușor deoarece formularea concluziilor trebuie să fie în concordanță cu cerințele cele mai actuale. Dar evoluția evenimentelor, a fenomenelor în societate, mai ales la etapa dată este foarte dinamică. Nu e mai simplu, ba e cu mult mai complicat să conturezi cât mai exact evoluția socială viitoare, să anticipezi, într-un mod cât mai realist, viitoarele cerințe sociale, dar aceasta este foarte necesar pentru activitatea organelor administrative.

Este important de menționat că știința administrației ține să integreze ceea ce vor scoate în evidență știința economică sau sociologică și alte științe teoretice, dar această știință are un scop în esență pragmatic, căutând să amelioreze eficacitatea acestei acțiuni și, prin urmare, și bunăstarea, prosperitatea socială, iată de ce se spune, că știința administrației joacă un rol foarte important în realizarea progresului general al societății.

**2. Evoluția istorică a Științei Administrației.** Vom descrie succint etapele cele mai importante din istoria dezvoltării științei administrației cu scopul ca să fie înțeles mai bine obiectul și importanța acestei științe în condițiile amplificării rolului crescând pe care îl are administrația publică ca instrument de edificare a statului în general și la concret într-o țară cum este Moldova, care merge pe calea formării unei administrații publice noi.

Cercetînd mai profund acest obiect de studiu să nu ni se pare că noțiunea „știința administrației” este univocă. Ea orientează spre relații foarte diferite și include, în esență, sensuri opuse ale fenomenului administrativ. Specialiștii în domeniu probabil s-au convins nu o singură dată de acest fapt, ce poate fi observat pe întreg parcursul istoriei dezvoltării acestei științe.

---

1. M. Oroveanu. Introducere în știința administrației. Ed. Enciclopedică Română, București, 1975, p. 42.

Știința administrației ca ramură a științei s-a constituit treptat într-o perioadă de timp îndelungată, și în colaborare cu alte științe, ca urmare a preocupărilor pentru perfecționarea administrației publice. *Primele începuturi ale unei științe a administrației datează din secolul al XVII-lea*, noțiunea „Știința administrației” vine din secolul al XIX-lea, iar materia, domeniul pe care le denumește sunt cu mult mai vechi. După cum ne mărturisește și Mihai T. Oroveanu, încă din *secolul al XVI-lea întâlnim în cadrul învățământului universitar german și austriac discipline privind științele camerale sau cameraliste*<sup>2</sup>, ce vine de la latinescul „cameră” cu referință la organizarea colegială a instituțiilor administrative din Prusia. În limba germană prin termenul „cameralien” se denumește „știința administrației”. Deci se poate spune că o temelie bună a viitoarei științe a administrației a fost pusă în *Germania și Austria*.

Datorită activității cameraliștilor, în secolul al XIX-lea Austro-Ungaria a reușit să-și creeze un aparat administrativ bine organizat. Cel mai de seamă reprezentant al lor a fost Lorenz Von Stein, autorul uneia din primele lucrări în acest domeniu „Teoria administrației”. În monumentală sa *Verwaltungslehre* (1866-1884) încearcă să elaboreze o veritabilă știință socială în jurul administrației publice.

În *Franța* știința administrației și-a luat începutul ca știință în urma activității lui Sarles-Jean Bonnin<sup>3</sup> care spune primul în Franța că lucrările precedente, pretinzând să trateze administrarea ca o știință și insistă asupra necesității unei studieri sistematice și pozitive a administrației publice („Principiile administrației publice”).

*Un alt mare precursor* al științei administrației din *Franța* este Alexandre Francois Vivien, care de rînd cu Gerando, Cormențin, Macarel - teoreticieni în dreptul administrativ, în „Studiile administrative” își dă bine seama de insuficiențele dreptului pentru a cunoaște administrația și a forma funcționari: în calea trasată de Bonnin, el percepe depășirea perioadei de studiere a legilor și a jurisprudenței în favoarea înțelegerii sensului organizării și funcționării administrative concrete și degajării „principiilor” care stau la baza lor.

Dezvoltarea a ceea ce se numește „științe camerale” în țările germanice și „științe politice” în Franța prezintă un regim vechi ce corespunde fazei de constituire și întărire a puterii de stat.

Aceste fenomene cer cîteva precizări:

2. Pentru detalii, vezi: M. Oroveanu. Op. cit. p. 9 și urm.

3. S. J. Bonnin, autorul lucrării „Principes d'administration public” (1812), este considerat părintele științei administrației.

- cuvântul „poliție” a suferit mai multe schimbări de sens. În sec. al XV-lea el denu-  
mește situația de „*bună ordine*” (ordine în care se află colectivitatea) și prin extin-  
dere „căile și mijloacele” care permit de a ajunge aici.

Începînd cu sec. al XVI-lea, odată cu întărirea puterii regale, cuvîntul „poliție”  
orientează spre un tip special de activitate a statului, deosebit de justiție, diplomatie,  
apărare. Această activitate are drept scop asigurarea *bunei ordini și bunei stări  
generale în țară anume prin reglementarea economică*.

La sfîrșitul sec. al XVIII-lea termenul „*poliție*” se înlocuiește cu cuvîntul „*ad-  
ministrație*” și exprimă această funcție de stat, adică „asigurarea bunei ordini și bu-  
nei stări generale în țară”. Cuvîntul „poliție” nu exprimă decît menținerea securității  
interioare.

Operele acestei epoci în prima perioadă aveau drept scop *recenzarea textelor*  
și expunerea dreptului pozitiv, descrierea structurilor administrative, propun ameliorări  
eventuale. Știința aplicată a administrației publice se înscrie într-o perspectivă cu adevă-  
rat pragmatică. Astfel, în Franța numeroasele coduri ale poliției și dicționare administra-  
tive se prezintă ca sinteze empirice, fără pretenție doctrinală; ele constituie, în principiu,  
informație referitor la practica administrativă și un mod de a căuta mijloace pentru a  
asigura o bună gestiune a afacerilor publice. Dar cu timpul știința administrativă devine  
o știință socială în sensul cel mai direct al termenului și „totală” fiindcă ea subînțelege  
conducerea ansamblului de informație socială a activității administrative efectuată cu  
ajutorul celor mai diverse instrumente de investigație.

Trebuie de menționat că pe parcursul acestei perioade foarte îndelungate au avut  
loc multe schimbări. Nici obiectul, nici scopul, nici metodele științei administrației n-au  
rămas identice propriului lor conținut. Deoarece fenomenul administrativ, după cum  
vom vedea, generează unele idei și mai multe concepții corelative ale studierii lui, care  
se succed în dependență de contextul social, politic și ideologic. Ele încearcă și în mare  
măsură reușesc să explice probleme specifice fenomenologiei administrative, dar nu s-a  
reușit să acopere întregul domeniu al acestei științe, ba chiar unele lucruri au rămas și  
pînă astăzi.

Așa, de exemplu, doctrinarii francezi, recunoscători în Europa ca vechi specia-  
liști în domeniu, consideră știința administrației *drept o știință a principiilor  
raționale ale administrației*. Într-o altă concepție ea este considerată *știință  
politică*. Deci ea aici este prezentată într-un sens mai general. Reprezentantul aceste-  
ia - Lorenz Von Stein, considerînd știința administrației ca o *știință politică*, apre-

ciază că *dreptul administrativ reprezintă doar o teorie din secțiunea administrației* care are o esență politică și care determină în mod necesar abordarea problematicii administrative prin intermediul unor criterii complete politico-juridice. Această concepție a provocat în acea perioadă nu puține atacuri din partea demnitarilor dreptului administrativ.

Există și păreri care reduc teoria administrației la o *ramură a științei politice*. Aceste păreri le putem găsi și astăzi în unele referate științifice. Mai sunt și alte viziuni mai mult sau mai puțin răspândite, dar nu merită atenție, deoarece stau la baza unor teorii cunoscute. Este vorba despre teoria ce consideră știința administrației drept o știință socială și economică, constituind o știință a acțiunii sociale a statului. Credem că această concepție este aproape de adevărul real.

Mai existau și într-o măsură mai mică există și acum păreri ca știința administrației ar fi o *parte a sociologiei* sau cu alte cuvinte o sociologie a administrației<sup>4</sup>. Nu credem că această părere poate fi susținută de mulți teoreticieni în domeniul științei administrației. Mai rar puteam înainte întâlni și părerea că teoria administrației ar fi o economie aplicată<sup>5</sup>. Nu ne putem asuma responsabilitatea de a susține această părere.

Toate concepțiile enumerate mai sus influențau într-un fel sau altul pozitiv dezvoltarea științei administrației publice. Dar în această perioadă întâlnim și concepții de altă natură, care se pot socoti negative. Bunăoară, că știința administrației este știință autonomă. E greu să-ți închipui că într-o societate asemenea știința poate avea caracter autonom. Se mai spunea că nu pot fi separate dreptul administrativ și știința administrației<sup>6</sup>, când viața ne dovedește contrariul. La baza științei administrative găsim două tipuri de cercetări, care prin obiectul lor de studiu sunt diferite. Ele se transformă treptat în curente.

Primul - apărut foarte devreme în Europa, mai pronunțat și mai răspândit fiind în *Germania și Austria* - se referă la administrația publică concepută ca instrument de acțiune a statului.

Acest curent a servit drept imbold puternic în dezvoltarea de mai departe a administrației publice ca ramură importantă în societate.

În perioada dintre *anii 20-40 sec. XIX*, în *Franța* apare o nouă „doctrină

---

4. Royo Villanova. Elementes direscho administrativo. Madrid, 1926.

5. M. Blosc. Dictionnaire de l'administration, Paris, 1862.

6. Antonia Longo /La distinction entre le droit administrata et la science de Tadministration on Italie, în „Revue du Droit Public”, 1894, p. 424 și urm.; Codarei Pisanelli. Come și destiguel directly amministrativo del directly constitrizionale e che cosa e la scienza ommlhlstrazlone, în “Filangieri”, Voi. 12, p. 15 etc.

administrativă” susținută de Chardon (consilier de stat) și Fayol (inginer), care își punea sarcina de a studia problemele de organizare internă și de conducere a serviciilor. Dar după cum s-a văzut mai târziu, această doctrină nu s-a dezvoltat fiind categoric ignorată de viziunea tradițională.

Și în Germania, până în anii '60, au loc mari contradicții în acest domeniu. Dreptul administrativ va continua să ceară un monopol exclusiv, știința administrativă limitându-se la cunoașterea regulilor periodice ce guvernează administrația.

Atât în Franța, cât și în Germania, după al doilea Război Mondial, începe renașterea unei gândiri despre administrație situată în limita dreptului. O atenție considerabilă în sfera învățămîntului și de cercetare se dă în acest timp problemelor concrete de organizare și de funcționare a serviciilor.

În statele socialiste, începînd cu anii 40-50, dezvoltarea științei administrației devine tot mai categoric legată de dorința de a ameliora funcționarea unui aparat menit să conducă societatea pînă la instaurarea comunismului.

La început în aceste state administrația publică nu era considerată un obiect destul de potrivit, din cauza dispariției teoretice a deosebirii între public și privat și perspectivelor de stabilire a statului. Mai târziu dezvoltarea științei administrației nu are loc, pentru că se consolidează dreptul administrativ în numele consolidării „legalității socialiste”. Și numai la sfîrșitul anilor 50 vor apărea „științele administrației” propriu zise.

*Al doilea curent apare mai târziu în Statele Unite ale Americii și se preocupă de organizare. Acesta este un fenomen complicat care pătrunde în viața socială în întregime.*

Adică pătrunde atât în sectorul privat, cât și în sectorul public avînd unele deosebiri de formă și durată. Probabil, faptul că la baza administrației aici se află organizarea, dar nu administrația publică a și fost unul din motivele că cea din urmă se dezvoltă mai târziu decît în Europa.

Știința administrației publice în S.U.A. are același obiect de studiu ca și în țările europene - administrația publică, însă ea diferă totuși de cea europeană. Aici se simte o năzuință utilitară foarte pronunțată, i se acordă în societate un loc neînsemnat, se manifestă un paralelism constant stabilit între sectorul public și cel privat.

E cazul aici să menționăm că apariția acestor două curente care mai târziu dau naștere la două tradiții, nu este deloc o întîmplare: ele au servit ca un imbold foarte puternic de dezvoltare economică, socială și politică, orientînd spre un context socio-politic caracterizat, într-un caz, prin construirea statului-națiune, în alt caz, prin dezvoltarea societății industriale.



Dar tot în această perioadă au loc niște fenomene care s-au dovedit a fi nefavorabile dezvoltării administrației publice. Atunci când apare știința aplicată referitoare la administrație în Europa începe procesul de punere în aplicare a unor structuri de stat și de administrație modernă față de care acea știință aplicată referitoare la administrație rămîne în concurență; dispariția statului liber modifică perspectivele și ordinea proprietăților și duce la declinul acestei „științe”, care se vede înlocuită de dreptul administrativ.

La începutul secolului al XX-lea, în S.U.A., apar intense preocupări privind raționalizarea muncii pe criterii tehnico-științifice, preocupări care, ulterior, s-au extins și în statele europene, la naștere teoria organizării științifice a muncii, cunoscută sub numele de „*taylorism*”<sup>7</sup>, autor fiind inginerul american Winslome Taylor.

Considerat „părintele științei despre management”, Taylor a explorat dezvoltarea cercetărilor cu privire la timp și mișcare. În prezent, managementul științific este frecvent atribuit concepției „managementul pseudo-științific”, deoarece îi considera pe oameni niște simple extensii ale mașinilor - niște piese însuflețite substituibile ale unui mare și impersonal mecanism de producție. Pornind de la premisa că întotdeauna există „cea mai bună cale” de îndeplinire a sarcinii încredințate, managementul științific consideră că sporirea producției poate fi realizată descoperind cele mai rapide, eficiente și puțin extenuante metode de producție. Sarcina managementului științific, odată ce fusese descoperită „cea mai bună cale” s-a redus la aplicarea acestui procedeu asupra întregii forțe de muncă.

Pe bună dreptate este numit creator al termenului „doctrină administrativă” Henri Fayol, care este președintele și fondatorul asociației „Centre d'études administratives de Paris”.

O importantă contribuție în conturarea științei administrației ca știință de sine stătătoare a avut-o în România Constantin Dissescu, profesor la facultatea de drept din București. El considera că știința administrației trebuie să ofere soluții pentru viitor, deoarece, este firesc ca rezolvările pentru prezent să fie depășite<sup>8</sup>.

S-ar putea deci crede că știința administrației își va spune cuvântul decisiv; dar programul dreptului administrativ, consecutiv dînd posibilități liberalismului va bloca acest avînt și va conduce la o dispariție îndelungată pînă la sfîrșitul celui de-al Doilea Război Mondial cînd se începe renașterea acestei științe.

Vom descrie pe scurt cum a avut loc acest proces.

Pe la sfîrșitul secolului al XIX-lea dreptul administrativ începe să se implementeze treptat în viața socială opunîndu-i-se rezistență. Acest proces are loc mai întîi în cadrul

---

7. P.V.Taylor. The Principles of Scientific Management. New-York, 1911.

8. C. Dissescu. Curs de drept public român. Vol. 3, Dreptul administrativ, București, 1981, p. 822-823.

facultăților de drept. Cu aceasta începe o înviorare a dreptului administrativ. Studiarea acestui obiect devine obligatorie.

Însă primii teoreticieni ai dreptului administrativ (Gerando, Gormetin, Macarel și, îndeosebi, Vivien în „Studiile administrative” își dădeau bine seama pe atunci de insuficiențele dreptului de a cunoaște administrația și a forma funcționari: în calea trasată de Bonnin, ei percep depășirea perioadei numai de studiere a legilor și a jurisprudenței în favoarea înțelegerii sensului organizării și funcționării administrative concrete și degajării „principiilor” care stau la baza lor (a organizării și funcționării).

Aici și comit ei greșeala. Doar aceste principii nu reies din administrația însăși, ci chiar din societate; iată de ce prin cunoașterea realităților sociale administrația devine „obiect al științei”.

Și iată de atunci știința administrației astfel concepută apare ca o „știință socială” în sensul direct al termenului și „totală”, fiindcă subînțelege conducerea ansamblului de informație socială a activității administrative efectuate cu ajutorul celor mai diverse instrumente ale investigației (și, mai ales, ale statisticii): ea tinde să integreze ceea ce vor scoate în evidență știința politică, economică sau sociologică. Dar această știință are un scop în esență pragmatic, căutînd să amelioreze eficacitatea acestei acțiuni și, prin urmare, și bunăstarea, prosperitatea socială.

De asemenea, se consideră indispensabilă studierea științei administrației de către viitorii funcționari: crezîndu-se insuficient nivelul studierii acestei științe în cadrul facultăților de drept, se discută oportunitatea creării „facultăților administrației” (mișcare ce a dus la crearea unor școli efemere de administrație și deschiderea Școlilor libere de științe politice).

Dar, odată cu venirea la putere a statului liberal la sfîrșitul sec. al XIX-lea, problema încadrării juridice a statului devine o preocupare de prim rang: nu se mai vorbește decît de o consolidare a puterii statale, care să inspire frică și, în același timp, să dea garanții împotriva acestei puteri; iar aceste garanții se găsesc în drept.

Instrument al acțiunii în serviciul statului, ca și pe timpul „Statului de poliție”, dreptul devine, în doctrina „Statului de drept”, un mijloc de limitare a puterii sale.

Astfel, statul de drept implică, mai întîi de toate, supunerea administrației dreptului: administrația trebuie să respecte normele superioare ce constituie cîte odată baza, cadrul și limitele acțiunii sale (principiul de legalitate).

Promovarea statului de drept duce în unele țări, cum este Franța (unde apare necesitatea unui drept special), la dezvoltarea dreptului administrativ, dar acest drept a suferit

o veritabilă reîntemeiere: existența sa nu mai este concepută ca un privilegiu pentru administrație ci, dimpotrivă, ca un mijloc de a ranforsa supunerea sa.

În același timp, știința aplicată despre administrația publică este izgonită pe planul doi: există părerea că această știință nu numai că este inutilă, dar mai este și periculoasă, fiindcă subînțelege sporirea eficacității, deci și influența administrației asupra societății; atenția teoreticienilor se concentrează de acum înainte asupra obstacolelor ce stau în calea acțiunii administrative și, în special, asupra controlului jurisdicțional (în 1872 Consiliul de stat din Franța obține „justiția împuternicită”), în timp ce organizarea și funcționarea internă a aparatului sunt abandonate în favoarea empirismului administratorilor.

Timp de aproape un secol juriștii vor deține monopolul în domeniul administrativ, de unde este exclusă totalmente „orice sursă (origine) a gândirii non-juridice” (G.Langr).

Evident că lucrul acesta nu este întâmplător dacă numai după 1872 viziunea juridică, mai precis contenciosul, pe care fenomenele administrative îl aduc cu ele în Franța, coboară la rang de accesoriu inutil: aceasta este „vîrsta de aur” a jurisprudenței administrative: apariția pe calea trasată de Laferriere, în 1889, a marilor tratate de drept administrativ (M. Hauriou în 1896, H. Berthelemy în 1900, G. Jeze în 1904 etc.) marchează victoria punctului de vedere juridic.

Și totuși, mai degrabă e vorba de o schimbare bruscă și completă a opiniei, decît de o schimbare de ordin axiologic (axiologie - teoria valorilor morale): ca știință administrativă „știința despre contencios” este concepută, într-adevăr, ca o „știință a acțiunii”, destinată să îndrumeze administratorii; singura schimbare constă în faptul că această acțiune este de acum înainte dirijată de imperativul juridic și că Consiliul de stat va fi cel care va defini, prin interdicțiile sale, legile ce vor trebui respectate.

Acest proiect este identic cu cel din Germania, unde, în jumătatea a II-a a sec. al XIX-lea, începe dezvoltarea dreptului administrativ din impulsul celebrilor juriști Otto Mayer, Ihering, Jellinek, Laband, Gerber; e vorba despre distrugerea ultimelor vestigii ale statului polițist și eliberarea principiilor din Rechtsstaat - „statul de drept”.

Trebuie de menționat, în același timp, că predominarea dreptului și contenciosului nu este absolută și totală. Aceste obiecte nu sunt studiate în cadrul facultăților de drept, ci rămîn atașate la concepția tradițională de studii structurale în cadrul studierii codului civil și dreptului roman și care nu acordă decît un loc foarte redus celorlalte științe: luînd foarte tîrziu orientarea științelor sociale, ele (studiile structurale) văd sociologia nou-născută scăpîndu-le în favoarea facultăților de litere, astfel anexînd doar parțial o știință politică pe care ele caută să o reîntoarcă dreptului constituțional.

Între timp, are loc o studiere mai aprofundată a administrației în cadrul unor școli libere de științe politice, care pregăteau cu succes crescând candidați la posturile din serviciile publice, astfel ajungând la deținerea monopolului în acest domeniu (filiera juridică nepermițându-i pătrunderea decît în serviciile de nivel mijlociu) atît în cadrul, cît și în afara universității.

După al doilea Război Mondial începe renașterea științei politice în Franța, concepută de data aceasta ca o știință autonomă, apoi mult mai tîrziu, abia în anii 60, știința administrației va începe, la rîndul său, să se debaraseze de dreptul administrativ. Acest proces rezultă din îmbinarea mai multor factori.

Dezvoltarea serviciilor de reglare administrativă vine să scoată la iveală insuficiențele vecinătății juridice și litigioase. Pe de o parte, accentul este pus de acum înainte pe imperativul eficacității: chemată să joace un rol motrice în viața socială, administrația trebuie să aibă sub control atît ameliorarea în permanență a calității conducerii, cît și calitatea rezultatelor sale; conformitatea cu dreptul nu mai constituie o garanție suficientă.

Pe de altă parte, corelativ, funcțiile noi care sunt impuse să facă față administrației implică o profundă transformare a structurilor și metodelor sale. Astfel, dreptul nu numai că nu poate conta pe un ajutor oarecare ci, mai curînd, apare ca un factor de rigiditate și incapacitate de a se adapta la noile condiții.

Renașterea științei administrației va fi legată de reformismul administrativ și are la bază o voință de „raționalizare”. Acestea sunt reflecții utilitare ce-i vor face pe practicieni, în primul rînd, apoi pe teoreticieni, să înțeleagă necesitatea funcționării serviciilor și tehnicii conducerii și să favorizeze adaptarea administrației la funcțiile ei noi.

Nu este surprinzător faptul că această mișcare a fost anticipată în Statele Unite ale Americii de curentul numit „Public Administration”: vorba e că, într-adevăr, în Statele Unite necesitatea unei reforme s-a simțit mai acut, dat fiind dezvoltarea insuficientă a administrației rămasă în prima jumătate a sec. al XIX-lea relativ în stadiul embrionar și foarte puternic politizată.

Punerea pe roate a unei administrații veritabil structurale și concrete, mai ales la nivel federal, era indispensabilă transformărilor socioeconomice foarte rapide și foarte profunde ce au urmat după războiul de separare: trecerea de la un stat agricol și rural la un stat urban și industrial a fost însoțită de o importantă reformă administrativă, susținută de o gîndire nouă în ceea ce privește problemele administrative.

Această gîndire a fost inaugurată de W. Wilson, viitorul președinte al Statelor Unite care, într-un articol publicat în 1887, critica atitudinea față de problemele administrative

foarte des subordonate problemelor politice. În acest articol el deduce necesitatea elaborării unei științe a administrării fondate mai degrabă pe experiență decât pe „doctrină a priori”, și inspirate de metodele ce s-au dovedit a fi efective în sectorul privat. În timp ce în Europa se pune accentul pe inaugurarea „statului de drept”, în America se insistă asupra imperativului eficacității - schimbare de locuri ce va lăsa urme adânci.

Anume în această etapă intervin o serie de reforme în administrația federală - crearea noilor departamente ministeriale și, mai ales, introducerea sistemului de carieră (merit system — după merit) în serviciul public; această reformă va dura până la primul Război Mondial, înainte de a-și lua un nou avânt cu New Deal.

Datorită unor autori ca Goodnow, White, Willoughby, care reiau și duc la bun sfârșit temele puse în discuție de Wilson, știința administrației publice capătă dreptul de cetățenie în universitățile americane: extensiunea activităților guvernamentale pe timpul lui Roosevelt și problemele structurilor corelative sporesc și mai mult interesul pentru problemele administrative.

## E NECESAR UN PROGRAM AL DEZVOLTĂRII ȘI ADMINISTRĂRII UMANITARE A SOCIETĂȚII

*„Moldova Suverană” ,  
nr. 212-213 din 21.10.1999*

Dezvoltarea strategică a societății o constituie crearea societății civile. Principiul de bază al acesteia este parteneriatul social dintre stat, piață și om. Sarcina centrală pe calea formării ei rezidă în crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea și autorealizarea maximală a fiecărei personalități.

Sunt necesare și premisele respective: economia echilibrată și structurată în modul cuvenit; instruirea modernă, pregătirea profesională și reciclarea cadrelor, utilizarea productivă a forței de muncă, protecția socială sigură, asistența socială.

Dar tocmai aici persistă cele mai mari dificultăți. În primul rând, e vorba de economia foarte slab dezvoltată și instabilă. Pericolul ce amenință stabilitatea economică a societății noastre vine, în primul rând, de la o anumită incertitudine a cetățenilor față de scopul final, față de modelul orînduirii de stat. Evident, calea formării societății civile nu este una, rapidă, însă încordarea în situația de criză de astăzi a atins o limită când cetățenii doresc cu orice preț stabilitate. Dar întrucît modelul unei asemenea stabilități încă nu s-a format, omului nu-i rămîne altceva decît s-o caute în trecutul său. Este o căutare foarte anevoioasă.

Așadar, situația însăși încurajează formarea ideilor și forțelor de stînga, care cheamă la restabilirea economiei strict planificate și a relațiilor de repartiție, ceea ce destabilizează relațiile social-economice și politice.

Trebuie să conștientizăm faptul că momentul istoric tot mai pronunțat pune în fața societății și a fiecărui cetățean o problemă stringentă cu caracter de alternativă: să se reîntoarcă la modelul opțiunii pasive dictat din exterior, cu alte cuvinte, la situația cînd alternativa pentru Moldova și cetățenii ei o va alege altcineva, sau să se facă un pas hotărît spre modelul intern activ, în care omul însuși, societatea își asumă răspunderea pentru opțiunea personală, dar și cea general umană.

Cu toată prioritatea economiei și politicii, cu tot caracterul acut al problemelor sociale concrete, acum este necesar să fie realizat, mai întâi, programul dezvoltării și administrării umanitare a societății. Nu este vorba de renunțarea la reformele economice și de piață, ca atare, ci de deplasarea accentelor principale în politica statală.

Necesitatea preocupărilor de dezvoltare și administrare umanitară a societății e dictată de problemele cu care ne confruntăm astăzi.

Să ne referim la problemele intelectualității moderne. Ele țin înaintea de toate de faptul că societatea, în ultimul timp, ignorează rolul intelectualității în edificarea statalității. Iată de ce măsurile de bază întru sporirea rolului social al intelectualității trebuie să fie orientate spre sprijinirea inițiativei și activității, atragerea ei la procesele intense ale constituirii statului, stoparea migrațiunii, susținerea tineretului talentat.

Destul de serioase sunt problemele din învățământul Moldovei. Sistemul învățământului, luat în ansamblu, este amorf și complicat. De menționat că Moldova alocă pentru învățământ și știință 7,6% din PIB. E un indice nu prea înalt în lume chiar pentru țările cu un asemenea nivel de dezvoltare. Învățământul în republică, mai ales cel superior, ca principala dominantă a formării societății civile, are nevoie de reformare mai mult decît oricare altă sferă. Dar, cu părere de rău, reformele în acest domeniu nu au dat și nu pot da rezultate substanțiale din două motive principale.

Primul: reformarea învățământului are loc dincolo de limitele tendințelor social-politice concrete ale societății și orientările criteriilor estimative.

Al doilea: conținutul, caracterul învățământului, metodele instruirii trebuie să fie condiționate, în primul rînd, de cerințele dezvoltării sociale, de starea concretă a științei, tehnicii, culturii, pedagogiei.

Și în ceea ce privește cultura modernă există destule probleme. Cultura ca formă de coexistență și comunicare simultană a oamenilor, dialogul reciproc trebuie să asigure dezvoltarea multilaterală, armonioasă a personalității, autoafirmarea ei.

În programul de dezvoltare umanitară a societății se cer incluse cîteva compartimente importante.

1. „Spiritualitatea și formarea societății civile” cu componentele: formarea națiunii, relațiilor internaționale, dintre biserică și stat, interconfesionale, relațiilor politice în cadrul statului; dezvoltarea sectoarelor nestatal și social; formarea mecanismului național de integrare a cetățenilor cu posibilități fizice limitate în toate sferele vieții sociale, asigurarea protecției sociale a copiilor, familiei, tineretului, oamenilor de vîrstă a treia.

2. „Instruirea și dezvoltarea cetățenilor”. Acest compartiment presupune introdu-

cerea unui curs școlar special de învățământ prin tender; umanizarea învățământului; introducerea programelor informativ-instructive pentru informarea cetățenilor despre factorii negativi care influențează asupra sănătății lor, dezvoltarea sistemului nestatal de învățământ și de pregătire personală.

3. „Știința și problemele dezvoltării intelectuale a cetățenilor”. Aici trebuie să fie reflectate problemele dezvoltării investițiilor sociologice și sociale speciale.

4. Se propune să fie formulate sarcini privind elaborarea și implementarea în Moldova a tehnologiilor medicale moderne pentru păstrarea și ocrotirea sănătății și a noilor tehnologii pentru menținerea modului de viață sănătos, asigurarea nașterii unor copii viguroși.

5. Într-un compartiment special vor fi incluse sarcinile privind menținerea bazei tehnico-materiale existente și crearea unei noi baze de același fel pentru dezvoltarea culturii fizice de masă și a sportului.

6. Acest compartiment va conține prevederi despre folosirea spațiului informațional național pentru dezvoltarea umanitară a societății, despre implementarea unui sistem eficient de protecție a rețelilor mijloacelor de informare în masă și de telecomunicații, precum și a rețelilor de computere împotriva reclamei periculoase.

7. În ultimul compartiment urmează a fi incluse aspectele privind reformarea sistemului de administrare a societății, asigurarea interacțiunii ramurilor puterii, stimularea activității partidelor politice, asociațiilor și organizațiilor obștești, asigurarea studierii și evidenței opiniei publice etc.

Pentru realizarea cu succes a programelor de dezvoltare socială, umanitară a Moldovei, de administrare a societății este necesar un mecanism care ar prevedea implicarea în afară de guvern, de organele puterii executive reprezentative și a savanților, a organizațiilor obștești de tineret, de femei, asociațiile, fondurile, grupurile de inițiativă etc.

Ar fi bine ca pe lângă Guvern sau Președintele Moldovei, să funcționeze un Consiliu Național pentru problemele politicii umanitare și administrării societății, ale cărui funcții de bază ar fi examinarea și selectarea prin concurs a proiectelor și programelor privind ramura umanitară, administrarea societății, elaborarea și implementarea metodelor avansate referitoare la instruirea și formarea poziției sociale a personalității, coordonarea eforturilor, principiilor material-financiare ale ministerelor, departamentelor, instituțiilor sociale, chemate să rezolve problemele cu caracter umanitar.



## UNELE CONTURURI ALE NOULUI CURS ADMINISTRATIV ÎN ȚARA NOASTRĂ

*„Moldova Suverană”,  
nr. 238-239 din 27.11.1999*

*Cred că puțini oameni nu ar recunoaște faptul că acum zece ani Moldova se considera una dintre republicile dezvoltate ale URSS. În acest răstimp, ea a devenit un stat în care contradicția dintre potențialul natural, de producție, științific și uman existent, pe de o parte, și starea economică, ce se răsfrânge nemijlocit asupra nivelului de trai al populației, pe de altă parte, s-a agravat atât de mult, încât a creat o situație explozibilă, care ne pune pe gânduri și ne face să ne întrebăm: ce se întâmplă cu noi? Și de ce, în genere, aceasta ni se întâmplă nouă?*

Până când nu vom înțelege acest lucru, e puțin probabil să obținem succese serioase pe calea formării unui stat democratic și a unei economii eficiente de piață.

Situația existentă în Moldova ne obligă să căutăm și să găsim o soluție justă, științifică pentru depășirea crizei nu numai din economie, dar și din întregul sistem politic. Trebuie să înțelegem clar că anume acest sistem, la ora actuală, provoacă perpetuarea crizei. De fapt, nu e secret că politica și economia trebuie privite ca un proces permanent, avînd în interiorul său un „arc declanșator”. Și dacă acesta este un adevăr, tot un adevăr ar fi integritatea politicii și administrării.

Dar pentru a depăși criza, în care ne-am pomenit, este nevoie de o altă viziune, proaspătă, de un alt mod de abordare a ceea ce se petrece în toate sferile de activitate umană.

Studiind procesul de dezvoltare a unor țări din Occident, vedem că multe state au suportat perioade de declin ce amenințau să distrugă formația socială, incapabilă de a face față sarcinilor arzătoare și a se dezvolta. Dar ele au ieșit din criză numai prin faptul ca șefii lor au reușit să proclame „un curs nou”, să consolideze în jurul lui întreaga națiune, dar înainte de toate - ramurile puterii legislative și executive. Ei au demonstrat o puternică voință politică, bazată, cel puțin, pe un simț politic și pe unele calități, cum ar fi voința și perseverența în atingerea scopului.

În opinia noastră, anume acest simț politic ar trebui să sugereze șefului statului două momente de importanță excepțională: 1) principalul pericol care amenință securitatea Moldovei îl prezintă procesele interne; 2) în cazul elaborării și realizării unui „nou curs” trebuie să mizezi pe idei novatoare și pe elaborările științifice ale savanților care pot interpreta criza economică actuală de pe poziții teoretice generale nestereotipice.

***Ce se întâmplă cu noi?*** Trebuie de recunoscut că nu e deloc ușor să obții un răspuns profund la această întrebare nici de la un savant, chiar fiind cu renume și nici de la o persoană cu o bogată experiență. Cauzele situației de criză din economie, și nu numai, sunt multe: deteriorarea relațiilor economice externe, necesitatea unei noi restructurări a industriei, imoralitatea multora din deținătorii puterii, care deturnezează mijloacele bugetului de stat, investițiile, lipsa de ordine în interiorul țării etc.

Adesea, în discuțiile referitoare la situația grea a Moldovei putem auzi o motivație: nu avem resurse naturale ca și alte țări.

Nu e chiar așa. Pînă prin 1990 toți consideram că solul nostru e cel mai bun în Europa. Iar după cum spunea William Pettz, „pămîntul este părintele avuției”. Și ce s-a întâmplat? Fertilitatea solului a diminuat peste noapte? În al doilea rînd, ce a făcut, să zicem Japonia, care nu este bogată în resurse naturale, ca să devină țară foarte dezvoltată? Răspunsul este evident - a organizat rațional munca oamenilor atît în producție, cit și în domeniul administrării. Aceasta înseamnă că oamenii practică rațional diferite genuri de activitate, ținîndu-se cont de interesul general, dar și de cel personal.

Cît privește realitatea noastră, ne întrebăm: de ce sistemul financiar-creditar nu soluționează problema competitivității producției autohtone? Evident, în virtutea unei raționalizări insuficiente (din punctul de vedere al intereselor obștești) a activității de zi cu zi a celor care lucrează în acest sistem. După toate probabilitățile, prestația acestora nu prea corespunde intereselor societății. Și, oricît de „echilibrate” ar fi propunerile privind perfecționarea sistemului financiar-creditar, ei totuna vor acționa altfel de cum are nevoie societatea care suportă, în consecință, pierderi enorme.

Mai departe. De ce „planează în aer” o sumedenie de propuneri foarte judicioase ale savanților și practicienilor întru rezolvarea unor probleme privind dezvoltarea economică și socială, prezentate organelor noastre centrale și locale ale puterii executive și legislative - Guvernul, aparatul prezidențial, Parlamentul, organele de nivel județean etc. Probabil, din cauza că ele nu sunt corelate din anumite motive cu activitatea cotidiană a oamenilor, care, conform statutului lor de funcție și social, trebuie să identifice și să realizeze soluții eficiente pentru societate.

În această situație, dacă e să fiu sincer, noi ignorăm „natura umană” a economiei, inclusiv activitatea cotidiană oamenilor. Facem acest lucru cu o perseverență uimitoare, fără a ne îndepărta cu niciun pas de faimoasele precepte tehnocratice asupra esenței proceselor social-economice care au loc.

Într-o interpretare mai exactă, răspunsul la întrebarea „ce se întâmplă cu noi astăzi” va suna astfel: noi nu suntem, deocamdată, o națiune organizată.

Cauza primordială a eșecurilor noastre în efortul de a îmbunătăți viața compatrioților în toate perioadele istorice, este activitatea nerațională și lipsită de utilitate a oamenilor din punct de vedere social atât în eșaloanele de sus ale puterii, cât și la întreprinderi, instituții etc. Cu alte cuvinte, e vorba de nepriceperea de a organiza o activitate rațională cu un scop și un comportament motivat, adică de o cultură organizatorică insuficientă, care se manifestă atât în interacțiunea tuturor obiectelor nominalizate, cât și în părțile și elementele structurale din interiorul lor.

Dar de ce nu suntem o națiune suficient de organizată? Se poate răspunde simplu: cultura noastră organizatorică scăzută este o consecință a mentalității noastre învechite.

Concluzia ar fi următoarea: cauzele nesfârșitelor ratări în făurirea unei vieți mai bune este lipsa unei teorii științifice cu caracter pragmatic, care, fiind luată drept călăuză, ar putea organiza națiunea într-un interval de timp destul de scurt.

***Ce-i de făcut?*** La ora actuală, preocuparea noastră de bază trebuie să fie reformarea administrării Moldovei în condițiile de tranziție.

Considerăm că nu-s necesare doar idei și proiecte, ci se cere studiat, în mod minuțios, potențialul real al Moldovei, posibilitățile ei de autoorganizare, de calculat acest potențial din punctul de vedere al orientării lui spre capitalismul socializat cu ajutorul administrării, sistemului de administrare, structurilor administrative, corpului administrativ al țării. Pe deasupra, trebuie să se ia în calcul și posibilitățile interne și externe ale Moldovei atât pe plan social-economic, cât și spiritual, precum și bogățiile ei naturale. Anume pe acest calcul trebuie să se bazeze astăzi sistemul administrativ al Moldovei.

Ar fi bine ca această activitate să fie organizată sub egida Președintelui republicii, deoarece numai la nivelul său se află informația necesară pentru un asemenea calcul. În legătură cu aceasta apare necesitatea imperioasă pentru Președinte de a se consulta cu societatea civilă (dar nu cu Parlamentul), de a o informa asupra stării și perspectivelor vieții, expunând la nivel de stat viziunea sa asupra activității vitale a societății și asupra sferelor principale - economia, politica, cultura. Va fi una dintre cele mai importante acțiuni administrative ale Președintelui, de astă dată nu, pur și simplu, ca cea mai înaltă

persoană oficială de stat, ci ca lider al unui popor care trece de la un sistem social la altul.

În perioada de tranziție urmează să fie determinat în mod deschis - din nou la nivel de stat - rolul ce îi revine administrării și angajaților organelor administrative în organizarea noului sistem social.

Necesitatea istorică atât de stringentă în ce privește organizarea și administrarea în Moldova reclamă ca Președintele Parlamentului și Guvernul să se unească într-un corp administrativ unic, obligat să demonstreze, la nivel înalt, procesul formării statului de drept în Moldova - să se unească anume într-o structură administrativă statal-funcțională care ar acționa pe baza contractului social (astăzi Constituția Moldovei) sub supravegherea Curții Constituționale a Republicii Moldova. Decretul Președintelui și hotărârea Guvernului sunt procese administrativ unice. Concomitent, autoorganizarea administrativă a țării, care trebuie să fie o formațiune unică, reflectă unitatea obiectivă a poporului ca o comunitate socială distinctă cu organizație strictă de stat.

Așadar, corpul administrativ în frunte cu triada statală ca centru diriguitor al țării trebuie să se autoorganizeze, să evolueze spre o nouă calitate administrativă, chemată să nu reproducă contradicțiile sociale, în structurile superioare de stat, ci, dimpotrivă, să fie o forță unificatoare, care prin exemplul personal nu numai că va demonstra posibilitatea de conciliere în țară pe baza contractului social, dar și va înlătura prin această coeziune atât disensiunile ca atare, cât și sursele ce le generează.

Bineînțeles, va fi bine de început cu examinarea sarcinilor de funcție ale corpului administrativ al Moldovei, mai ales ale instituțiilor superioare de stat - Președinte, Parlament și Guvern. Iată de ce este necesară expertiza administrativă a sarcinii respective pornind anume de la buna organizare a administrării, de la responsabilitatea la toate nivelurile.

Inadmisibilă din punctul de vedere al administrării societății este lupta politică în interiorul Parlamentului. Spectrul de probleme pe care deputații au dreptul să le examineze și să adopte asupra lor legile respective trebuie să fie prevăzut de Constituția Moldovei.

În acest context apare problema structurii Parlamentului care nu corespunde într-un totu angajamentelor asumate de deputați la nivelul individual în programele electorale. O parte dintre ei sunt limitați de așa-zisele promisiuni vitale, ocupînd în Parlament poziții politice pe care ei nu le-au expus deschis în fața alegătorilor.

Și Guvernul are multe probleme de rezolvat. Ar fi bine de început cu efectuarea unei

revizii serioase a activității Executivului, aceasta deosebindu-se cardinal de schimbările ocazionale ale schemei responsabilităților ministerelor atât prin profunzime, cât și prin spectrul larg al domeniilor abordate. Revizia nu trebuie să se limiteze numai la ministere, ci să vizeze și mecanismul central prin care se realizează politica publică. În asemenea caz, rezultatele vor fi de lungă durată și vor exclude necesitatea unor schimbări permanente. În urma acestei revizii ne vom alege cu un guvern mai mic, dar mai bun, mai eficient.

Un guvern mai mic, deoarece activitatea lui va fi legată de o strategie pe termen lung, pornită să descătușeze inițiativa individuală și să pună responsabilități mai mari pe seama personalității, dar mai mici - pe seama statului.

Un guvern mai bun, deoarece sarcinile ce vor trebui realizate, vor fi mai bine definite și mai puține la număr. Ca rezultat, va fi nevoie de mai puțini miniștri și de mai puțini colaboratori ai serviciului civil pentru a le îndeplini.

Pornind de la caracterizarea rolului corpului administrativ al Moldovei, trebuie formulată mai concret problema pregătirii administrative a cadrelor de conducere de toate nivelurile. Ea urmează să fie o condiție obligatorie pentru deținerea oricărei funcții administrative, inclusiv pentru deputații de toate nivelurile.

# **PREGĂTIREA ȘI PERFECTIONAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI - PROBLEMĂ STRINGENTĂ PENTRU APARATUL DE STAT**

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2002, nr. 4*

## **1. Aprecierea generală a aparatului de stat actual**

În ultimii zece ani în viața societății noastre s-au produs multe schimbări. Unele dintre ele au caracter superficial, „de fațadă”, altele s-au produs în adâncime. S-au schimbat radical „regulile jocului” în economie și în viața socială luată în ansamblu. S-ar părea că acest lucru trebuie să fie însoțit de modificarea conceptuală a viziunii asupra rolului și funcției mașinii de stat. Căci parcă e de la sine înțeles faptul că în condițiile pieței, diversității formelor de proprietate, libertății informației, pluralismului ideologic și cultural, societății civile în curs de formare, statul ar fi trebuit să fie cu totul altul decât în trecut când acesta pretindea la monopolism ideologic și se baza pe relațiile *administrative* de comandă ale sistemului instaurat de distribuție.

Dar în virtutea unui șir de cauze, reforma ale statului, mai ales în sfera puterii executive, a rămas cu mult în urma reformelor. În locul acestei mașini administrative moștenite de la fosta orînduire socială - în treacăt fie spus nicidecum defectuoasă în multe privințe, însă creată și pusă să funcționeze într-un sistem modern al relațiilor reciproce - încearcă doar să se acomodeze „din mers” la rezolvarea sarcinilor noi. Paralel, în regim de urgență, ca reacție la noile necesități, s-au format noi verigi administrative. Totodată, fostele pîrghii nomenclaturale directiviste au slăbit considerabil, iar o înlocuire adecvată a lor nu a avut loc. O anumită concepție unică a modernizării aparatului încă nu există. Modificările se produc fie situativ, fie după principiul „tragerii frîngiei”, cu alte cuvinte, în lupta, în confruntarea punctelor de vedere incompatibile asupra dezvoltării serviciului de stat. Ca urmare, calitatea activității aparatului de stat a scăzut, iar haosul, ineficiența, adeseori și caracterul antiproduktiv al acțiunilor lui au crescut. Și acest lucru nu este de mirare.

În primul rând, s-a produs o erodare a calificării - au abandonat aparatul o mare parte dintre cele mai bune cadre profesionale, dar un schimb adecvat nu a apărut. În această ordine de idei, trezește o profundă îngrijorare eșecul cadrelor din grupul lucrătorilor de vîrstă medie cu o vechime în muncă de la 10 la 15 ani, adică a celor cu cea mai mare perspectivă, precum și faptul că la un șir de ministere și departamente ponderea lucrătorilor de vîrstă prepensionară constituie aproximativ jumătate din tot personalul. Totodată, numărul locurilor vacante care nu pot fi completate uneori rămîne considerabil.

O altă problemă foarte importantă în activitatea aparatului statului este faptul că el nu s-a transformat încă într-o slujbă a societății, adică nu s-a produs o cotitură spre serviciul public - fenomen obișnuit pentru țările democratice. În această situație, vrei nu vrei, se creează impresia că nu toți cei care administrează înțeleg sensul și etimologia termenului „administrare”, care provine din limba latină și se traduce prin agent, ajutor, servitor.

Nu mai puțin importantă rămîne a fi și autoritatea aparatului de stat. Cu părere de rău, în societate tot mai mult și mai mult se simte criza de autoritate a tuturor organelor administrației publice, atît a celor centrale, cît și a celor locale. Fenomenul se explică prin aceea 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 cîtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicînd 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.

Pe de altă parte, se cer a fi menționate și transformările pozitive, mai exact, apariția premiselor juridice pentru aceste mutații. La nivel legislativ a fost consemnată modalitatea de desfășurare a acestor acțiuni. De asemenea, a fost concretizată într-o hotărîre a Guvernului Republicii Moldova posibilitatea desfășurării concursurilor pentru suplinirea funcțiilor vacante. Au fost stabilite conform Legii serviciului public unele drepturi, obligațiuni, restricții, garanții și privilegii legate de statutul funcționarului public.

Așadar, a fost dat un impuls juridic pentru formarea serviciului modern de stat. Și cu toate acestea, fără a ne asuma un risc al greșelii, putem afirma că în starea actuală aparatul nostru de stat nu corespunde necesităților zilei de azi, cu atît mai mult exigențelor de perspectivă ale societății și statului. El este mai curînd o frînă, decît un promotor al transformărilor.

## **2. Principii de organizare a noului aparat de stat**

Pentru ca aparatul de stat să corespundă cerințelor vremii, este necesar a pregăti

## **Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției**

---

cadre noi, de a asigura condiții pentru selectarea și creșterea lor profesională, însușirea de către acestea a cunoștințelor și deprinderilor de care este nevoie pentru realizarea corespunzătoare a obligațiilor profesionale.

Pregătirea și promovarea cadrelor noi constituie un obiectiv major fără de care succesul reformei administrației publice este imposibil. Dar pregătirea cadrelor noi reprezintă unul din elementele reformei, care în timp durează cel mai mult și necesită un mare volum de muncă: stilul nou al activității profesionale, normele etice, noile viziuni asupra conținutului profesiei și procedeele de exercitare a atribuțiilor nu apar imediat. Numai pătrunzând în practica dreptului, învingând rezistența tradițiilor și eliminându-le pe cele nefaste, aceste noi norme pot deveni temelia activității eficiente a serviciului de stat în societatea civilă și vor putea conduce la modificarea situației luate în ansamblu.

Pregătirea, reciclarea și perfecționarea cadrelor din administrația publică trebuie să se bazeze pe anumite principii și să se legalizeze cu ajutorul unui sistem de măsuri organizatorice care reglementează procesul didactic.

Serviciul public al societății civile necesită din partea funcționarilor un șir de calități care să fie, în același timp, principii didactice de pregătire, reciclare și perfecționare a funcționarilor publici. Aceste calități trebuie să fie conștientizate, dezvoltate și sistematizate, chiar dacă prezența lor inițială este condiționată într-o măsură mai mare sau mai mică prin însăși încadrarea candidaților la funcții în sistemul serviciului de stat din societate. Firește că într-o societate civilă calitățile indicate sunt prezente de la bun început, într-o măsură mai mare. Principiile privind pregătirea, reciclarea și perfecționarea funcționarilor publici pot fi separate în profesionale și civile.

Principiile civile presupun: dezvoltarea sistemului sporit de răspundere și conștiința civică, inclusiv a unui șir de calități etice specifice, cum ar fi datoria cetățenească; introducerea în comportament a deprinderilor de influență motivată asupra celor din jur, onestitatea și incoruptibilitatea.

Principiile profesionale cuprind: posedarea cunoștințelor speciale din domeniul politologiei, economiei, psihologiei sociale, istoriei și teoriei administrării de stat mondiale și autohtone, sociologiei, dreptului etc.; priceperea de a folosi aceste cunoștințe; dorința de ridicare permanentă a nivelului profesional.

Principiile intercorporative presupun înrădăcinarea deprinderilor activității de producție, inclusiv a calităților de lider, precum și a priceperii de a corela scopuri și căile de atingere a lor.

Principiile orientării corporației birocrăției spre cetățeni și alte instituții publice conduc



la acceptarea unui model de comportament sincer și previzibil, la luarea în considerare a celor mai diverse poziții și priceperea de a găsi rezultanta lor optimă acceptată de societate și care conduce, în același timp, spre atingerea scopurilor politice propuse și acceptate de societate, spre satisfacerea maximă posibilă a necesităților și dezideratelor sociale.

Aceste principii, fiind structurate, presupun existența administrării de stat ca disciplină didactică complexă care cuprinde elemente din diferite domenii ale cunoștințelor. Cunoștințele prevăzute pentru funcționarul public urmează a fi însușite nu, pur și simplu, ca un codice de date abstracte, ci sub formă de „indicații pentru activitate”, ceea ce poate fi asigurat numai printr-o eșalonare specială a cursurilor de educație. În cursurile pentru funcționarii publici urmează a fi incluse neapărat componentele activității administrative reale și ale imitațiilor ei. Rolul sporit al trainingurilor, al aplicațiilor practice, metodelor și procedeele imitative etc. în comparație cu lecțiile și seminarele tradiționale pot contribui la atingerea scopului nominalizat - educarea funcționarilor publici.

Procesul pregătirii, reciclării și perfecționării funcționarilor publici presupune și o bună organizare a acestor activități, subordonată realizării optime a principiilor expuse mai sus și include un sistem de măsuri pentru crearea unor noi instituții speciale de învățământ, de reprofilare și îmbunătățirea celor existente și a subdiviziunilor lor, precum și pentru optimizarea mecanismelor de selectare prin concurs atât a celor care învață, cât și a celor care predau. Realitatea însă e prea departe de acest ideal.

De regulă, perfecționarea se reduce la programe care se realizează într-un interval restrâns de timp și cu rezultatul bine cunoscut - primirea actelor respective despre terminarea cursurilor.

Situația existentă se caracterizează prin influența excesivă a factorilor colaterali față de adevăratele necesități ale sistemului de pregătire a funcționarilor publici. Un element organizatoric al lui ar putea să devină coordonarea activității instituțiilor didactice, care se ocupă de pregătirea și reciclarea funcționarilor publici:

Ar mai fi de adăugat că sistemul avansărilor pe linie de serviciu trebuie corelat cu sistemul reciclării. Prin intermediul acestei mutații de cadre serviciul de stat va putea să se întoarcă cu fața spre problemele reale ale zilei de azi și să devină un serviciu de stat al societății civile.

În conformitate cu standardul de stat, pregătirea funcționarilor publici trebuie să fie orientată, în primul rând, spre studierea teoriei economice și a disciplinelor economice aplicate paralel cu tehnologiile administrative, iar administrarea este considerată drept un domeniu al cunoștințelor preponderent legat cu economia atât sub aspect genetic, cât și al

conținutului. Există, bineînțeles, suficiente motive serioase pentru o astfel de „economizare” a pregătirii funcționarilor. În condițiile crizei adânci când necesitatea soluționării problemelor economice stringente este evidentă, s-ar părea că este întru totul firesc de a pune pe primul loc instruirea economică a funcționarilor publici. În afară de aceasta, într-un trecut nu prea îndepărtat statul era un demiurg al ordinii economice și influența lui asupra proceselor economice se reducea doar la alegerea mecanismelor administrative reușite care îmbină metodele administrative cu cele „economice”. Tradițiile de a califica administrarea drept un fel de „curea de transmisie” de la stat spre economie și pînă în prezent exercită o influență asupra multora.

Dar a considera economia drept domeniu determinant în problemele didactice actuale de pregătire a funcționarilor publici, după părerea noastră, nu este o opinie suficient întemeiată.

Dacă în economia planificată dominația absolută a proprietății de stat determina caracterul general de comandă al administrației de stat, când nimănui nu i-ar fi venit în minte să pună problema legitimității intervenției statului în cutare sau cutare procese economice, apoi în economia de piață situația se schimbă radical. Influența statului se bazează nu atît pe proprietatea de stat, cît pe măsurile de reglementare indirectă prin intermediul legislației, politicii bugetare, folosirea instrumentelor creditar-bănești, pregătirea și realizarea diferitelor programe de stat. Pe deasupra, nu numai că s-au schimbat procedeele, dar s-au redus substanțial și proporțiile intervenției statului în economie. Prin urmare, s-au schimbat și programele didactice.

În mai multe instituții de specialitate se evidențiază patru modele de programe didactice.

**1. Programa după care se studiază administrarea de stat ca linie de separare între politologie, jurisprudență și alte științe umanistice.** Aici se pune accentul pe aspectele politice și organizatorice ale activității structurilor guvernamentale, pe procesul legislativ și activitatea juridică de conciliere, pe valorile de etica comportamentului funcționarilor publici, pe sociologia aparatului de stat și interacțiunea lui socială cu societatea.

**2. Programe orientate spre dobîndirea cunoștințelor profesionale în domeniul tehnologiilor administrative.** Această formă se bazează pe studierea administrării, în ansamblu, dar nu numai pe activitatea aparatului de stat, punîndu-se accentul pe aspectele aplicate ale ei cooptate din diferite discipline. Modelul instruirii își găsește un suport în așa discipline administrative cum ar fi: evidența și controlul, conduita oamenilor în organizații, managementul financiar, marketingul, planificarea organizatorică, arta adoptării hotărîrilor etc.

**3. Programe orientate spre politica socială.** Conform acestei programe se pregătesc

specialiști care au însușit procedee de formare, de analiză și apreciere a politicii sociale, avînd o calificare suficientă pentru elaborarea deciziilor la un nivel înalt al administrării de stat, precum și a programelor sociale. Acest model pune în centrul studierii un program special, procedeele de pregătire ale lui, căile de înfăptuire, controlul asupra rezultatelor, aprecierea lor.

#### **4. Programe care prevăd însușirea serviciului de stat ca specializare secundară.**

Baza acestui model o constituie premisa potrivit căreia serviciul de stat nu este o profesie primară. Logica aici e următoarea: cei care lucrează în administrația publică, întâi au căpătat o pregătire profesională în diferite domenii.

Aceștia pot fi juriști, economiști, ingineri, pedagogi, medici etc. Acești specialiști profesioniști sunt angajați de guvern pentru ca ei să poată lucra în folosul statului, fiecare în domeniul său.

Conform acestui model pregătirea funcționarilor publici înseamnă specializarea profesioniștilor care au ales serviciul de stat ca sferă de aplicare a cunoștințelor și priceperilor lor căpătate anterior. Evident, acest specialist trebuie să se concentreze înainte de toate asupra disciplinelor juridice necesare pentru funcționarii specialiști în ansamblu cu unele cursuri administrative (dirijarea personalului, planificarea strategică, bugetul, care nu prea se deosebesc de programele didactice din domeniul managementului comercial).

Fiecare dintre modelele de programe didactice demonstrate au unele avantaje, dar, totodată, și neajunsuri. Principalul este ca pe baza lor să se elaboreze o concepție în care ar fi folosite toate elementele pozitive, totodată, ținîndu-se seama de specificul propriilor scopuri și moduri de abordare, de tradițiile autohtone de pregătire a specialiștilor de nivel universal și, firește, de existența profesorilor cu o bună pregătire. Oricare administrator, indiferent de faptul dacă lucrează într-o organizație particulară sau de stat, trebuie să posede trei calități: cunoștințe și deprinderi profesionale, inclusiv cunoștințe speciale, aptitudini analitice în domeniul respectiv și măiestrie în utilizarea instrumentelor managementului; calități omenești care înseamnă priceperea de a lucra ca membru al echipei și a organiza activitatea coordonată în grupul al cărui conducător este, gîndire strategică, plus capacitatea de a vedea organizația ca un întreg, ceea ce presupune înțelegerea interdependenței diferitelor funcții organizatorice și influența modificărilor diverselor părți ale organizației asupra întregului. Ea presupune, de asemenea, viziunea relațiilor reciproce ale sarcinilor particulare cu cele ramurale, locale și regionale, la fel și cu anturajul politic social și economic la nivelul țării luate în ansamblu.

Pornind de la această construcție schematică și ținînd seama de specificul serviciului

public din Republica Moldova, pot fi trasate scopul și sarcinile principale ale programelor didactice utilizate la Academia de Administrare Publică. Scopul principal al programelor de instruire la Academie este formarea la audienți și studenți a deprinderilor analitice și administrative profesionale paralel cu asigurarea, însușirea contextului social-politic și normativ al relațiilor reciproce dintre stat și societatea civilă.

Toate programele trebuie să fie subordonate unei singure cerințe: să dezvolte la fiecare audient și student capacitățile de analist, specialist și de lider. Din acest scop comun decurg unele sarcini mai concrete ale programelor de instruire.

**În primul rând**, specialiștii în domeniul serviciului public trebuie să cunoască anturajul extrem de complicat în care lucrează organele din administrația publică, ceea ce înseamnă că la rezolvarea problemelor care apar în fața lor nu se pot aplica soluții „unidimensionale”. Iată de ce priceperea de a dialoga și a purta tratative, de a coordona diferite interese și poziții ca parte componentă a însușirii teoriei moderne a organizării constituie o parte componentă obligatorie a măiestriei profesionale a funcționarului public.

**În al doilea rând**, funcționarii publici din zilele noastre, avînd diplomă de specialist în administrare, trebuie să posede metodele și procedeele reformei organizațiilor de stat, aptitudini care le-ar permite să dirijeze procesele inovaționiste, să depășească inerția socială și organizatorică a structurilor birocratice.

**În al treilea rând**, absolvenții trebuie să înțeleagă menirea socială, sensul social și civic al funcțiilor administrative fără de care aparatul de stat nu se află în slujba oamenilor, ci a tot felul de sisteme autoritare și cîrmuitori sau că este propria lor slugă.

**În al patrulea rând**, audienții și studenții trebuie să însușească necesitatea de a apăra și dezvolta procesele democratice legate de participarea populației la rezolvarea sarcinilor administrative.

**În al cincilea rând**, acei care se pregătesc să devină funcționari publici trebuie să țină minte că în procesul exercitării atribuțiilor serviciului public este nevoie de sinceritate și onestitate.

De aici și rezultă, credem noi, că instruirea funcționarilor publici nu trebuie să se reducă la un cadru restrîns al tehnicii de administrare, adică la ceea ce se numește mecanism de funcționare a mașinii de stat. O importanță nu mai mică ar trebui să i se acorde aspectului normativ-estimativ al serviciului public care reflectă importanța specifică a acțiunilor organelor de stat. Acest aspect normativ-estimativ este asigurat prin însușirea disciplinelor umanitare, juridice și politico-sociologice care permit a demonstra sub toate aspectele sensul și conținutul strategiilor administrative ale statului.

Aceste sarcini ale programelor se realizează la Academia de Administrare Publică care își concentrează atenția asupra transmiterii cunoștințelor standardizate și a comportamentelor codificate. În acest an de învățămînt rectoratul Academiei și-a pus drept scop să prezinte un model nou de curs intensiv, în cadrul căruia sunt următoarele elemente - cheie:

Instruirea mai aprofundată în domeniul teoriei și practicii administrației publice. Toți administratorii de astăzi trebuie să cunoască bine factorii ce influențează dezvoltarea administrației publice. Ei trebuie să știe care sunt la ora actuală controversele acestei importante activități sociale. În acest scop, la studierea științelor administrative s-a majorat esențial numărul de ore ceea ce va permite ca audienții și studenții să însușească în detalii măiestria menținerii nivelului lor profesional la cotele pe care le dictează momentul. Suntem convinși că pe parcursul anilor de studii audienții și studenții noștri vor înțelege bine faptul că obiectul îngrijirii politice este omul, că arta de a guverna e știința de a ne adapta naturii poporului.

Al doilea moment important în scopul realizării sarcinilor programelor de instruire este responsabilitatea politică în orice activitate publică.

Administratorii publici trebuie să fie la curent cu toate procesele dinamice, care au loc în viața politică. Ei trebuie să aibă drept punct de plecare științele managementului și neimplicarea directă în politica tradițională. Dar cînd se vorbește despre activitatea politică și cea administrativă nu trebuie să fie înțeles ca deosebire dintre „program public” și „politică” și „administrare” sau „executare”.

Programele politice și administrarea sunt inseparabile. Nu putem afirma că rolul politicianilor de a stabili programe politice, iar al administratorilor de a implementa deciziile de program. Organele administrației publice nu există în vacuum, dar sunt strîns legate într-un mediu mai larg, nu sunt izolate, ele se influențează reciproc. Unii îi completează pe alții sau activează împreună. Corelația strînsă dintre politică și administrarea publică este o realitate obiectivă.

Al treilea moment important în activitatea Academiei în scopul realizării sarcinilor programelor de instruire constă în faptul ca administratorii să devină buni manageri pentru a asigura o legătură calitativă cu toate organele administrației publice, să folosească planificarea care formează la funcționari un „simț al viitorului”, dezvoltă posibilitatea de a face față presiunilor evenimentelor prezentului, de a nu pierde perspectiva.

Cele expuse au punctat tendința de a construi sistemul instruirii și perfecționării cadrelor în așa fel, încît să putem modela tipul administratorului profesionist de profil larg. Aceasta rezultă din modul general al administrării de stat la etapa actuală de dezvoltare istorică.

## SERVICIUL DE STAT ȘI TEORIA BIROCRAȚIEI

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2007, nr. 4*

Secolul al XXI-lea presupune noi forme de gândire, un comportament adecvat cerințelor vremii și colaborare competentă între oameni, dictează necesitatea dezvoltării factorului subiectiv. Tot ceea ce urmează să se realizeze în această perioadă istorică va fi posibil numai în cazul în care va exista o administrare modernă, o „nouă concepție de administrare”, constată Tatiana Șaptefrați, doctor în științe, profesor al Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, în articolul „Concepții cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”. „Trebuie să fie o sinteză a teoriei și practicii, a analizei și intuiției, a cunoștințelor funcționale și iscusinței de a conduce subalternii, a capacităților de a întreține legături de afaceri cu partenerii și clienții din țară și de peste hotare”<sup>1</sup>. Citind aceste rânduri, am rămas cu o impresie plăcută despre faptul că acest savant cunoaște profund rolul și locul administrației publice în societate, principiile de bază ale conducerii în stat.

Așadar, la etapa actuală, poate mai mult ca oricând, se simte necesitatea dezvoltării științei administrației publice bazate pe principii proprii care să constituie, în același timp, instrumente specifice de cercetare în acest domeniu, capabile să determine particularitățile, autonomia științei administrării în raport cu celelalte științe sociale. În acest context, un interes deosebit îl prezintă teoriile marilor doctrinari cu privire la perspectivele administrației publice. Autorul lucrării menționate afirmă că în literatura de specialitate există diverse opinii privind știința administrației și îi numește pe doctrinarii francezi Alexandre-François Viven și Charles-Jean Bonin (1845) care calificau știința administrației ca o știință a principiilor raționale ale administrației (Ioan Alexandru, 1999). În Germania și Austria, știința administrației își are rădăcinile în sec. XVII, unde în cadrul învățământului erau incluse discipline privind științele camerale sau cameraliste. Reprezentantul acestui curent, Lorenz von Stein, considera, în lucrarea „Teoria administrației”, știința administrației ca o știință politică, iar dreptul administrativ - ca o parte componentă a

teoriei administrației. Lorenz von Stein susținea că teoria administrației analizează și explică toate forțele, tendințele și legăturile ce guvernează realitățile vieții statului sub toate aspectele sale<sup>2</sup>.

În orice societate modernă aparatul administrării de stat se întemeiază, practic, pe principii democratice. Totodată, cuvintelor „funcționalism” și „birocrăție”, atât de frecvent întâlnite în vorbirea noastră cotidiană și în lexicul politic, de obicei, li se atribuie doar un sens negativ. Din păcate, acest lucru este adeseori corect. Dar nici pe departe întotdeauna.

Este greu să ne imaginăm un stat modern fără un sistem birocratic. Viața noastră obștească are un astfel de caracter, încât fără el activitatea cotidiană, pur și simplu, s-ar opri. Așa-zisa birocrăție rațională este trecută, pe bună dreptate, în rîndul celor mai importante investiții sociale ale civilizației. În același timp, nicio instituție de stat nu este supusă unei critici permanente, atât de aspre și întru totul justificate, cum se întâmplă cu birocrăția.

Acest paradox are multe cauze sociale, politice, psihologice. Multe lucruri se explică în acest sens, prin necunoașterea, neînțelegerea sensului obiectului. Foarte des se confundă, bunăoară, trei noțiuni apropiate din punct de vedere semantic, însă totuși diferite: principiile birocratice universale privind organizarea administrării, birocrăția ca pătură socială care exercită dirijarea permanentă a mașinii de stat și birocrațismul ca maladie socială proprie funcționarilor și aparatului administrativ. Și mai puțini oameni știu că birocrăția, în diferite state și în diferite perioade, cu toate trăsăturile lor comune, se deosebesc mult una de alta prin statutul social și juridic, prin nivelul de organizare și de eficiență, prin locul ce le revine în structura puterii de stat, pur și simplu, prin gradul de onestitate sau de corupere, prin nivelul așa-zisei morale administrative.

**Noțiuni generale despre birocrăție.** Termenul de birocrăție a fost introdus în Franța la începutul sec. XIX și era considerată ca o formă specifică a structurilor și relațiilor de conducere, caracterizată prin existența unei pături de funcționari privilegiați, chemați să realizeze: 1) puterea și dominația în organizație; 2) izolarea puterii administrative de cea legislativă, iar una și alta - de voința și hotărârile majorității membrilor organizației; 3) atribuirea funcțiilor de control persoanelor responsabile de executare; 4) un sistem de personificat al conducerii; 5) crearea unui sistem de dependență în exercițiul funcțiunii, care conduce la supremația formei asupra conținutului. Cele mai importante particularități ale birocrăției sunt: ierarhia, reglementarea rigidă, mulțimea de trepte la transmiterea informației, conformismul și autoritarismul conștiinței și comportamentului.

**Caracteristicile birocrăției sunt:** o ierarhie de birouri și canalizarea comunicării între nivelurile ierarhice; dozarea și păstrarea secretului; sferele de autoritate clar definite, determinate de reguli generale și guvernate de regulamente; separarea administrativă a activităților oficiale de treburile private.

**Oficialii birocratici**, potrivit lui Weber, sunt numiți de sus (nu sunt aleși); se bucură de o slujbă pe viață și de statut înalt; au salarii și pensii fixe; au o vocație și simț de loialitate față de cariera și biroul lor.

Birocrația posedă o superioritate puternică față de alte forme de dominație, deși aceasta nu înseamnă neapărat o mai mare eficiență în atingerea scopurilor, întrucât autoritatea și eficiența trebuie măsurate întotdeauna pornind de la obiective clar definite. Mai presus de orice, birocrația este legată de economia capitalistă de piață, care pretinde utilizarea neambiguă și continuă a administrației publice și private.

**Conceptele de bază ale fenomenului birocrăției.** Conceptul de birocrăție este înțeles, de obicei, ca unul din „tipurile ideale” ale lui Weber care privește organizarea rațională și eficientă, comportând atribute specifice atât pentru pozițiile în aparatul administrativ, cât și pentru persoanele, care le ocupă. Valoarea lui deplină nu poate fi întrevăzută decât privind birocrația nu doar ca pe un rezultat al procesului mai larg de raționalizare, dar și în termenii lucrărilor lui Weber asupra democrației și dominației. Dominația sau exercitiul legitim și instituționalizat al puterii cere un anumit tip de administrație și, prin urmare, un rol pentru funcționarul interpus între lider și electorat în cadrul unui sistem democratic.

Tipul rezultat de organizație depinde de natura legitimației elaborate atunci când cel puternic își justifică puterea în fața subordonaților. Birocrația se dezvoltă atunci când legitimitatea este de tip rațional-legal, accentuând exercitarea impersonală a puterii, potrivit regulilor raționale, în fond, întreaga multitudine de interpretări a birocrăției poate fi de următoarele patru tipuri de bază: weberian, marxist, „imperial” („asiatic”) și „realist”.

**Concepția Max Weber – Woodrow Wilson.** La începutul sec. XX marele sociolog german Max Weber a elaborat concepția birocrăției raționale ca bază a organizării tipului modern care a luat locul organizării patriarhale (sau patrimoniale în accepțiunea lui Weber). De menționat că această concepție constituie fundamentul sensului contemporan al problemei, precum și practicii administrării de stat.

Apariția organizării birocratice în sensul weberian al cuvîntului este considerată de mulți teoreticieni și cei care cunosc practicile administrației publice drept o etapă la fel de importantă în dezvoltarea civilizației umane ca și trecerea de la relațiile feudale la cele capitaliste. Această organizare este foarte importantă, reieșind și din faptul că ea a luat



locul sistemului patriarhal al administrației medievale cunoscut ca sistem care se caracterizează prin faptul că omul de rînd, fără bani și fără relații cu cei ce dețineau puterea, de cele mai multe ori nu-și mai găsea dreptatea: lipsea practica de examinare a dosarelor, nu erau definite modul și termenele punerii lor pe rol. În toată activitatea organelor de stat dominau voluntarismul, atitudinea arbitrară, mita, protecția. Factorul hotărîtor erau nu activitatea omului, nu circumstanțele concrete, ci statutul lui, averea, relațiile, abilitatea de a intra în grațiile persoanei trebuincioase. Apariția concepției lui Weber în calitate de alternativă a sistemului patriarhal a fost primită ca o prefigurare a altei forme contemporane de soluționări a sarcinilor curente, căreia (în varianta ei ideală) îi sunt proprii gestionarea treburilor de către executori competenți și nepărtinitori în deplină concordanță cu legislația și cu procedura, cu rigurile lucrărilor de secretariat fără nicio dependență de aspectele subiective.

Este important să accentuăm, că organizarea birocratică propusă de Weber presupune supremația procedurilor obligatorii cu caracter general, a căror executare nu depinde de faptul cine anume și în raport cu cine le îndeplinește. Toți sunt egali în fața ordinii generale. Unificarea devine o garanție împotriva neajunsurilor unor oameni concreți și eventualelor abuzuri. Trebuie să recunoaștem că nouă și acum, la începutul sec. XXI, nu ne ajung aceste forme de organizare a administrației publice.

Principalele caracteristici ale birocrăției, potrivit punctului de vedere al lui Weber, se reduc la următoarele:

a) competența fiecărui nivel birocratic este strict reglementat, adică fixat în anumite normative. Studiind practica organizării administrației publice din Anglia, am observat că toate reglementările în activitatea organelor de stat erau stipulate în 13 volume mari (spuneau că prin anii 60-70 ai sec. XX erau 30 de volume);

b) organizarea ierarhică a structurilor birocratice se bazează pe principii ferme stabilite prin subordonarea funcțiilor;

c) întreaga activitate organizatorică internă supusă formelor legale (difuzarea informației, adoptarea deciziilor, pregătirea ordinelor și directivelor etc.) este desfășurată în forma unor documente scrise destinate păstrării lor ulterioare;

d) toate persoanele cu funcții de răspundere trebuie să fie buni specialiști în domeniul administrării, adică să fie competente nu numai în sfera obligațiilor lor profesionale de serviciu (de exemplu, în calitate de jurist, economist, inginer, militar etc.), precum și în domeniul normelor, regulilor și procedurilor legate de activitatea birocratică luată în ansamblu<sup>3</sup>.

În alt caz, Weber a definit birocrăția ca pe o „organizație cu o structură piramidală a puterii care folosește forța de acțiune a regulilor universale și nepersonale pentru a susține această structură și acordă principala atenție aspectelor indiscrete ale administrării”<sup>4</sup>.

Fiind unul dintre marii metodologi ai științei, Weber înțelegea prea bine caracterul iluzoriu al oricăror definiții cu pretenții de universalitate și efectua analiza la nivelul așa-ziselor tipuri ideale, punând în evidență principalele trăsături invariabile, neschimbătoare, stabile ale birocrăției. Weber a consemnat birocrăția foarte clar: organizația birocratică fiind o structură instituțională mult mai organizată pentru rezolvarea sarcinilor complicate ale organizării în societatea modernă și temelia raționalității ei constă în depersonalizarea funcționării ei, ceea ce oferă o garanție împotriva samavolniciei unor executori concreți.

Organizarea birocratică, în accepțiunea lui Weber, din punct de vedere tehnic este cea mai perfectă dintre toate formele organizatorice existente pînă în prezent, lucru de care s-au convins atît teoreticienii în domeniu, cît și practicienii cu experiență din republica noastră. Superioritatea ei care s-a afirmat în operativitate, competență, continuitate, caracter unitar, subordonare, stabilitate, ieftinătate relativă și în caracterul anonim al activității o ridică atît de sus față de toate celelalte tipuri de organizare în măsura în care producția mecanizată este mai presus decît cea manuală. Cu alte cuvinte, birocrăția înseamnă dominarea profesionalului asupra incompetenței, normei asupra voluntarismului, caracterului obiectiv asupra subiectivismului.

După cum se știe, istoria evoluează în ritmuri nespuse de mari spre raționalismul tehnologic. În acest proces, după cum afirma Max Weber, birocrăția este un element major. Profesoara Tatiana Șaptefrați vede concepția sa asupra tipului ideal de construcție a birocrăției concentrată în șase precepte:

1. Există zone de jurisdicție statice și clar definite, ele sunt determinate de legi sau reguli administrative.
2. Organizarea și distribuția activităților se bazează pe diviziunea muncii.
3. Autoritatea care comandă eliberarea de sarcini într-o organizare nu este arbitrară ci stabilită și prestabilă.
4. Managementul birocratic se bazează pe documente scrise, cunoscute ca „dosare” și care sunt păstrate în formele lor originale.
5. Organizarea funcționarilor este bazată pe ierarhie, fiecare funcționar este supus controlului și coordonării unui funcționar de rang superior, care, la rîndul său, răspunde

în fața altui superior de acțiunile sale și ale subalternilor săi, șeful are dreptul să stabilească sarcini, iar subalternii au datoria să asculte.

6. Funcționarilor li se oferă posturi pe bază de contracte liber consimțite și mutual legitimate. Personalul este selecționat pe criterii de calificare profesională și pentru pozițiile manageriale se cere și o perfecționare de expert în domeniu, la modul ideal, recrutarea se bazează pe examinare, certificare sau diplome de absolvire a școlilor care pregătesc cadre pentru posturile respective<sup>5</sup>.

Dacă ar fi să totalizăm descrierea modelului weberian, vom evidenția trei postulate „ideologice” ale distinsului sociolog german:

- a) birocrația îl servește cu aceeași eficiență pe „patronul”, său politic, dar, în același timp, nu se încadrează în politică;
- b) aceasta este una dintre cele mai bune forme posibile de organizare;
- c) cea mai importantă calitate a ei este independența de influența factorului uman subiectiv asupra adoptării deciziilor.

Prin aceste postulate și se dă răspuns la întrebarea care apare destul de des în viața noastră obștească: birocrația este un bine sau un rău? Are sau nu birocrația viitor și care este viitorul nostru - cu birocrație sau fără ea? Prin ce se deosebește birocrația de birocrațism? Pe cât de adevărat este sistemul birocraț de administrare, care s-a constituit de-a lungul veacurilor și în ce măsură corespunde el cerințelor zilei de azi și, cu atât mai mult, exigențelor zilei de mâine?

**Conceptia lui Karl Marx.** Teoreticianul socialist german, fondatorul comunismului revoluționar și al materialismului istoric avea un punct de vedere diametral opus și principial asupra birocrației. Dacă Weber se manifestă în interpretarea birocrației prin abordarea valorilor ca un pozitivist neutru centrist, apoi Marx cu atitudinea sa vădit negativă față de utilitatea socială universală a statului se situează în atitudinea sa față de birocrație pe poziții diametral opuse. Birocrația apare, în descrierea lui K. Marx, ca un rău absolut. La el se observă și substituirea interesului obștesc prin interesul particular al puterii și al unui funcționar concret, și capacitatea organică a birocrației de a rezolva adevăratele probleme, și caracterul corporativ, și carierismul, și pretențiile ei de a monopoliza competența și formalismul. Dacă luăm în ansamblu, birocrația, în opinia lui Marx, este un organism parazit, în principiu, incapabil de a fi un purtător al rațiunii sau un exponent al intereselor generale.

Pe parcursul istoriei administrației au existat mai multe modele și sisteme birocratice de conducere a organizației. Vom examina doar unele dintre ele.

**Modelul „imperial” („asiatic”).** Acest model și-a găsit o reflectare mai deplină în imperiile asiatice. De aici a apărut și denumirea de „asiatic”. Forma lui clasică este birocrăția chineză.

În China antică, după cum se știe, nu exista dreptul de proprietate privată asupra pământului. Unicul proprietar al tuturor pământurilor țării era împăratul. Toți supușii, potrivit tradiției confucianiste, erau considerați un fel de membri ai unei familii mari, capul căreia era împăratul. Respectiv, demnitarii (funcționarii) erau administratori ai proprietății imperiale. În sistemul birocratic al dinastiei Han pînă și instituțiilor principale li se dădeau denumiri de constelații. Pe de altă parte, firea omului era privită ca o îmbinare din bine și rău. De un de și sarcina birocrăției consta în atenuarea consecințelor negative ale acțiunilor cauzate, în principiu, de cusururile oamenilor, asigurînd, astfel, puterea eficientă a împăratului.

În China exista, de asemenea, un sistem specific de examinare a candidaților pentru ocuparea unui post de funcționar. În perioada dinastiei Min, examenul pentru evidențierea celor mai capabili se organiza o dată la trei ani, care se desfășura în trei sesiuni, cîte trei zile fiecare. La prima sesiune candidatul scria trei compuneri și un poem din opt strofe. La a doua - el scria cinci compuneri pe teme învechite demult. La a treia sesiune candidatul scria cinci compuneri la tema „Măiestria conducerii”.

Cei care susțineau cu succes examenul (aproximativ 2 la sută) erau admiși la ultimul examen care se desfășura în capitală. Examenul avea loc timp de o zi și includea compunere pe tema politicii curente. Cei care reușeau la acest examen, puteau deveni funcționari, și cu cît nota de la examen era mai mare, cu atît mai înalt era și postul în serviciul de stat. Acest sistem lucra destul de eficient.

Europenii l-au însușit prin anii 1815-1830 și l-au folosit în 1832. În anul 1854 eficacitatea acestei metode a fost controlată de o comisie în frunte cu Macoleem, iar în anul următor au aplicat-o în Anglia.

În cadrul examinării din China era deosebit de importantă baza literară. Se considera că studiile respective și capacitățile literare adevereau pregătirea pentru orice serviciu de stat. Acest sistem prevedea testarea capacității candidaților de a sluji eficient împăratului. Important în acest caz era asigurarea stabilității, statorniciei și a caracterului rigid al sistemului, indiferent de schimbarea condițiilor și a circumstanțelor istorice.

În China se stabiliseră și unele mecanisme de subordonare a funcționarului bunăvoinței împăratului, și anume:

a) lipsa la funcționari a unei specializări înguste care le-ar fi oferit posibilitatea de a opera o interschimbabilitate nedureroasă;

b) surplusul permanent de candidați la funcțiile care urmăresc același scop. Preten dentul la funcție putea aștepta mult timp, dar durata de așteptare putea să fie redusă prin intermediul mitei, și totuși succesul nu era garantat;

c) limitarea la maximum a perspectivelor carierei pe scara ierarhică:

d) dependența personală a tuturor funcționarilor de împărat;

e) măsuri dure contra relațiilor neformale în rîndul funcționarilor pentru a preîntîmpina apariția în mediul lor a coalițiilor stabile. Aceste măsuri se limitau la interzicerea categorică a prieteniei personale între funcționarii care aparțineau unui clan familial din aceeași proveniență - restricție prevăzută în codul moral al birocrăției chineze; neadmiterea căsătoriei cu femei din rîndul populației locale, de a procura bunuri în proprietatea sa sub jurisdicția funcționarului;

f) dependența financiară a funcționarului nu de salariul oficial - de obicei, nu prea mare, ci de abilitatea de a stoarce din supușii împăratului maximum de venituri, inclusiv în profitul personal, ceea ce în mod inevitabil îl transforma pe funcționar într-un infractor ușor vulnerabil care încalcă legile cu toate consecințele demascării ce decurg din această situație cu reînchiderea și riscul că pînă și cel mai apropiat nu va fi în stare să-l țină „la cîrlig” etc.;

g) lipsa la funcționari a oricăror garanții personale împotriva concedierilor după bunul plac, retrogradării și transferurilor;

h) practicarea unui control extrem de riguros asupra a ceea ce era mai periculos pentru puterea birocrăției supreme și medii prin intermediul rețelei ramificate a poliției secrete.

Analizînd principiile de organizare a administrației chineze, cercetătorul rus Pere lomov numește o serie de mecanisme care și formează o teorie politică pusă, practic, la baza sistemului de stat chinez. Aceste mecanisme, formulîndu-le succint, se vor reduce la următoarele:

a) reînnoirea sistematică a aparatului. Acest mecanism se mai folosește și în zilele noastre cu denumirea de rotație a cadrelor;

b) posibilități egale pentru funcționari;

c) gradație distinctă și principală în interiorul clasei guvernante;

d) unificarea gîndirii păturii funcționarilor;

e) supravegherea din partea cenzorilor;

f) responsabilitatea personală strictă a funcționarului<sup>7</sup>.

Toate aceste doctrine politice despre care s-a vorbit sunt o dovadă, cît de durabile erau în China forțele de a-i ține pe birocrați „în frîu”.

Au fost și alte sisteme despotice care rămâneau cu mult în urma Chinei în ce privește nivelul raționamentelor și organizării sistemului „curelelor de transmisie”. În India, de exemplu, șperțurile birocratice era privite cu un fel de îngăduință filozofică.

Încă cu 2500 de ani în urmă, Cantilia, ministru principal al împăratului Ceandrapurta Mauruia, a enumerat în cartea Artachastra 40 de modalități prin care funcționarii își însușeau veniturile statului, însă, văzînd acest lucru, a conchis într-un fel liniștit: „După cum nu poate fi simțit gustul mierii sau al otrăvii, dacă ele nu se află pe vârful limbii tale, tot astfel funcționarului guvernamental îi este imposibil să guste măcar puțin din veniturile împărătești. După cum despre peștele care plutește sub apă nu se poate spune că nu bea apă, tot astfel și despre funcționarul guvernamental nu se poate spune că își însușește banii. Este posibil de a stabili deplasarea păsărilor care zboară în înaltul cerului, însă nu e cu putință de a găsi țintele ascunse spre care se îndreaptă funcționarii guvernamentali”<sup>78</sup>.

În limitele modelului oriental, un serviciu public propriu-zis nu a existat. Toți funcționarii lucrau pentru asigurarea necesităților puterii centrale și ale lor proprii și nicidecum pentru nevoile oamenilor. Iată de ce, chiar dacă unele atribute pur exterioare se aseamănă cu birocrăția europeană a timpurilor noi, ea s-ar putea caracteriza mai corect drept pseudobirocrație.

Ceea ce era în timpurile străvechi în imperiile europene, birocrăția de atunci pare a fi o variantă mixtă, deoarece în limitele tradiției politice europene activitatea funcționarilor statului încă de pe timpul Romei Antice era considerată nu numai ca o slujire a suveranului, ci și o exercitare a funcțiilor publice autoritare, necesare tuturor păturilor societății. Prin aceasta și se explică faptul că birocrățiile europene vechi ar trebui clasificate drept variantă „semiimperială”.

**Specificul moldovenesc al birocrăției.** Pe parcursul multor secole în Moldova s-au îmbinat diferite variante ale modelului „imperial”: pînă în secolul XVIII a dominat un amestec al lui din variantele bizantină și tătară. Mai tîrziu, lui i s-au adăugat elementele din absolutismul european, adică ale variantei „semiimperiale”. Dar începînd cu sec. XIX, mai ales din a doua jumătate, au început să se dezvolte și unele elemente ale modelului birocrăției raționale. Luat în ansamblu însă modelul imperial al serviciului de stat a predominat pînă în anul 1941, iar în perioada sovietică i s-a dat un nou impuls puternic. A fost creat sistemul sovietic administrativ de comandă.

Sistemul dat era orientat spre centralizarea executivă a puterii de stat și slăbirea bazelor democratice și de autoadministrare a localităților. Se crea impresia că sistemul de autoadministrare prin comandă uneori parcă se îneca în propria sa putere. Eficiența ime-

diată a stimulării administrației sovietice prin presiune a fost demonstrată destul de evident, mai ales, în primele decenii de după Războiul al II-lea Mondial. Foarte curînd, pe teritoriul Moldovei rolul sovietelor a fost minimalizat considerabil, democrația sistemului sovietic s-a deformat și purta un caracter formal, iar adevărații stăpîni ai situației erau organele executive, puternicul aparat administrativ-birocratic, condus de comuniști. Așa a fost pînă în anul 1991 - anul dobîndirii independenței.

***Unele teorii și orientări potrivit schemei de clasificare a birocrațiilor comparative.*** Începînd să dezvolte o schemă de clasificare sau tipologie pentru administrarea publică comparativă, Fred Heady și-a pus trei întrebări majore. **Prima:** care sunt principalele trăsături caracteristice care descriu compoziția modelelor ierarhice și bihevioriale ale birocrățiilor? **A doua:** pînă la ce nivel birocrățiile sunt organizații cu scopuri multiple, adică care nu numai trasează direcțiile, dar și le traduc în viață? **A treia:** care sunt principalele metode ale acelor organizații, ca, de exemplu, organele legislative, care încearcă să controleze activitatea birocrățiilor și cît de eficiente sunt aceste metode?

Heady a ajuns la concluzia că toate birocrățiile se clasifică în următoarele categorii: tradițională, autocrată, elita biocratică, poliarhică competitivă, semicompetitivă a partidelor dominante, mobilizatoare și totalitar-comunistă. În sistemele autocratice tradiționale elita conducătoare provine din familiile cu statut monarhic sau autocrat. Birocrația civilă și militară servește ca instrument al elitei, care se bazează pe ea pentru a face schimbările, pe care le vrea și pentru a le evita pe cale nedorită. În acest caz progresul economic e limitat, deoarece elita politică nu are interes față de el, iar sistemul evită schimbările în cazul său. Etiopia sub conducerea lui Haile Selassie și Irakul sunt exemple bune de sisteme tradiționale autocrate, însă la acest model se referă și multe alte țări din Orientul Apropiat și Africa de Nord.

Sistemele de elită birocratică sunt acelea, în care elita tradițională a fost înlocuită cu funcționari civili sau militari. Această elită proclamă scopuri modernizate, care nu întotdeauna sunt susținute de populația în masă. În acest caz partidele politice și participarea populației la administrare sunt puțin dezvoltate. La această categorie de țări se referă Thailanda, Nicaragua. Coreea de Sud, Irakul, Indonezia, Siria, Guatemala și Paraguay.

În sistemele poliarhice competitive prefixul *poli* înseamnă distribuirea puterii între cîteva elite, inclusiv între negustori, proprietarii de pămînt, liderii colectivelor muncitorești și de intelectuali. Ca și în Statele Unite ale Americii, în multe țări ale Europei Occidentale aceste sisteme permit participarea maselor populare la administrare, desfășurarea alegerilor libere, existența unui sistem deschis de partide politice și posibilitatea

de a trasa politica în instituții reprezentative. Dat fiind faptul că aceste guverne au nevoie de susținere din partea poporului, ele, de obicei, desfășoară activități de scurtă durată și au posibilități reduse în asigurarea serviciilor și reglementarea lor. În aceste cazuri se pot întâmpla intervenții militare, însă cu caracter temporar. Israelul, Libanul, Argentina, Grecia, Brazilia, Ceylonul, Nigeria, Turcia, Jamaica, Costa Rica, Malaysia și Filipinele pot fi atribuite la acest grup.

Sistemele semicompetitive ale partidelor dominante indică un fel de aparență a opoziției permise, însă partidul majoritar e strâns asociat de lupta pentru libertate contra colonialismului sau naționalismului, iar partidele de opoziție, deși tolerate, sunt, de obicei, tratate ca grupuri ce încalcă ordinea. De exemplu, în Mexic partidul Partido Institucional Revolucionario (PIR) se asociază cu revoluția din 1917, iar în Italia Partidul Congresului - cu eliberarea de sub ocupația britanică.

Sistemele mobilizatoare au adeseori lideri foarte înflăcărați sau tineri agresivi din elită, care tind spre dezvoltare și naționalism. Birocrația e controlată, loială și neutră, ea dispune de un statut înalt și are scopul controlării situației, atrage oameni dintre cei mai instruiți ai țării. Sistemele totalitar-comuniste sunt state cu un singur partid în care predomină filozofia marxist-leninistă. Dar fiind faptul că toată activitatea economică și socială în societate e dirijată de stat, birocrațiile comuniste sunt extrem de complexe.

Partidul servește drept mecanism de control și birocrația lui e un fel de paralelă a celei civile. Viața birocraților comuniști e grea, deoarece ei trebuie să-și demonstreze atât devotamentul lor față de partid, cât și competența birocratică, iar aceste două elemente sunt întotdeauna compatibile. Acest tip de sistem este exemplificat de fosta Uniune Sovietică și aliații ei din Europa de Est.

În ansamblu, tipologia lui Heady reflectă varietatea relațiilor politice și administrative posibile. Probabil, nu toate țările pot fi atribuite la o anumită categorie a unei scheme de acest fel, dar o asemenea schemă e un punct inițial pentru analiza diverselor sisteme administrative.

Întrebându-și cuvinte din optică, Fred Riggs folosește concepția lui Weber privind tipurile ideale pentru a descrie procesul administrativ în regiunile în curs de dezvoltare. În societățile mai puțin dezvoltate structurile administrative îndeplinesc câteva funcțiuni. Astfel, un șef de trib poate fi judecător, poate fi corp de jurați și chiar zeu. În societățile mai dezvoltate structurile administrative sunt mai specializate, iar diviziunea muncii - mai pronunțată.

După cum se vede, nu toate țările sunt atribuite la o categorie sau alta în schemele



vieții administrative. Însă nu diminuează valoarea încercărilor de a obține unele noțiuni despre puterea administrativă în general prin intermediul studierii procesului de dezvoltare a problemelor specifice de către diferite noțiuni și culturi. Ham Ekeit, de exemplu, a sugerat, ca instituțiile publice ale țării, pentru a supraviețui, trebuie să corespundă culturii politice a națiunii.

***Cu privire la teoria birocrăției „realiste”.*** În ultima perioadă istorică se practică un anumit mod de tratare a birocrăției „realiste”. Anume o astfel de birocrăție se poate considera dominantă în țările democrației apusene. Dacă vom analiza mai bine această birocrăție „realistă”, vom observa o completare treptată și o modernizare a modelului lui Weber.

Pentru acei care au studiat modelul weberian, este cunoscut faptul că construcțiile lui Weber servesc în mare măsură ca temelie pentru dezvoltarea disciplinelor administrative din sec. XX. În special, aceasta se referă la școala formală („clasică”) care și-a concentrat eforturile asupra studierii structurilor organizatorice asupra ierarhiei lor, interacțiunii curentelor informaționale, statutului funcționarilor de diferite niveluri, reglementării normative a tuturor aspectelor activității organizației.

De pe la sfârșitul anilor ’20 ai secolului trecut, paralel, a început să se înfiripe așa-zisa școală a relațiilor omenești, punând accentul pe organizarea sistemului uman, pe aspectele sociologice și social-psihologice de conduită a membrilor ei. Câtva timp ambele școli se dezvoltau relativ izolat. Apoi s-au intensificat procesele influenței reciproce și atunci noile direcții ale cercetărilor apărute pe această bază au sintetizat în multe privințe școlile nominalizate. Cu toate acestea, accentul pus fie pe aspectul formal-structural, fie pe latura umană a organizării, ca și mai înainte îi desparte pe reprezentanții diferitelor școli. Evident că modelul weberian se află mai aproape de școala formală. Iată de ce îmbogățirea ei inițială, cu alte curente, înclinarea spre ceea ce se numește interpretarea „realistă” a birocrăției s-a produs, în primul rând, pe seama includerii în model a dimensiunii umane subiective privind organizarea, însă la prima etapă - fără interpretarea principală a modelului ca atare luat în ansamblu.

Adeseori, întâlnim lucrări științifice în care cercetătorii în domeniul științelor administrative consideră că necesitatea de a completa concepția weberian-wilsoniană a birocrăției raționale, caracterul ei relativ limitat au devenit înțelese mai bine în anii celui de-al Doilea Război Mondial și în următorii ani după terminarea lui. Este clar, doar e știut că în această perioadă știința administrației s-a dezvoltat în general într-un mod deosebit și în ritmuri mai rapide. Anume în această perioadă au apărut mai multe lucrări teoretice ale lui H. Simon, P. Blau, M. Crozie care prin anii 50-60 ai sec. XX erau bine cunoscute

și înalt apreciate în știința administrației<sup>9</sup>. Totodată, este de remarcat faptul că, dacă vom interpreta lucrările de pe pozițiile zilei de azi, ceea ce și trebuie s-o facem, apoi vom vedea că la acea etapă s-a reprodus doar o reformulare a aceleiași construcții teoretice principale. Așadar, dacă Weber pornea de la poziția neutră în abordarea valorilor, apoi poziția lui Simon poate fi privită ca fiind direct estimativă în aprecierea faptelor, dar numai în sensul că el a completat teoria organizării formale cu elemente ale teoriei organizării neformale<sup>10</sup>.

Dar să fim mai expliciti, funcționarul de atunci, precum și pînă atunci, era privit doar ca un „șurubaș” al sistemului administrativ. Cred că n-aș comite o mare greșală, dacă aș spune că și funcționarul de astăzi seamănă într-o mare măsură cu un „șurubaș”. Drept că atît funcționarul de pe timpuri, cît și cel contemporan posedă anumite calități administrative. Dar aceste calități se văd numai din punctul de vedere al posibilității de a spori eficiența muncii organizației. Însăși prioritatea eficienței și raționalității ca valori organizatorice supreme, rostul și menirea activității nu era mai înainte și nu este nici în ziua de astăzi pusă la îndoială.

În anii ’70 ai sec. XX a început să se formeze un alt mod de abordare, în multe privințe cu adevărat alternativ. El apare prin eforturile lui D. Valdo, V. Ostrom și ale altor autori, printre care mai mulți americani. În lucrările teoretice ale acestora se simte exprimarea stării de spirit generale, în multe privințe revoluționare pentru Occident de la sfîrșitul anilor ’60 - începutul anilor ’70, cînd ei au supus unei critici fundamentale însăși tendința de a vedea în birocrăție forma supremă de organizare care permite soluționarea în modul cel mai reușit a problemelor civilizației moderne. Se prețuia mult pe atunci administrația „sensibilă”, se susținea concepția policentrismului, a structurilor banale etc.

După cum ne dăm seama, știind din practica mai multor state, precum și a țării noastre, construcțiile principale ale organizării moderne nu puteau și nici nu pot să-și găsească loc într-o teorie serioasă și, cu atît mai mult, în practică.

După ce s-au constatat mai multe moduri de tratare a birocrăției „realiste”, se poate spune ferm că varianta Weber a creat o epocă în știința administrativă și în practică. În aprecierea celor mai vestiți teoreticieni în acest domeniu, a devenit fundamentul teoriei administrării în societatea industrială. Importanța ei este recunoscută în multe țări, precum și în țara noastră. Acest mod de abordare este inevitabil, dar, totodată, are nevoie de completări și de îmbogățire cu alte variante. Acest lucru rămîne să-l facă savanții de astăzi care se ocupă de științele administrației. Ei trebuie să depună eforturi pentru ca acest mod weberian să fie înțeles mai profund și, îmbinîndu-l cu alte componente formale, să creeze

un model unic atotcuprinzător al organizării. Un astfel de model permite să fie folosite atât elementele obiective, cât și cele subiective pentru atingerea unui nivel mai înalt al eficienței organizatorice. Unul dintre cei mai de seamă reprezentanți ai acestui mod de abordare este Simon.

În al doilea rînd, sunt supuse îndoielilor chiar pretențiile de a prezenta modelul organizării birocratice ca pe unul dintre cele mai bune mecanisme pentru toate cazurile de soluționare a problemelor societății contemporane”.

În știința despre conducerea statului, în țara noastră au loc unele procese asemănătoare, numai că ele se desfășoară foarte încet, se comit și unele greșeli.

Aceste procese au început cu aspectele formale, normative, informaționale ale administrării, iar apoi apelarea la „factorul uman” doar sub aspectul lui pragmatic, funcțional în anii ’90, cînd administrarea a început să fie privită de pe poziții umanitare (omenești) mai largi, adică s-a propus reevaluarea componentei subiective a administrării, s-a angajat să dea sens problemelor ce țin de relațiile reciproce dintre om și organizație „de pe pozițiile teoriei generale a personalității”. Oamenii au început în cele din urmă să-și dea seama și să înțeleagă că ei nu mai trebuie să fie considerați niște „șurubașe” ale mașinii birocratice și nu se mai împăcau cu înstrăinările pe care le suferiseră mulți ani fără a participa la rezolvarea propriilor probleme. În literatura de specialitate, mass-media și în diferite discuții științifico-practice se vorbea tot mai mult despre crearea unei situații cînd birocrății profesioniști nu se vor uni, strînge într-un lanț, iar cetățenii vor fi considerați mase dependente, „diletanți” neputincioși pe lîngă patronii lor politici. Această tendință corespunde întocmai scenariului lui Weber.

Astfel, la etapa dată, în țara noastră, ca și în multe alte țări, interpretarea „realistă” a fenomenului birocrăției se prezintă ca o variantă în curs de dezvoltare care îmbină bazele modelului weberian cu critica absolutizării lui cu titlul de model universal. Baza criticii este ambiguă, științifică și conceptuală. Critica științifică bazată, în primul rînd, pe datele sociologiei și psihologiei moderne care demonstrează fără echivoc rolul colosal, uneori decisiv al relațiilor dintre oameni, precum și al sentimentelor, orientărilor, opțiunilor - circumstanță insuficient apreciată de către adepții modelului weberian „pur”. Critica lui conceptuală se bazează, pe de o parte, pe idealurile umaniste și general democratice, iar pe de altă parte - reproduce în multe privințe concepția lui Marx privind înstrăinarea omului în sistemul relațiilor birocratice.

Dacă vom arunca o privire asupra formelor istorice concrete ale birocrăției, am putea constata că, în general, sub aspect istorico-geografic deosebim tradiția orientală cu ad-

ministrația ei în multe trepte și înclinații spre samavolnicie și administrarea neeficientă și două variante ale tradiției occidentale-continentale și anglo-americane.

Deosebirea principală dintre cele două subtipuri occidentale nominalizate constă în faptul că pe continentul european **democratizarea sistemului politic s-a desfășurat cu mult mai târziu după apariția democrației**. Deci aici este vorba de situația când tradiția puterii executive luate în ansamblu era deja foarte ramificată și cu multe împuterniciri ale aparatului de stat s-a păstrat și a fost încorporată fără probleme deosebite în sistemul politic al democrației.

Altă situație a avut loc în Statele Unite ale Americii, unde procesul s-a desfășurat în modul următor: idealul statal al revoluției americane consta în conducerea oamenilor liberi pe pământul liber. Mai mult decât atât, americanilor le era proprie marea lor neîncredere în orice putere executivă care se asocia cu administrația colonială a Coroanei Britanice, lată de ce, afirmă Pourke Fr., birocrația apărută în America mai târziu decât democrația și pe baza ei trezea de la sine bănuieli din partea cetățenilor și trebuia să se acomodeze la condițiile și orientările politice ale societății egalitare încă din start<sup>2</sup>.

După cum se știe, pe parcursul sec. XX, în statutul birocrației americane s-au schimbat multe, apropiind-o de standardele europene și totuși această perioadă i-a determinat pe un șir de savanți în fruntea cărora s-a plasat Robert Dalii, să-și exprime nemulțumirea cu privire la lipsa unei științe universale a administrației publice și să declare, că disciplina, așa cum s-a constituit la momentul dat, era parohială, formală și legală.

Cum vedem noi locul birocrației moldovenești în clasificarea pe care am arătat-o? Considerăm că ea ocupă o poziție intermediară între tradițiile occidentală și continentală. După cum se știe din istoria administrației publice în Moldova, tradiția autocrată pornea de la acceptarea statului ca ocină a domnitorilor, apoi a țarului rus și de pe la mijlocul sec. XX a început să se înmoaie sub acțiunea curentelor liberal-democratice.

Ultimii ani ne-au dat speranțe că Moldova va avansa pe calea democratică de dezvoltare, spre reanimarea lăstarilor aproape striviți, fie și slabi, ai democrației și autoadministrării. Una din etapele cardinale pe această cale va trebui să devină reforma birocrației noastre, de a i se imprima un caracter mai civilizat, de a limita împuternicirile ei și de a institui asupra ei un control obștesc eficient.

În etapa actuală, atât teoriei, cât și practicii administrării publice i se acordă o deosebită atenție. Ambele aspecte suferă schimbări esențiale cu scopul de a reforma practica administrării. Pentru identificarea importanței birocrațiilor din Moldova și a tipurilor lor se depun eforturi atât pragmatice, cât și academice. Savanții care se ocupă de administrarea

publică nouă își pun ca scop echitatea socială și studiază un diapazon larg de probleme, începînd cu cele de morală și etică și terminînd cu cele de administrare a cadrelor, ale afacerilor colective, participării angajaților la discutarea și luarea de decizii, la procesele bugetare etc.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Șaptefrați Tatiana „Conceptii cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”. „Administrarea Publică”, nr. 3-4 (27-28), 2000, Chișinău, p. 13.
2. Șaptefrați Tatiana. „Administrarea Publică”, nr. 3-4, 2000, Chișinău. p. 13-14.
3. Weber M. Theory of Social and Economical Organization, N. Y., 1947; Gawthrop L. Bureaucratic Behavior in the Executive Branch. N. Y., 1969, p. 2.
4. Weber M. Bureaucracy, în: „From Max Weber”, N. Y., 1946.
5. Șaptefrați Tatiana. „Conceptii cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”. „Administrarea Publică”, nr. 3-4, 2000, p. 15.
6. Монографический анализ марксовской концепции бюрократии. См. Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-аналитического общества в ранних работах Карла Маркса, Ростов на Дону, 1985.
7. Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая, М., 1981.
8. Цит. по Dwivedy O. P., Jain R. B., Bureaucratic Morality in India/International Political Science Review, 1988, vol. 9, nr.3, p. 206.
9. Simon H. Administrative Behavior. N. Y. 1959, Sciences of Artificial. N. Y, 1969.
10. Blau P. Bureaucracy in Modern Society. N. Y., 1959. The Structure in Modern Society. N. Y., 1959: The Structure of Organization. 1971; Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.
11. „Государственная служба”, „Дело”, М., 2000.
12. Thomas P. G. Beyond the buzzwords: coping with change in the public sector international Review of Administrative Sciences. 1996, nr. 1, p. 25.
13. Pourke Fr. Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston. Toronto. 1986, p. 121-187.

# SĂ TINDEM SPRE O ȚARĂ CU SISTEM PROFESIONAL IERARHIC CONTEMPORAN ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Revista metodic-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2009, nr. 1*

Înainte de a defini ce înseamnă a fi profesionist în administrația publică, mi se pare rațională examinarea următoarelor noțiuni: „profesie”, „profesionalism” și „cultură profesională”.

Profesia, ca un ansamblu de deprinderi și calități într-un anumit gen de activitate, reprezintă o activitate relativ independentă și concret-istorică specializată și instituționalizată, care a apărut sub influența diviziunii sociale a muncii.

Printre criteriile importante de apreciere a profesiilor pot fi considerate următoarele: primul, activitatea relativ independentă, de cele mai multe ori, pe durata întregii vieți a unor anumitor funcții;

al doilea, posedarea unor cunoștințe speciale, a studiilor, deprinderilor căpătate în procesul muncii;

al treilea, remunerarea pentru munca depusă, obținerea unui venit care asigură existența muncitorului și a familiei sale;

al patrulea, formarea, asocierea grupurilor profesionale create pe baza intereselor apropiate și omogene;

al cincilea, crearea unui anumit statut social, mod de viață a omului, condiției lui atât la lucru, cât și în afara muncii, ceea ce conduce la identificarea omului cu profesia sa.

Profesionalismul înseamnă cel mai înalt nivel al modificărilor psihofizice, psihice și individuale care au loc în procesul îndeplinirii de către om a obligațiilor și sarcinilor care îi asigură un nivel calitativ nou și eficient de soluționare a problemelor complicate în condiții deosebite. Formarea personalității decurge pe trei direcții de bază:

- modificarea întregului sistem de activitate - formarea măiestriei profesionale;

- modificarea personalității subiectului, care se manifestă atât în aspect exterior (maniere, vorbire, emotivitate, forme de comunicare), cât și în formarea elementelor conștiinței profesionale, ceea ce într-un registru mai amplu poate fi privit ca devenire a concepției profesionale despre lume;

- modificarea componentelor respective privind poziția subiectului față de obiectul activității, ceea ce se manifestă în gradul de informare despre obiect, înțelegerea semnificației lui, interesului față de obiect, înclinarea spre satisfacția oferită de interacțiunea cu obiectul, oricare ar fi greutatea motivării acțiunii sale de supunere a obiectului.

Cultura profesională își găsește expresia, înainte de toate, în cunoștințele din domeniul profesiei respective, în pătrunderea temeinică a esenței acesteia, în priceperea de a aplica diferite metode ale administrării sociale, capacitatea de a transmite propriile cunoștințe, de a-i învăța pe începători să-și îndeplinească lucrul conștiincios, în mod creator, fără șabloane; mai departe cultura profesională se dezvăluie în priceperea de a prevedea rezultatele activității sale, a prognoza capacitatea de a exprima și a reflecta interesele naționale văzînd perspectivele dezvoltării lor.

Înțelegînd importanța colosală a problemei formării modelului lucrătorului competent sub aspect profesional din serviciul public, savanții și practicienii îi acordă o atenție deosebită.

Ca bază pentru tipologizarea modelului, cei mai diverși factori sunt: nivelul de cultură generală și specială; stilul de gîndire (inovativ, activ edificator, executor pasiv); atitudinea față de valorile general umane (cetățean-patriot, cosmopolit); motivarea serviciului de stat (tendința spre autorealizare, satisfacerea necesităților materiale și spirituale, asigurarea unei cariere normale). Cel mai important criteriu al tipologizării este capacitatea administrativă în sfera socială.

Au perfectă dreptate cercetătorii care menționează că geneza, structura și dinamismul capacităților profesionale se află în strînsă legătură cu sfera emoțională-volitivă a subiectului activității, cu motivația muncii, cu statutul social care își lasă amprenta asupra lor; o particularitate importantă a capacităților profesionale este statornicia față de diferiți factori nefavorabili, care adeseori au un caracter stresant, iar uneori chiar extraordinar.

O influență substanțială asupra formării o au starea sănătății, proprietățile sistemului nervos, stilul individual de activitate, „prețul” celor realizate. Capacitățile profesionale se formează în virtutea legilor dominante și au o structură foarte complicată.

Capacitățile profesionale reprezintă o structură individuală originală a însușirilor psihologice ale subiectului activității profesionale care s-au format pe parcursul instruirii pro-

fesionale și activității bazate pe premisele existente, pe capacitățile generale și sociale și încadrarea lor în propria structură. Capacitățile profesionale determină reușita instruirii profesionale și însușirea elementelor complicate ale activității profesionale.

Orice gen de activitate profesională poate fi eșalonat pe o anumită linie de acțiuni consecutive. Dacă individul în procesul atingerii scopului reduce, restrânge unele acțiuni obișnuite pe care le îndeplinește, atunci se poate afirma că el are capacități corespunzătoare.

O marcă importantă pentru conducător în serviciul public are capacitatea lui de conducere colegială. Colegialitatea în procesul examinării variantelor alternative trebuie să se îmbine cu răspunderea personală pentru alegerea și realizarea proiectelor concrete.

Capacitatea de a forma o echipă talentată constituie cel mai important criteriu de apreciere a funcționarului public.

În procesul constituirii tipologiei funcționarilor publici profesioniști conform criteriului capacităților administrativ-profesionale, o deosebită importanță are determinarea următoarelor capacități:

- priceperea de a crea o echipă de conducere;
- a trasa punctele de reper strategice, scopurile organizării;
- a propune câteva variante de soluționare a problemelor;
- a defini probabilitatea planurilor, programului proiectelor prin prisma resurselor

existente și urmărilor sociale.

Cert este faptul că, indiferent de orientarea de carieră a funcționarului (fie că este pornit să lucreze în organele administrației publice locale, fie în cele centrale), el trebuie să cunoască locul și rolul autorităților publice centrale în Republica Moldova, să fie apt de a efectua o analiză comparativă cu sistemele din alte țări, să înțeleagă structura principiilor de formare și activitate a Parlamentului Republicii Moldova, funcțiile de bază ale instituției prezidențiale, atribuțiile Președintelui țării și mecanismele de exercitare a lor.

În condițiile descentralizării serviciilor publice în Republicii Moldova, sporirii autonomiei organelor administrației publice locale, devin oportune, pentru cei ce își fac studiile la Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, cunoștințele despre experiența europeană în domeniile autonomiei locale. Pentru ei este necesară atât cunoașterea principiilor de definire și realizare a autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, cât și a competențelor organelor administrației publice locale, inclusiv a atribuțiilor consiliilor locale, primăriilor. Perioada de reformare a sistemului administrației publice solicită funcționarului public în mod oportun cunoaș-



terea noilor principii, metode și tehnologii de efectuare a schimbărilor necesare pentru ajustarea conceptuală și structurală a organelor administrației publice, a mediului socio-economic, politic, legislativ, cultural. Acest imperativ permite audientului Academiei studierea riguroasă a cadrului legislativ, mecanismelor de funcționare a legilor și altor acte normative din țară.

La formarea modelului lucrătorului profesionist în administrația publică este necesară cunoașterea dimensiunilor politice și juridice ale statului de drept, elementelor constitutive și funcțiilor statului moldovenesc, specificului formei de guvernământ și al principiilor separării puterilor în Republica Moldova. Funcționarul trebuie să fie apt să realizeze în activitatea sa regulile, tehnicile și procedurile de alegere a autorităților publice, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, să conștientizeze atribuțiile autorităților administrației publice. Cunoștințele în domeniul dreptului civil, dreptului muncii, protecției sociale și familiei, dreptului funciar și ecologic, dreptului comercial, dreptului financiar, dreptului comunitar îi vor permite exercitarea calitativă a obligațiilor în cadrul diverselor organe ale administrației publice.

În Republica Moldova se acordă o mare atenție dezvoltării profesionale a funcționarilor publici. Ca dovadă poate servi Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008.

Conform acestei legi, funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională. Autoritățile publice sunt obligate să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public. În procesul de dezvoltare profesională continuă autoritățile publice au obligația de a asigura posibilități egale fiecărui funcționar public în instruire atât în țară, cât și peste hotare; de a prevedea în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare. Tot această lege prevede remunerarea și garanțiile sociale ale funcționarului public. Credem că această lege va introduce noi metode de remunerare pentru funcționarii publici profesioniști cu scopul de obține o flexibilitate mai mare a sistemului de remunerare cum ar fi:

- ajustarea la piață;
- descentralizarea;
- individualizarea.

Însă, analizând practica unor țări în ceea ce privește practica dezvoltării profesionale a funcționarilor, deosebim două sisteme de ocupare a funcțiilor - sistemul profesional

ierarhic și sistemul funcțional. În cazul dat ne vom concentra atenția asupra practicii sistemului profesional ierarhic.

În Belgia, de exemplu, funcțiile de conducere în administrația țării comportă un caracter administrativ. Accesul la posturile de prim rang în administrația generală sunt, prin urmare, rezervate pentru funcționarii de profesie. Totuși, în acest caz, nu este vorba de posturile superioare din „organizațiile de interes public”, ci de o variantă belgiană a „agențiilor”. Procedura în aceste organizații constă în faptul că, după ce cererea solicitantului a fost publicată în „Moniteur belge” și ulterior a fost examinată (iar cerințele oficiale față de ea sunt foarte reduse), autoritatea politică este liberă să aleagă pe cine dorește ea să numească. Pentru posturile din administrație, oricum, cerințele oficiale sunt foarte specifice, bazate pe categorii și vechimea de muncă anterioară (categoria 15 - consilier general; pentru accesul la gradul 16 - director general sau la gradul 17 - secretar general, cu cel puțin un an de activitate în gradul 15).

Procedura care urmează începe cu cererea solicitantului publicată în „Moniteur belge” (de câțiva ani personalul din ministere trebuia să fie apt de a răspunde la aceste cereri). Cererile sunt examinate apoi de către Comitetul de conducere al departamentului ministerial, care dispune de locul vacant. De obicei, Comitetul angajează funcționari publici superiori ai Departamentului; el trebuie să selecteze cererile corespunzătoare și să formuleze o informație în timpul clasificării solicitanților. Ministrul responsabil este, în principiu, liber să numească funcționarul la propria sa alegere. În realitate, deciziile de numire în funcție la aceste niveluri înalte sunt adesea cumulate și puse într-un „pachet” de propuneri, asupra căruia decizia este luată la nivel guvernamental. De câțiva ani încoace propunerile unanime ale Comitetului de conducere au fost, de obicei, luate în considerare de către autoritatea politică. Aceste numiri în funcție sunt definitive, ceea ce înseamnă că viitorii miniștri nu-i vor putea contesta sau schimba pe funcționarii numiți în funcție de predecesorii lor.

Totuși, în acest context, importanța cabinetelor ministeriale în Belgia ar trebui luată în considerare. Aceste echipe de colaboratori ai miniștrilor joacă un rol foarte important în determinarea tacticilor zonale și interministeriale și sunt, de asemenea, de o semnificație majoră la nivelul superior al conducerii administrative a departamentelor ministeriale. Exercițarea de către funcționarii de nivelul mediu al administrației a acestor funcții în cabinetele ministeriale constituie un lucru valoros pentru cariera lor personală și poate să le ofere, în ultimă instanță, accesul la funcții administrative mai înalte.

Introducerea de curînd a sistemului de termene este în prezent apreciată. Prin acest

sistem conducătorii superiori pot fi numiți în funcție pentru o perioadă limitată de timp (5 ani), după care pot fi substituiți. Această reformă este legată de introducerea unor evaluări ale unor astfel de conducători.

În Germania, funcționarii superiori trebuie să posede diplome de absolvire a instituției de învățământ superior corespunzătoare funcției lor. Mai mult ca atât, experiența lor profesională (adesea din cadrul administrației publice) trebuie să-i califice pentru exercitarea funcției de conducere respective. Pentru a aprecia performanța lor, funcționarii publici sunt evaluați pe bază reglementară de către superiorii lor. Aceste evaluări servesc drept temei pentru promovarea în funcțiile de conducere. Nu există prevedere care să stipuleze că funcțiile de conducere sunt supuse inițial procedurilor de examinare sau selectare. Nu există niciun organism (un gen de oficiu federal pentru cadre), care decide ce calificări sunt solicitate de aceste funcții de conducere.

În unele cazuri particulare, la cursurile de perfecționare, există o cerință obligatorie pentru accesul la funcțiile înalte (de exemplu, pentru trecerea de la un grad mediu de conducere la un nivel superior).

În Spania, funcțiile de prim rang din ierarhia administrativă, adică de secretari generali și de directori generali poartă un caracter politic. Funcțiile de secretar general sunt deschise pentru funcționarii publici, dar și pentru solicitanții, care nu sunt funcționari publici, în timp ce cele de director general sunt deschise numai pentru funcționarii publici. Totuși studiile universitare sunt întotdeauna obligatorii. Termenul aflării în aceste funcții este, prin urmare, dependent de cel al liderului politic (ministru sau secretar de stat) din departamentul lor.

În ceea ce privește posturile de conducere, evaluarea titlurilor și calificărilor este efectuată de un organ ad-hoc, iar clasificarea solicitanților este încredințată autorităților politice, care sunt libere să aleagă din lista solicitanților pe cei care întrunesc cerințele oficiale pentru numirea în funcție.

În Franța, funcția de director general este administrativă. În timp ce accesul la acest nivel și la gradul corespunzător este, în mod practic, irevocabil, deținerea acestei funcții nu este ireversibilă. Funcționarul public poate fi numit în această funcție dacă vine din una din așa-numitele *grands corps de l'Etat* (Curtea de revizie, Inspectoratul Financiar, Conseil d'Etat) și se întoarce la aceste corps inițiale după câțiva ani de deținere a funcției de director general al administrației ministeriale. În Franța, *grands corps* menționate sunt, deocamdată, principalele forjări de pregătire a cadrelor de funcționari publici de rang superior.

În această privință ar trebui să subliniem faptul că există condiții oficiale (gradul și vechimea în muncă) pentru accesul la funcțiile superioare și că mobilitatea interministerială este considerabilă la acest nivel.

În Luxemburg, funcționarii publici în administrația din această țară sunt funcționari de profesie. Selectarea lor are loc în conformitate cu criteriile privind titlurile speciale și gradele. Totuși nu există o perioadă minimă anumită, pe parcursul căreia un asemenea grad trebuie să fie deținut. Autoritățile sunt libere să aleagă din rîndul solicitanților funcționarii care întrunesc cerințele respective pentru numirea în funcție.

O veche înțelepciune populară afirmă: „Omul sfințește locul”. Ea nu și-a pierdut actualitatea nici în zilele noastre. Mai mult ca atît, reformarea societății moldovenești, tranziția la formele democratice de administrare, descentralizarea treptată a funcțiilor statului - toate acestea pun cu o deosebită strictețe sarcina completării tuturor structurilor puterii cu oameni profesioniști și responsabili. Anume acestea, formînd corpul de cadre al serviciului public, constituie imaginea puterii, reprezintă un detașament deosebit de important în activitatea de realizare a politicii interne și externe a statului în domeniul administrării publice.

### **Bibliografie**

1. Белолипецкий В. Л. Профессионализм и профессиональная культура в системе государственной службы. // Сб. „Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений”. Вып. 2, Ростов-на -Дону, 1996.
2. Пономарев Л. Н. Компенсация и компетентность персонала государственной службы”. // Сб. „Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение”. Москва, 1994.
3. Щекин Т. Социальная теория и кадровая политика. Москва, 2000.
4. Подготовка кадров управления: Модели обучения. Москва, 1992.
5. Riley Denis D. Public Personnel Administration, New York, 1993.
6. Platon Mihail. Adiistrarea publică. Curs universitar, ed. Universul, Chișinău, 2007.

*„Funcționarii publici sunt slujitorii și reprezentanții oamenilor,  
pentru a pune în practică legile pe care oamenii le-au făcut”*

**Grover Cleveland**

---

## II

# STUDII CU REFERIRE LA ACTIVITATEA CADRELOR DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

---



## ÎNTRE PATRU OCHI S-AU POMENIT FUNCȚIONARIII APARATULUI DE STAT AL MOLDOVEI. CUM POATE FI DEPĂȘITĂ CRIZA GRAVĂ ÎN SFERA CADRELOR?

*„Moldova și lumea”,*

*nr. 7-8, 1993*

În trecutul nu atât de îndepărtat era în uz cunoscuta maximă a „cîrmaciului popoarelor” referitoare la cadrele care decid totul. Adevărul evident era prezentat drept coronamentul înțelepciunii de stat. Cine pune la îndoială faptul? Într-adevăr, anume oamenii, fiecare la locul său, soluționează toate problemele vieții noastre publice. E altceva, ce fel de cadre și cum își exercită funcțiile. În cunoștință de cauză sau în mod diletant, profesionist sau prin metoda de probe și greșeli. De acest fapt depinde eficiența lor, rezultatele activității, adică efectul final.

Nicidecum nu vreau să compar, să zicem, tehnologul sau brigadierul, strungarul sau lucrătorul administrativ... Dacă același strungar, în virtutea calificării sale reduse, va rebuta piesa, rezultatul se va exprima printr-un careva prejudiciu economic local. Rebutul în activitatea funcționarului de stat poate conduce la prejudicii de proporții mult mai mari, am putea spune, la pierderi de stat. Probabil, nu întîmplător în toate țările democratice civilizate formarea și menținerea unui aparat apt de activitate al puterii executive, care acționează îndeosebi în perioada reformelor, se consideră o problemă-cheie a statului. Faptul că eficiența reformelor este legată în modul cel mai nemijlocit de funcționarea normală a aparatului de stat îl denotă experiența Germaniei, Japoniei, Coreei de Sud, Singapore-lui și a altor state.

De ce anume astăzi se pune atât de acut problema activității aparatului de stat? Motive sunt multe, dar ele sunt caracteristice, practic, pentru toate statele. Mai mult decît atât, după cum presupun colaboratorii Institutului pentru relațiile economice internaționale N. Karagodin și I. Karagodina, „legile funcționării aparatului birocratic sunt universale și nu depind de specificul național.”

Deci, motivele. Mai întîi de toate, instabilitatea, restructurarea frecventă, diminuarea prestigiului serviciului de stat, exodul de specialiști calificați în structurile comerciale, diminu-

rea controlului asupra funcționarilor, afectarea lor în masă de corupție...

Din păcate, Moldova nu este o excepție în acest sens. Pentru noi multe din aceste motive sunt astăzi deosebit de actuale. E vorba că mutațiile profunde, care s-au produs în republică, au afectat toate sferele. A trecut în neant partidul comunist cu puternicul său aparat organizatoric, care era monopolist în problemele cadrelor. În sfera de administrare s-a încadrat o masă de oameni noi, nu întotdeauna pregătiți, fără experiență, câte odată, întâmplători, în aparatul de stat s-a redus brusc disciplina, iar goana după înavușire a dat naștere corupției.

Nu vreau să-i denigrez pe toți funcționarii de stat, să-i bag pe toți în aceeași oală. Dar chiar și acei, care încearcă să-și exercite în mod conștiincios funcțiile, se pomenesc într-un fel de vid. Cine trebuie să-i învețe? Ce să-i învețe? Cine poate să stimuleze sîrguința și responsabilitatea lor? Cum ar putea fi altoite acestea?

Cu alte cuvinte, funcționarii de stat, lucrînd în colectiv, practic, se pomenesc între patru ochi. Între altele, nu e vorba de zeci și nici de sute de oameni. Actualmente, în aparatul Guvernului, ministerelor, departamentelor, în organele autoadministrării locale muncesc circa 22 mii de oameni. Acest detașament de funcționari de stat necesită o atenție susținută și grijă multilaterală.

Despre ce este vorba? Mai întîi de toate, despre selectarea cadrelor. Desigur, în acest sens cea mai acceptabilă variantă este concursul, cum se procedează în țările democratice dezvoltate. Pentru noi însă această variantă astăzi nu este potrivită, deoarece” nu prea ai de unde „alege”. Nu se poate accepta nici calea încurajării materiale considerabile, deoarece societatea, pur și simplu, nu va înțelege atare măsuri. Soluția, deci, trebuie căutată în altceva - trebuie ridicat prestigiul serviciului de stat, oferite anumite privilegii funcționarilor de stat, menținute cadrele disponibile de funcționari, dar cu condiția organizării instruirii sistematice pentru ei, desfășurării muncii educative etc.

Cred, un temei pentru soluționarea acestei probleme urmează să se elaboreze pachetul de acte legislative, printre care Legea cu privire la serviciul de stat, regulamentul referitor la statutul funcționarului de stat etc. Importanța gîndurilor de acest fel o denotă următorul fapt. Pînă nu demult la noi era acceptat: dacă demisionează premierul împreună cu el pleacă și toată echipa guvernamentală. S-ar părea că administratorii cu experiență ar trebui să rămînă pe loc, să asigure succesul în muncă al cabinetului în noua lui componență. Dar la noi mai există practică: împreună cu prima persoană, cu locțiitorii săi, cu alți lucrători de decizie se produce substituirea întregului aparat. Probabil, n-are rost să explicăm, care este riscul. Prin urmare, serviciul de stat trebuie să se bazeze pe legalitate, pe apărarea drepturilor funcționarilor de stat, nu pe factori personali, simpatii ori antipatii, atitudinea față de oameni. Existența

legilor respective permite de a soluționa într-o anumită măsură problema, de a lichida situația absolut nejustificată.

După cum s-a menționat, problema cadrelor de funcționari de stat necesită o activitate sistematică, multiplă permanentă.

Aici pot fi evidențiate următoarele direcții principale.

*Completarea cadrelor.* Principiul de bază al constituirii serviciului de stat ține de clasificarea funcțională, cerințele și standardele concrete față de obligațiile factorilor de decizie.

*Pregătirea elitei administrative,* orientarea nu numai spre pătura superioară a funcționarilor de stat, ci și asigurarea pregătirii tinerilor specialiști, selectarea lor din întreaga masă de funcționari.

*Stimularea funcționarilor de stat.* Aceasta trebuie referită nu numai la o recompensă respectivă pentru muncă, dar și la unele surplusuri ce țin de protecția socială.

*Controlul asupra funcționarilor de stat,* în special, întreprinderea măsurilor pentru preîntâmpinarea corupției.

După cum vedem, chiar și cercul trasat de probleme în pregătirea cadrelor de administrație denotă direcțiile viitoarei activități. Având în vedere aceasta, Guvernul Republicii Moldova a adoptat recent hotărârea de a institui pe lângă Cancelaria de Stat Direcția cadre. Sarcina ei principală este de a crea condițiile necesare pentru activitatea eficientă a funcționarilor de stat, asigurarea organelor administrării de stat cu specialiști de o pregătire profesională înaltă, realizarea unei politici unice referitoare la cadre.

Printre sarcinile de prim-ordin ale Direcției este elaborarea cerințelor ce țin de nivelul profesional, de calificarea funcționarilor de stat, crearea bazei tehnico-materiale și a infrastructurii necesare pentru pregătirea specială a funcționarilor, organizarea întregii munci cu cadrele, asigurarea ei metodică și științifică și altele.

Trebuie să menționăm că instruirea cadrelor de funcționari de stat va fi organizată conform unei programe elaborate în mod special. În calitate de profesori vom antrena mari specialiști și savanți din țară și din străinătate. Ne punem mari speranțe în Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, care a fost creată recent. Această instituție de învățământ superior principal nouă ne va permite să soluționăm multe probleme referitoare la cadre.

Recent am avut o întrevedere cu experți de la Centrul de coordonare din Stockholm, care se preocupă de problema pregătirii cadrelor pentru serviciul de stat. Deja faptul existenței ca atare a acestui centru în Europa demonstrează, ce importanță se atribuie acestei probleme în Occident. Centrul și-a exprimat dorința de a ne ajuta la realizarea celor preconizate prin



delegarea în Moldova a specialiștilor săi de calificare înaltă, alocînd în acest scop mijloacele respective.

S-ar putea ca cineva să obiecteze: nu e prea mare amploarea, există oare necesitatea reală a unui sistem de atare proporții în pregătirea funcționarilor de stat pentru o țară atît de mică, cum este Moldova? Dar iată ce denotă statistica. În condițiile substituirii anuale a cadrelor aproximativ cu cinci la sută, anual va „fi nevoie de a pregăti 500 de specialiști, în cazul substituirii de 10 la sută — 1000 de persoane.

Adăugăm la aceasta sistemul necesar de perfecționare a calificării. Dacă funcționarii noștri de stat vor susține cursurile de perfecționare a calificării o dată în patru ani, atunci anual va trebui să antrenăm în instruire 2500 de persoane. Or, în conformitate cu cerințele normativelor, calificarea trebuie perfecționată o dată în 2-3 ani.

Mă voi referi la problema selectării cadrelor, a formării potențialului lor. Aici, probabil, va trebui desfășurată o profundă activitate „de investigații”. Preconizăm să contactăm cu instituții de învățămînt superior, colegii, să găsim tineret capabil, să căutăm oameni cu aptitudini de administratori. Unul dintre principiile importante este completarea aparatului de stat cu lucrători indiferent de concepțiile lor politice, respectarea strictă a principiului independenței absolute a aparatului de stat de structurile politice și comerciale.

În acest mod, strategia în elaborarea pregătirii aparatului de stat ne va permite de a forma nucleul lui integru, de a pune la punct mecanismele controlului asupra activității funcționarilor de stat, stimulării lor, în definitiv, de a crea un aparat, experiența și profesionalismul căruia ne-ar oferi posibilitatea să soluționăm cu succes problemele reformării altor domenii ale puterii executive, precum și a reformelor în ansamblu.

## ACADEMIA SERVICIULUI DE STAT

*„Moldova Suverană”,  
nr. 120 din 17.08.1993*

Prin Decretul Președintelui Republicii Moldova în mai curent a fost constituită Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

S-ar părea, că în legătură cu acest fapt să apară întrebarea, care a fost necesitatea, de ce în condițiile extrem de grave în care se află bugetul la actualul moment, când trebuie de economisit cât mai mult pentru rezolvarea problemelor economice și sociale, conducerea republicii a mers la un așa pas? Doar înainte nimic asemănător nu exista în republica noastră.

O trăsătură distinctivă a societății democratice contemporane este un asemenea mod de organizare a aparatului ei de stat care permite în condițiile oricăror schimbări ale situației politice să fie asigurată funcționarea normală și fără întrerupere a întregii mașini de stat. Temelia acestei organizări o constituie serviciul de stat bine pus la punct.

În fosta U.R.S.S., după cum e știut, formal exista serviciul de stat, dar totul se hotăra în cadrul aparatului de partid, așa-zisa nomenclatură. Aparent ele au ceva comun, însă de fapt acestea sunt lucruri cu totul diferite. Nomenclatura - această castă deosebită a funcționarilor de partid - se afla în slujba partidului, cu alte cuvinte, ea se izola intenționat de celelalte părți ale societății, urmărind scopul de a supune întreaga societate intereselor sale. Pe când serviciul de stat lucrează în favoarea statului care, de bine de rău, satisface necesitățile întregii societăți.

Serviciul de stat este o instituție socială deosebită care stabilește și reglează relațiile statului cu funcționarii săi, oameni, ai căror profesie îi obligă să îndeplinească funcții administrative sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului. Cunoscutele transformări revoluționare au făcut să devină necesară înlocuirea totală a vechiului aparat birocratic, iar noua conducere a structurilor de stat, deocamdată, nu posedă profesionalismul funcționăresc necesar.

Pe de altă parte, trecerea la relațiile de piață necesită o schimbare radicală a formelor și metodelor de influență ale statului nu numai asupra economiei, dar și asupra tuturor celorlalte sfere ale societății. Iată de ce se cere de a ne ocupa serios de instruirea personalului serviciului administrativ și pe măsura în care acest personal se va forma, va căpăta cunoștințe și deprinderi pentru o conducere eficientă.

Astăzi dispunem de o informație bogată în ceea ce privește practica de lucru a țărilor dezvoltate cu cadrele aparatului de stat, pregătirea elitei administrative, care trebuie bine studiată și folosită în munca noastră cu cadrele. Așa, de exemplu, în Japonia, Germania, Franța, Anglia și într-un șir de alte țări această pătură se formează nu atât prin selecția „naturală” din întreaga masă a funcționarilor, cum se practică azi la noi, cât și pe calea creșterii bine orientate a cadrelor tinere special destinate pentru instituțiile de stat.

În Japonia, Germania, Anglia și SUA pregătirea viitoarelor candidaturi are un caracter de stagiere îndelungată în diferite subdiviziuni ale aparatului de stat cu aprecierea rezultatelor stagerii. În Germania, bunăoară, după susținerea examenelor de selectare, candidatul trebuie să facă un stagiu de 2,5 ani, după care susține examene. Urmează apoi serviciul de probă timp de 3 ani într-un post de conducere la nivel mediu și dacă a primit o apreciere pozitivă este încadrat în rîndul candidaturilor ca funcționar permanent.

În Franța elita este instruită la instituțiile statale de învățămînt – Școala Națională de Administrare (ȘNA) și Școala Politehnică. Deși programele acestor școli cuprind și cursuri teoretice un accent deosebit se pune pe familiarizarea cu practica conducerii în instituțiile de stat și firmele particulare.

Un anumit procent dintre cei mai buni absolvenți ai celor două școli menționate sunt numiți pe viață în unul din cele cîteva „corpuri majore” care constituie rezerva de cadre pentru posturile înalte în aparatul de stat. Între altele fie spus, în Franța, paralel cu școlile de elită amintite mai funcționează peste 70 de instituții statale de învățămînt de diferite tipuri pentru pregătirea funcționarilor de stat de diferite niveluri și specialități profesionale.

Printre caracteristicile de bază ale procesului pregătirii elitei administrative în țările dezvoltate servesc: selectarea meticuloasă a candidaților și numărul mic de candidați la studii. De exemplu, în fiecare an la Ș.N.A. din Franța sunt primite aproximativ 80 de persoane, în Anglia - la programul de pregătire a candidaților pentru cele mai înalte posturi - participă anual 250-300 de persoane, în S.U.A. - 250 și numai o parte din acești candidați pot susține toate examenele.

Un accent deosebit în procesul pregătirii elitei se pune nu numai pe cunoștințele

teoretice speciale, dar și pe formarea deprinderilor de a conduce organizații mari, pe dezvoltarea capacității de a analiza fără greș problemele practice și de a elabora strategia rezolvării lor.

În acest scop și la noi în republică s-a constituit Academia numită, care prezintă o instituție de învățământ postuniversitar (în viitor și superior), precum și de cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrării de stat și autoadministrării locale.

În problema pregătirii și reciclării cadrelor din administrația publică Academia va întreține relații, va conlucra cu Organizația Națiunilor Unite, Comisia comunității europene (TASIS), reprezentanța fondului „Soros” în Republica Moldova, precum și cu așezămintele omogene din România, Franța, Germania, S.U.A., Ucraina, Bielarusi și din alte țări.

Audienții Academiei vor fi tineri lucrători ai aparatului de stat, precum și ai diferitelor asociații, întreprinderi, organizații (în vîrstă de pînă la 35 de ani), recomandați de către organizațiile respective. Candidații se vor selecta pe baza conversației, ținînd cont de cunoștințele și deprinderile lor practice.

Programul de învățământ are ca scop de a obține următoarele rezultate: instruirea specializată a persoanelor oficiale din toate raioanele, orașele și comunele republicii, precum și din ministere, departamente de stat, orientarea cadrelor aparatului de stat spre noile lor funcții și roluri, cunoașterea activității omologilor lor din Europa. Însușirea programei se va efectua după metode specifice. Compartimentele de bază vor fi proiectarea bugetului, politica economiei de piață, a resurselor brațelor de muncă, promovarea angajării în cîmpul muncii și privatizarea.

Activitatea Academiei, desigur, se va răsfrînge pozitiv asupra întregii societăți, deoarece absolvenții ei, posedînd un grad înalt de competență profesională, vor putea contribui la elaborarea și rezolvarea unor programe de prosperare a republicii și de încadrare a ei în colaborare cu țările înalt dezvoltate. Specialiștii de acest nivel, fiind înarmați cu tehnica metodelor obiective și realiste de analiză și prognostic, așa zisele „Secrete” ale administrării, cum ne dovedește practica mondială – pot forma un mediu neutru, obiectiv din punct de vedere politic, capabil să evite confruntările sociale, să prevadă crizele și alte împrejurări obștești, contribuind astfel în mare parte la menținerea stabilității cursului principal de activitate al statului.

Întreaga organizare a activității se va înfăptui într-o colaborare permanentă cu organele autoadministrării locale, ministerele, departamentele de stat, precum și cu diferite asociații, întreprinderi și organizații.

Activitatea Academiei se va desfășura în următoarele direcții: instruirea - pregătirea cadrelor pentru organele administrației centrale de stat și locale la specialitatea „Administrația publică”. Procesul didactic va include: pregătirea postuniversitară a cadrelor de conducere și a specialiștilor pentru organele administrației centrale de stat și de autoadministrare locală, durata studiilor de un an (secția de zi) și de doi ani (secția fără frecvență).

Studiile la secția de zi pe parcursul anului de învățământ se vor diviza în trei faze principale. Faza întâia va fi cea mai îndelungată după timp și va decurge în auditoriile Academiei. Programa de studii va conține cursuri de bază în științele economice, de drept, politice, administrative, a informaticii sociologice și relații internaționale.

Faza a doua va decurge tot în auditorii, dar conform unei programe de științe umanistice care va da posibilitatea de a desfășura cunoștințele în filozofie, istorie, cultură, pedagogie, psihologie, logică, etică, retorică.

Pe tot parcursul fazelor întâia și a doua se va acorda o atenție deosebită studierii și perfecționării limbilor română și celor moderne.

Faza a treia va cuprinde măsuri de stagiere, vizite, întâlniri în organizațiile din Moldova și de peste hotare. Organizațiile vor fi alese, ținând seama de interesele specifice ale audienților. În această fază se vor contura definitiv aptitudinile și înclinațiile audienților pentru activitatea lor în structurile organelor aparatului de stat.

La sfârșitul cursului audienții vor scrie referate pe teme de administrare și vor susține examene.

O mare parte din activitatea sa Academia o va consacra organizării și funcționării cursurilor de perfecționare a cadrelor aparatului de stat.

Un domeniu cu o importanță primordială la cursurile de perfecționare va fi totuși activitatea economică. Pentru cei din comune și orașe mici temele de antreprenoriat și privatizarea sectorului agrar vor fi foarte importante. Pentru cei din orașele mari, ministere și departamente atenția principală se va acorda restructurării industriale, bancare, financiare.

O altă direcție de activitate va consta în analize și investigații științifice, care se vor concentra asupra problemelor teoretice în domeniul administrării de stat și autoadministrării locale, tematice economice de ordin general și specific.

Investigațiile se vor efectua atât la nivel macroeconomic, cât și microeconomic cuprinzând diferite ramuri care vor apărea prin cercetarea dezvoltării pe teren a întreprinderilor mici și mijlocii ale economiei de piață a comunei, raionului, orașului și pe calea

analizei situațiilor critice ale întreprinderilor, ramurilor, studierii inovațiilor tehnologice de profesii noi.

În sfârșit, a treia direcție de activitate va consta în prestarea serviciilor aparatului de stat. Tematica acestor servicii va include studierea strategiei antreprenoriatului, analize organizatorice și proiectări; dirijarea alternativă și dezvoltarea organizațiilor; dirijarea resurselor umane și altele.

Academia va colabora cu centrele și instituțiile didactice și științifice de peste hotare, urmărind scopul de a studia experiența înaintată în ceea ce privește organizarea învățământului postuniversitar și metodelor de instruire, de a organiza cursuri speciale pentru auditori și diverse seminare pentru colaboratorii Academiei.

Formarea unui aparat puternic al puterii executive, capabil să dirijeze la etapa actuală devine o sarcină primordială. De la rezolvarea ei va depinde dezvoltarea de mai de parte a republicii.

## **CADRELE CONDUCERII DE STAT: PROBLEME ȘI PERSPECTIVE**

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1994, nr. 1*

Complexitatea transformărilor politice și economice ce au loc în republică, efectuarea în genere a reformei în termeni constrânși necesită imperios desăvârșirea personalului de conducere, formarea unui aparat de tip nou, profesionist. Aceasta, la rândul său, necesită crearea unui sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală, elaborarea și promovarea unei politici eficiente de cadre, dezvoltarea științifică a problemelor teoretice ale administrării de stat și autoadministrării locale.

Să ne referim la noțiunea „conducere” ca atare. Cauza apariției și dezvoltării conducerii ca fenomen social o găsim în procesul muncii. Cooperarea în muncă a oamenilor condiționează desăvârșirea unei activități specifice - conducerea în vederea coordonării și orientării acțiunilor spre un scop determinat. Procesul este constituit din activități specifice care, cu toate deosebirile dintre ele, formează un tot întreg, se intercalează. Desfășurarea lor cu succes este condiționată de anumite acțiuni ce trebuie cunoscute în detalii, de aplicarea unor principii, metode și reguli care asigură creșterea eficienței conducerii.

Activitatea de conducere, în efortul de a crea cele mai adecvate condiții pentru rezolvarea obiectivelor dorite și posibile pentru o colectivitate umană, îndeplinește roluri multiple: de a orienta, direcționa sistemele sociale în vederea realizării anumitor scopuri prin stabilirea de obiective și programe de acțiune, a înregistra și armoniza diferite componente, funcții, scopuri fie la nivelul societății, fie în cadrul întreprinderilor și instituțiilor, a asigura funcționarea sistemelor în raport cu perturbările ce provin din mediu și pot provoca abateri de la „traectoria” stabilită, a crea și a dezvolta noi structuri introducând schimbările necesare pentru a satisface cerințele progresului.

**Competența exclude diletantismul.** În condițiile de astăzi, când e nevoie de a

adopta decizii în probleme deosebit de complexe, importă mult competența, factor ce îngustează câmpul de manifestare a diletantismului, superficialității în conducerea și activitatea socială. În sfera conducerii competența se definește ca un tot întreg format dintr-un sistem de cunoștințe, un ansamblu de aptitudini pentru aplicarea acestora în acțiunea socială.

Competența constituie o resursă esențială în perfecționarea sistemului de conducere. Ea implică formarea unui spirit de responsabilitate pentru destinele societății. În practica socială responsabilitatea democratică presupune o temeinică pregătire profesională, întărirea ordinii și disciplinei, dezvoltarea spiritului civic.

Competența și spiritul responsabilității sunt elementele principale care cimentează autoritatea. Numai cadrele competente, cu simțul dezvoltat al responsabilității își pot câștiga autoritatea corespunzătoare obligațiilor ce le revin. Tentativele de a obține autoritate pe alte căi se soldează până la urmă cu subminarea ei.

Rezultatele scontate se mai află în funcție de stilul conducerii modul specific de a reacționa, aborda și rezolva problemele. E bine știut probabil de toți că numai un stil de conducere întemeiat pe munca colectivă, poate fi o garanție a îndeplinirii în condiții mai bune a obligațiilor și că un stil autoritar provoacă tensiuni în colectiv.

Activitatea de conducere are multiple dimensiuni etice, care direct s-au indirect influențează eficiența conducerii. Când ne referim la etică, avem în vedere principiile și normele pe care se întemeiază moralitatea acțiunilor umane în funcție de sistemul valorilor promovate.

Aspectele etice în conducere vizează modul în care se desfășoară diverse activități - luarea deciziilor, măsurile de aplicare a acestora, planificarea obligațiunilor de muncă, controlul îndeplinirii hotărârilor Guvernului și a legilor, care urmează să reflecte valorile morale ce călăuzesc societatea noastră.

După cum ne demonstrează practica conducerii în condițiile actuale în rezolvarea problemelor sociale, o deosebită atenție trebuie acordată aspectelor de ordin etic. Aici mai mult decât în alte domenii un rol important îl joacă caracterul moral al actelor de conducere, al activității conducătorului, mai ales când e vorba de satisfacerea cerințelor oamenilor muncii privind locuințele, deservirea medicală, angajarea la lucru etc. Cu părere de rău, anume aici au loc foarte multe încălcări ale normelor legislative.

Diferite sondaje sociologice vorbesc despre aceea că în republică provoacă puternice efecte negative acțiunile incorecte ale conducerii, în temei atunci când sunt favorizați cei cu o pregătire profesională insuficientă, lipsiți de inițiativă, fiind neglijate



persoanele bine pregătite, capabile și dornice să sprijine și să participe la efectuarea proceselor de reformare a economiei și democratizare a societății.

Pentru efectuarea cât mai justă a acestor roluri și cerințe, pentru a face față problemelor complexe din procesele de producție, a dinamicii vieții social-politice și economice, aparatul administrativ de stat trebuie să cunoască anumite procedee tehnice, ele fiind fundamentate teoretic și metodologic. Cu alte cuvinte, de la funcționarii de stat se cere cunoașterea profundă a legilor obiective ale dezvoltării economico-sociale, o stăpânire temeinică a metodelor de analiză a fenomenelor sociale, o înțelegere corectă a caracteristicilor economice, politice și sociale ale epocii în care trăim. Orientarea spre știință, însușirea celor mai avansate realizări ale gândirii umane în toate domeniile, inclusiv în sfera conducerii, constituie o necesitate și o forță motrice a dezvoltării societății.

Însușirea și aplicarea în viață a realizărilor științei în domeniul conducerii reprezintă, în condițiile actuale, una din căile importante care pot evita diletantismul, actualmente foarte răspândit, tehnicismul, superficialitatea, mediocritatea, formalismul din practica conducerii sociale.

**Rolul unei instituții postuniversitare.** Știința, după cum ne dovedește practica țărilor dezvoltate, poate fi trainic asimilată numai într-o instituție de studii postuniversitare, înzestrată din punct de vedere tehnic, metodic și didactic la cel mai înalt nivel, care prin intermediul metodelor originale de activitate ar putea reacționa concret, direct, operativ la cerințele societății, ar crea un mediu informațional actual. O atare instituție de învățământ permite ca pregătirea specialiștilor să se înfăptuiască concomitent în domeniul studiilor fundamentale profesionale și participării nemijlocite la activitatea practică și științifică de perspectivă.

Important este și faptul că activitatea acestora se răsfrânge pozitiv asupra întregii societăți, deoarece absolvenții ei, posedând un grad înalt de competență profesională, pot contribui la elaborarea și rezolvarea unor programe de prosperare a republicii și de încadrare a ei în actele de colaborare cu țările înalt dezvoltate. Specialiștii de acest nivel, fiind înarmați cu tehnica metodelor obiective și realiste de analiză și pronostic - așa-zisele „secrete” ale administrării - după cum ne dovedește practica mondială - pot forma un mediu neutru obiectivist din punct de vedere politic, capabil să evite confruntările sociale, să prevadă crizele și alte anormalități, contribuind, astfel, în mare parte la menținerea stabilității cursului principal de activitate al statului.

În această ordine de idei ar fi cazul să spunem câte ceva și despre instituția noastră

postuniversitară - Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova. Deși s-au scurs doar zece luni de la înființare, putem vorbi despre rezultate cu toate că avem de rezolvat încă multe probleme.

Instruirea în Academie se realizează pe baza planurilor de învățământ postuniversitar. A început munca orientată spre asigurarea metodică a procesului didactic. Este elaborat și se realizează planul de editare a literaturii didactico-metodice și lucrărilor de cercetări științifice pe anii 1994-1995. Se perfecționează pregătirea de bază (fundamentală, specială și aplicată), se introduc forme intense ale instruirii la lecții, se întărește baza didactico-materială.

Totodată, materialul analitic de care dispunem, arată că nivelul actual al pregătirii cadrelor nu poate să corespundă sarcinilor reformării social-economice și politice radicale a societății noastre.

Socotim că în Academie nu e definitiv determinată concepția organizării instruirii. Planurile și programele de învățământ nu prea țin cont de particularitățile contingentului de audienți, de cunoștințele și experiența lor. Sunt tolerate dispersarea nejustificată a obiectelor, dublarea materiei de studii. Nu sunt elaborate, deocamdată, criteriile și indicii de apreciere a rezultatelor instruirii audienților.

O importanță principală pentru Academie are trasarea unei linii distincte spre pregătirea nu pur și simplu a politologilor, managerilor, juriștilor sau sociologilor, ci a funcționarilor de stat cu o calificare corespunzătoare, a liderilor transformărilor social-economice și reformelor politice, consilierilor-experti de diferite profiluri. Iar aceasta înseamnă, că în fața ei stă sarcina pregătirii specialiștilor profesioniști cu un dezvoltat simț al răspunderii, spirit de inițiativă, capabili să-și îndeplinească în mod creator obligațiile lor concrete.

Această prevedere trebuie să-și găsească o dezvoltare continuă și o consolidare în planurile de învățământ, în programele cursurilor, în caracteristicile de calificare profesională.

Pregătirea și perfecționarea cadrelor e doar un aspect al problemelor aparatului conducerii de stat. Practica mondială demonstrează că o situație politică stabilă în condițiile transformărilor socio-economice radicale poate fi asigurată numai atunci când lucrătorii aparatului de stat au funcții și obligații concrete, se bucură de drepturi deosebite, sunt profesioniști, posedă calități de cultură generală de afaceri, care-i permit să îndeplinească funcțiile corespunzătoare, sânt bine remunerați pentru îndeplinirea sârguincioasă a funcțiilor.

Drepturile funcționarilor trebuie să fie determinate în Constituție și în legile respective. E nevoie de acte juridice, care ar stabili: funcționarii aparatului de stat îndeplinesc obligațiile în baza cunoștințelor profesioniste, drepturile lor sânt asigurate indiferent de situația politică din țară. Principiile neutralității politice a funcționarului de stat reprezintă una din condițiile democrației statului bazat pe drept.

Statul trebuie să fie interesat în ridicarea autorității aparatului său de conducere, în afirmarea ratingului acestuia în opinia socială. Cetățenii țării să fie conștienți de faptul că anume funcționarii de stat asigură situația stabilă, securitatea internă și externă, vitalitatea substructurilor necesare pentru dezvoltarea economiei, viața normală a societății.

E timpul să punem capăt subiectivismului în ceea ce privește criteriile de stimulare a cadrelor din aparatul de stat, munca și capacitățile fiecăruia, fiind apreciate la justa valoare. Funcționarul are nevoie să fie susținut la timp și obiectiv atât material cât și moral. În acest scop ar fi binevenită elaborarea unui tabel de trepte, după cum se practică în multe țări, iar în baza lui să se efectueze salarizarea și creșterea pe scara de serviciu.

Viața ne sugerează insistent necesitatea aplicării unei tehnologii noi de lucru cu cadrele. Simplele metode de astăzi numai de a înregistra și a păstra date despre personal trebuie să fie înlocuite de un sistem permanent al monitoring-ului de cadre. Se cere un lucru activ în ce privește crearea potențialului de cadre, planificarea carierei (promovarea în serviciu, ridicarea calificării, evidența intereselor profesioniste și personale) și atestarea periodică.

**Arta de a selecta.** Calitatea aparatului de conducere a statului e determinată de modul de selectare și promovare a cadrelor (promovarea în serviciu). Sunt bine cunoscute neajunsurile pe care le avem astăzi în această privință cât și consecințele grave ale acestora.

Pentru a fi cât mai obiectivi, e necesar, în primul rând, de efectuat o studiere minuțioasă, competentă a oamenilor capabili să îndeplinească funcția de dirijare, o muncă care cere o pregătire specială, profesionistă. În acest sens a avea numai studii superioare nu e suficient. Este nevoie de o informare permanentă a colectivului despre toți salariații care manifestă capacități deosebite, se bucură de succese vădite în activitatea sa. Cu alte cuvinte, noi trebuie să creăm condiții pentru ca ei să fie apreciați permanent, comparând indicii lor cu rezultatele muncii colectivului. Aceasta nu e simplu, cu atât mai mult cu cât nu avem pregătirea necesară.

Numai în așa mod poate fi exclusă aprecierea emoțională (când este vorba de decizia colectivă), selectarea cadrelor după principiul „candidaților convenabili” (când este vorba de conducători).

Selectarea cadrelor pentru serviciul de stat s-ar cere să fie stimulată și de Legea de bază, de normele dreptului funcționarului, ea fiind efectuată conform concepțiilor politice ale pretendenților la posturi în aparatul de stat.

Trecerea de la economia bazată pe principiul administrativ de comandă la ceea ce piață poate fi realizată cu succes numai atenți, când metodele vechi de lucru cu cadrele vor fi înlocuite cu altele noi, bazate pe principii științifice de conducere cu personalul de stat.

# **ACADEMIA DE STUDII ÎN DOMENIUL ADMINISTRĂRII PUBLICE LA O ETAPĂ NOUĂ DE ACTIVITATE**

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1994, nr. 2*

Oricât de importante ar fi pentru o țară antreprenoriatul și piața civilizată, acești factori nu vor putea salva economia ei, dacă nu va fi găsită calea sigură pentru rezolvarea problemei cadrelor. La drept vorbind, nici piața nu-și deschide în fața noastră porțile fără acești oameni. Ieșirea țării din criza în care se află astăzi este de neconceput fără ridicarea considerabilă a culturii generale și profesionale a fiecărui lucrător, în special, a cadrelor de conducere.

Noua economie, piața civilizată nu pot fi decât rodul unui nou tip de dirijare, adaptat organic la specificul economiei din perioada actuală, la cerințele evoluției prevăzute pentru următorii ani. Problema fundamentală a conducerii moderne este elaborarea modului cum poate fi antrenat întregul potențial creator al oamenilor, nu numai al lucrătorilor, în vederea minimalizării eforturilor și maximalizării performanțelor. Este necesară o anumită manieră, o mentalitate de dirijare și antrenare a oamenilor pentru realizarea unor obiective, trecerea de la structura piramidală la rețele orizontale, de la instituții bazate pe comandă și control la cele bazate pe informații, în care puterea este generată de cunoaștere.

Acum, la sfârșitul secolului XX și începutul secolului XXI, după ferma noastră convingere cresc substanțial exigențele generale față de cadrele de conducere ale organelor de stat și celor din autoadministrarea locală. Un conducător din administrația publică trebuie să posede un șir de capacități profesionale și organizatorice, să fie „arhitect” al proceselor sociale care formează cultura producției, pe cea economică și toate celelalte laturi ale culturii societății.

Conducător bun al executivului poate fi considerat acel ce are o viziune de ansam-

blu nu numai asupra problemelor actuale, ci și asupra celor ale zilei de mâine. E cazul să reamintim în acest context opinia savantului american Mervin Boveri: „Nimeni nu poate să prezică viitorul, însă conducătorul trebuie să aibă o intuiție bine dezvoltată, spirit de prevedere, să prognozeze posibilitățile și consecințele unor sau altor decizii, acțiuni”.

Aceste cerințe ale timpului determină în mod obligator modificarea structurală a raportului dintre pregătirea continuă a cadrelor cu toate noutățile furnizate de știință își practică.

Prin „pregătirea continuă” în cazul de față se subînțelege instruirea postuniversitară, care în condițiile economiei de piață trebuie să se transforme într-o continuare permanentă a învățământului de bază, întrucupând înțelepciunea poporului exprimată prin cunoscutul dicton: „Omul cit trăiește, învață”.

Trebuie să înțelegem cât mai curând că serviciul de stat și instruirea permanentă sunt fenomene reciproc legate, care se condiționează reciproc.

În realizarea sarcinii serioase și deloc simple, cum e instruirea cadrelor de conducere, rolul principal trebuie să-l joace Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, care a împlinit recent un an de activitate.

Procesul formării acestei instituții de învățământ nu este simplu, ea a avut de înfruntat în calea ei multe dificultăți și obstacole. Spre regret, până nu demult exista opinia eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti special funcționari de stat, deoarece formarea organelor de conducere se efectuează prin angajarea celor mai calificați specialiști din veriga de bază. Dar trebuie să fii incompetent cu totul în problemele statului, ca să nu-ți dai seama, că venirea la posturile de conducere a noii generații de lucrători nepregătiți tocmai acum, când trebuie să fie promovate noile reforme economice, sociale și politice, a dus la scăderea eficienței funcționării aparatului administrativ la toate nivelurile.

Viața ne convinge tot mai mult că înființarea în republică a instituției de pregătire a cadrelor pentru organele de stat și autoadministrarea locală a marcat un mare pas pe calea creării în societate a unei părți active, formate din lideri prin vocație și experiența lor de lucru, nu propuși de structurile formale, inclusiv de către structurile de stat, de partid, sindicale etc. Mai mult decât atât, acest model postuniversitar de pregătire a cadrelor implică și dezvoltarea procesului democratic, întrucât modelul respectiv pare să fie comandat de forțele sociale interesate în obținerea unui spațiu cultural reînnoit pentru efectuarea reformei.

Rolul excepțional al Academiei este determinat, în primul rând, de răspunderea ei pentru creșterea competenței funcționale a conducătorilor și specialiștilor la toate nivelurile puterii de stat și administrării, în legătură cu modificările structurale ale organelor administrative, căci, din păcate, experiența și cunoștințele pe care le posedă noua pleiadă de conducători și specialiști în administrația publică nu sunt adecvate realităților vieții.

Activitatea Academiei este orientată spre atingerea următoarelor scopuri:

- asigurarea deplină a tuturor structurilor puterii de stat cu cadre, care să aibă un înalt nivel de cultură și profesionalism, capabile să devină subiecți ai proceselor sociale inovatoare;

- ridicarea corpului de cadre al serviciului de stat la nivelul mondial, ceea ce va înlesni integrarea țării în procesele dezvoltării civilizației mondiale;

- provocarea schimbărilor radicale în mentalitatea funcționarilor de stat, cultivarea unui sentiment de mândrie în rândul lucrătorilor administrației publice, dezvoltarea unei mentalități orientate către serviciile publice și ale economiei de piață, conștientizarea importanței asigurării unor servicii publice eficiente, concepută drept obligație cetățenească.

Ca instituție de învățământ superior cu caracter postuniversitar Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice își asumă un rol important în acest context, formând cadre de o competență profesională adecvata funcționării administrației centrale și locale, pentru democratizarea în continuare a societății, a businessului, precum și pentru alte domenii ale vieții publice.

Planurile de învățământ elaborate în cadrul Academiei corespund atât cerințelor actuale referitor la specializare, cât și unor standarde profesionale actuale similare celor din Occident.

Consiliul de Administrare al Academiei consideră oportună folosirea în procesul de instruire a celor mai buni specialiști din domeniile respective, inclusiv a unor personalități guvernamentale, politice sau științifice și a unor profesori de peste hotare.

În procesul de activitate a Academiei se ține cont de experiența înaintată a unor instituții similare de învățământ din străinătate. Luând în considerație diferențele reale ca punct de demarare, legate mai ales de nivelul instruirii anterioare a audienților în științele administrării publice, economice, politice, sociologice, în drept etc., cât și de tipurile structurilor existente menite să sprijine instruirea practică în domeniile respective, concepția aleasă are specificul său.

Pentru asigurarea unui conținut științific de o înaltă competență al pregătirii audienților, Academia invită specialiști de peste hotare să țină prelegeri la diferite obiecte de profil.

Academia este beneficiara unor proiecte, elaborate în cadrul programului „TACIS” al Comunității Economice Europene. Aceste proiecte prevăd stagierea cadrelor didactice și a audienților Academiei într-un șir de instituții similare de peste hotare. Pe lângă aceasta se preconizează invitarea unor profesori și experți în administrarea publică în vederea ameliorării și perfecționării programelor de studii pe baza cărora cadrele didactice și audienții sunt trimiși la specializare în diferite centre de formare a cadrelor din Europa.

Pregătirea în cadrul Academiei vizează domenii de activitate, care, într-un fel sau altul, țin de conducerea de stat, de autoadministrarea locală, de gestiunea economică, viața politică, mass-media și este organizată conform programelor de instruire de tip postuniversitar, la următoarele secții (facultăți): administrarea publică; administrarea socială; administrarea justiției; management; relații internaționale; relații cu publicul cu durata studiilor de 2 ani - cursuri de zi, și de 3 ani - cursuri fără frecvență.

Menționăm că pregătirea audienților în esență nu are și nu poate avea o anumită „coloratură politică”. Principiul echidistanței politice este strict respectat, doctrinele și ideologiile politice studiindu-se cu detașare științifică.

Pentru asigurarea cu cadre științifice în domeniul administrării publice, Academia dispune de doctorantură la următoarele specialități: teoria și istoria administrării publice; dreptul administrativ; managementul administrației publice.

Pentru informarea directă a audienților, la Academie sunt invitați să țină conferințe și prelegeri pe teme de specialitate personalități ale vieții noastre publice, specialiști de prestigiu din organisme sociale, culturale, politice, conducători de ministere și de departamente.

Pe baza conținutului pregătirii, inclus în planurile de învățământ, în funcție de specializările respective, absolvenții Academiei pot ocupa, în temei, posturi în instituții de stat și particulare. De exemplu, absolvenții de la secțiile:

- a) administrarea publică: sunt specialiști în domeniul administrării publice pentru organizațiile centrale și locale (guvern, ministere, primării etc.);
- b) administrarea socială: specialiști în sistemul învățământului, culturii, ocrotirii sănătății, instituțiilor asigurării sociale etc.;
- c) administrarea justiției: specialiști în instituțiile juridice; specialiști-juriști în or-



ganele de interne; specialiști-juriști în organele administrării publice;

d) management: specialiști și experți în activități funcționale (marketing, pregătirea resurselor umane, finanțe, asigurare, bănci etc.);

e) relații internaționale, politica externă: diplomatie; experți în comisiile de politică externă ale Parlamentului; experți, funcționari în relații internaționale în diverse departamente și instituții centrale de stat; experți în probleme de comerț internațional în cadrul firmelor particulare de import-export;

f) relații cu publicul: specialiști în relații publice; purtători de cuvânt; manageri de campanii electorale și campanii de presă; manageri ai mijloacelor de comunicare.

În anul nou de învățământ în auditiile Academiei va însuși știința conducerii un mare detașament nou de oameni cu experiență intelectuală, profesională și de viață.

În scopul ridicării nivelului de pregătire a cadrelor s-a elaborat un model nou al instruirii, model care, după părerea noastră, corespunde transformărilor radicale din societate la etapa actuală.

Acest model de instruire reprezintă un sistem dinamic și flexibil, care are menirea să fie deschis, capabil să reacționeze la conjunctura informațională și să excludă subiectivitatea atestațională.

Conceptia tematică și tehnologică de instruire în Academie conform modelului dat va căpăta un caracter principal de prognoză și necesită introducerea unor corecții funcționale permanente de anticipare.

Veriga-cheie în modelarea procesului de instruire este conținutul studiilor. Dar fiindcă metodica întotdeauna se profilează în calitate de sarcină, vom prezenta o caracterizare generală a câtorva parametri tematici ai procesului didactic în ASDAP.

Conducerea de stat constituie întâi de toate o dirijare globală, care semnifică participarea statului în soluționarea problemelor importante, principale din viața poporului - crearea condițiilor pentru dezvoltarea economiei și completarea „coșului de consum”, echilibrarea diverselor forțe obștești.

O importantă latură a procesului instructiv este acumularea cunoștințelor tehnice. După părerea noastră, latura tehnologică poate și trebuie să ocupe un loc de frunte în conținutul instruirii. În planurile și programele de învățământ ale fiecărei specialități va domina unitatea disciplinelor social-umanistice și celor tehnologice.

În sfârșit, încă un aspect al procesului de instruire este dezvoltarea pe principii noi, după o metodologie nouă, a administrației publice ca obiect de studii. Trebuie să fim conștienți de faptul că administrarea publică este o formă de organizare și aplicare

nemijlocită a puterii executive în stat, un moment esențial, de care depinde în mare măsură înfăptuirea rolului statului în organizarea și conducerea societății.

Modelul instruirii prevede un curs special, cu un volum mare, la obiectul „Administrarea publică”, o mare parte din ore îi va reveni lecțiilor de studiere a practicii înaintate din republică și alte țări.

Acestea sunt doar câteva concepte privind conținutul procesului didactic, orientat spre necesitățile actuale ale practicii de conducere.

Totodată, Academia consacră o mare parte din activitatea sa organizării și desfășurării cursurilor de perfecționare a cadrelor aparatului de stat.

Formele și modul în care se organizează cursurile și seminarele sunt diverse. În general, temele sunt divizate în trei categorii: cele ce țin de domeniul relațiilor cu publicul, adică de modul în care sunt legați conducătorii din organele de autoadministrare locală și politicienii din organele centrale cu cetățenii și întreprinderile în condițiile economiei de piață: temele ce sunt noi pentru conducerea locală și centrală și apar în perioada de tranziție. Drept exemplu poate servi instruirea în domeniul bugetului local. Există însă domenii, cum e cel al protecției mediului ambiant și altele, ce sunt, evident, noi pentru administrarea publică.

În sfârșit, cea de-a treia categorie o constituie temele ce țin de relațiile și experiența internațională. Drept exemplu vor servi lecțiile unde se va discuta tema „Ziua primarului”, bazate pe înregistrări video efectuate într-o localitate din Europa Occidentală. Se va folosi pregătirea și efectuarea vizitelor de studii planificate minuțios în alte țări și a procedurilor de stabilire a contactelor permanente cu aceste localități, „aranjamentul de instruire”.

Un domeniu de o importanță primordială pentru cursurile de perfecționare este activitatea economică. Pentru cei din comune și orașe mici sunt foarte importante temele cu privire la antreprenariat și privatizarea sectorului agrar. Pentru cei din orașele mari, ministere și departamente atenția principală se acordă restructurării industriale, bancare, financiare.

În procesul desfășurării seminarelor se iscă multe probleme care se cer rezolvate. Se simte necesitatea de a elabora tehnologii noi ale instruirii, structuri noi ale asigurării metodice pentru întregul proces instructiv, în ale cărui condiții oamenii ce lucrează în administrația de stat ar putea să însușească operativ un anumit standard al minimului administrativ:

- să cunoască bazele dreptului de stat și constituțional pentru ca funcționarul orga-

nului administrativ să poată delimita sfera acțiunilor sale și să-și îndeplinească obligațiile funcționale în corespundere cu normele de drept;

- să cunoască bazele economice ale administrării, dirijării finanțelor, ceea ce constituie una din premisele eficienței structurilor administrative în condițiile economiei de piață; să posede priceperea de a se orienta liber în spațiul social-politic, de a selecta, a analiza și generaliza informația, de a trage concluzii despre starea atmosferei social-politice din raion, oraș, republică;

- să posede tehnica activității administrative, întocmirea programelor și a băncilor de conducere a personalului prin metodele elaborării soluțiilor administrative.

O direcție foarte importantă de activitate a Academiei constă în efectuarea unor analize și investigații științifice în problemele teoretice din domeniul administrării de stat și autoadministrării locale în tematica economică de ordin general și specific ca bază pentru asigurarea calității înalte a procesului instructiv, pe de o parte, și studierea contribuției lui practice la rezolvarea sarcinilor care stau în fața organelor administrației de stat și ale autoadministrării, pe de altă parte, mai ales în problemele realizării concepțiilor și tehnologiilor moderne ale administrării.

Investigațiile se efectuează la nivel macro- și microeconomic, cuprinzând diferite ramuri prin cercetarea dezvoltării pe teren a întreprinderilor mici și mijlocii ale economiei de piață a comunei, raionului, orașului și pe calea analizei situațiilor critice ale întreprinderilor, ramurilor, a studierii inovațiilor tehnologice de profesii noi.

Acum în Academie se elaborează câteva programe științifice noi, după părerea noastră, prioritare la momentul actual.

Prima va cuprinde astfel de teme științifice, cum sunt popularitatea conducerii administrative a Moldovei și elucidarea factorilor care determină schimbarea autorității; studierea potențialului conducerii regionale și trasarea căilor de perspectivă ale formării corpului de cadre al administrării publice și municipale din regiune; elaborarea formelor și metodelor de atestare a funcționarilor de stat, întocmirea caracterizărilor de calificare, formularea criteriilor obiective ale eficienței activității structurilor administrative; crearea băncilor unice de date referitoare la cadre, ale sistemelor informațional-investigative.

Cel de-al doilea program de cercetări, mai concret, însă tot atât de important și care nu e mai simplu sub aspectul realizării, cuprinde analiza sociologică atât a proiectelor de documente guvernamentale, legislative, cât și a celor de importanță social-politică, cu scopul de a căuta subiecte ce pot fi interpretate în mod diferit și contradictoriu, pot

genera încordare, instabilitate, sub o formă sau alta, de manifestare a societății în structurile ei de stat sau de altă natură.

Realizarea celor menționate și a altor programe științifice în cadrul Academiei va da posibilitate de a organiza pregătirea și perfecționarea cadrelor pentru toate structurile aparatului de stat, acordând prioritate celor mai noi, celor mai eficiente rezultate ale cercetărilor care țin de metodică, precum și de baza informațional-tehnică a instruirii. În această privință se va efectua un permanent schimb de experiență și de cele mai recente date teoretice la care vor participa cunoscuți colaboratori științifici atât din țară, cât și de peste hotare. Prin urmare, Academia va deveni nu numai o instituție de învățământ, dar și una științifică, de cultură.

Cea de-a treia direcție de activitate constă în prestarea serviciilor aparatului de stat. Tematica acestor servicii include studierea strategiei antreprenoriatului, analize organizatorice și proiectări, dirijarea alternativă și dezvoltarea organizațiilor, dirijarea resurselor umane etc.

Academia colaborează cu centrele și instituțiile didactice și științifice de peste hotare, urmărind scopul de a studia experiența înaintată privind organizarea învățământului postuniversitar și metodele de instruire, de a organiza cursuri speciale pentru audienți și diverse seminare pentru colaboratorii Academiei.

Colaborarea cu țările străine prevede și activitatea în comun a colaboratorilor Academiei cu omologii lor de peste hotare, cu consultanții străini în procesul realizării programului, sporind astfel capacitatea lor de a supune analizei necesitățile instruirii, elaborarea planului de instruire, selecționarea metodelor pedagogice și a materialelor didactice și executarea programelor similare, de calitate pe viitor. O activitate valoroasă în acest sens se efectuează cu Grecia, România și Statele Unite ale Americii.

Academia are deja un ritm necesar pentru dezvoltarea ei; se pregătește baza materială, se realizează sarcinile asigurării metodico-didactice, se completează statele de personal ale corpului profesoral-didactic. Academia e înzestrată cu tehnică computerizată și de multiplicare. S-au stabilit și continuă să se dezvolte relațiile cu centrele străine de pregătire a cadrelor administrative, cu organizații și structuri interesate în folosirea reciproc avantajoasă a potențialului intelectual și organizatoric al Academiei. Dar acesta e abia un început.

Întreaga organizare a activității Academiei se înfăptuiește într-o colaborare permanentă cu organele autoadministrării locale, ministerele, departamentele, precum și cu diferite asociații, întreprinderi și instituții. Aceasta permite a urmări procesul transfor-

mărilor din organele aparatului de stat și organele de autoadministrare locală, a desfășurarea cercetări pe baza lor, iar datele obținute oferă posibilitatea de a completa în permanență programele didactice cu cele mai actuale prevederi în domeniul administrării de stat și autoadministrării, de a efectua substanțial calificarea celor ce lucrează deja în comitetele executive, la primării, ministere și departamente, de a sprijini și argumenta strategia transformărilor puterii executive, asigurându-le lucrătorilor posibilitatea de obținere a studiilor în domeniul administrării publice.

E semnificativ faptul că activitatea Academiei se răsfrânge pozitiv asupra întregii societăți, deoarece absolvenții ei, posedând un grad înalt de competență profesională, vor putea contribui la elaborarea și realizarea unor programe de prosperare a republicii și de încadrare a ei în colaborarea cu țările înalt dezvoltate. Specialiștii de acest nivel, fiind înarmați cu tehnica metodelor obiective și realiste de analiză și pronosticare, cu așa-zisele „secrete” ale administrării, precum ne dovedește practica mondială, pot forma un mediu neutru, obiectiv din punct de vedere politic, capabil să evite confruntările sociale, să prevadă crizele și alte maladii sociale.

Experiența mondială demonstrează că stabilitatea social-politică și eficiența statului, mai ales în condițiile transformărilor social-economice radicale, pot fi asigurate numai atunci, când funcționarii de stat au obligații, cunoscute cetățenilor și înțelese de ei, când acești funcționari sunt profesioniști, cu alte cuvinte, au cultură generală, posedă calități profesionale și individuale ce le permit să-și îndeplinească eficient, cinstit și conștiincios funcțiile. Dar oricât de grea și de complicată ar fi această sarcină, anume astfel de cadre trebuie să pregătească Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

## FORJĂRIE A CADRELOR DE FUNȚIONARI PUBLICI

*„Viața satului”,  
nr. 35 din 27.08.1994*

Anul ce s-a scurs de la înființarea Academiei ne-a convins, că existența în republică a unei instituții de pregătire a cadrelor pentru organele de stat și autoadministrarea locală a însemnat foarte mult pentru crearea în societate a unui contingent activ de funcționari, format din lideri prin vocație și cu o bogată experiență de lucru.

Planurile de învățământ elaborate la Academie presupun obținerea de către audienți a unor cunoștințe profunde, necesare unui conducător în societate, în viața politică, administrare, în serviciul din organele centrale și locale, formarea unor deprinderi de lucru cu cadrele, de dirijare a proceselor administrative.

Programul de bază oferă cunoștințe, formează deprinderi practice în: aplicarea metodelor de cercetare în domeniul afacerilor publice; studierea dinamicii organizaționale în sectorul public (cum să se acționeze în diferite situații organizaționale); studierea proceselor naționale și subnaționale de administrare (cum să se afle necesitățile populației, cum se prelucrează informația și se transformă vorba, de asemenea, de capacitatea de a analiza hotărârile, capacitatea de a analiza hotărârile luate în administrarea publică (aplicarea metodelor moderne, analiza sistemelor, analiza operațională, aprecierea unor hotărâri de stat și pronosticarea consecințelor lor).

În cadrul studiilor la Academie audienții vor căpăta deprinderi de analiză a bugetului și sistemului de impozite, a politicii financiare din administrarea publică, de administrare a resurselor umane și dezvoltare a sectorului de stat, de cunoaștere și respectare a esticii, de sesizare a responsabilității administrative.

În activitatea Academiei se ține cont de experiența înaintată a unor instituții similare de învățământ postuniversitar de peste hotare. Mai mult decât atât, pentru asigurarea unui conținut științific avansat al procesului de instruire, Academia invită specialiști cu renume de peste hotare pentru a ține prelegeri în fața audienților.

Un rol important în definitivarea acestui proces îi revine stagierii audienților. Ei au posibilitatea de a căpăta experiență lucrând sub tutela unor funcționari într-o agenție sau într-un organ de stat la nivel central sau local. Fiind beneficiara unor proiecte, elaborate în cadrul programului „TACIS” al Comunității Economice Europene, Academia are posibilitatea de a efectua stagiarea audienților și a corpului didactic și într-un șir de instituții similare de peste hotare.

Pregătirea în cadrul Academiei vizează domenii de activitate, care, într-un fel sau altul, țin de conducerea de stat, de autoadministrarea locală, de gestiunea economică, viața politică, mass-media și este organizată conform programelor de instruire de tip postuniversitar și le dă posibilitatea audienților de a obține 6 specialități.

Astfel, secția „Administrare publică” oferă cunoștințe și deprinderi necesare pentru a lucra în organele centrale și locale de stat în așa domenii, cum sunt administrarea lucrărilor publice, dreptul municipal, prestarea de servicii și relații interguvernamentale.

Studiind la secția „Administrarea socială” audienții pot deveni specialiști în sistemul învățământului public, culturii, ocrotirii sănătății, instituțiilor asigurării sociale etc. Cei ce vor studia la secția: „Administrarea justiției” vor avea posibilitatea de a deveni specialiști în instituțiile juridice, specialiști juriști în organele de interne, specialiști-juriști în organele administrării publice.

Secția „Management” pregătește specialiști și experți în activități funcționale (marketing, pregătirea resurselor umane, finanțe, asigurare, bănci etc.).

Ce fel de specialiști pot deveni absolvenții secției „Relații internaționale. Politică externă”? Această secție le oferă unica ocazie de a deveni diplomați, experți în comisiunile de politică externă ale Parlamentului, experți, funcționari în relațiile internaționale în diverse departamente și instituții centrale de stat, experți în probleme de comerț internațional în cadrul firmelor particulare de import- export.

Și, în sfârșit, secția „Relații cu publicul” pregătește specialiști în relații publice, purtători de cuvânt, manageri de campanii electorale și campanii de presă, manageri ai mijloacelor de comunicare.

La toate aceste secții (facultăți) ale Academiei se va efectua nu numai o instruire pasivă a audienților, ci se va asigura o participare activă a lor la executarea unor analize sociale și economice, vor scrie diferite rapoarte asupra celor studiate. Ei vor participa la întrunirile profesorilor, la ședințele Guvernului, sesiunile Parlamentului republicii și la alte foruri republicane.

Nu pot să nu atrag atenția și asupra unor momente practice de organizare a vieții

și activității viitorilor noștri audienți. De la bun început trebuie de menționat că ei vor fi asigurați cu toate cele necesare pentru instruire, inclusiv tehnică modernă de birou, cabinete înzestrate cu materialul didactic necesar, bibliotecă de specialitate, cămin, cantină etc. Noi înțelegem destul de bine că audienții, care vin acum la studii, nu sunt absolvenții de ieri ai școlilor medii generale, ci au o oarecare experiență de viață, o stare socială și familială respectivă, mai mult ca atât, fiecare din ei, conform statutului Academiei noastre, se află în funcție serviciu, primește salariul la locul de muncă și dispune de aceleași drepturi: săptămână de muncă de 5 zile, posibilitatea de a-și rezolva chestiunile de serviciu și familiale fără a dăuna procesului de instruire, alte înlesniri, prevăzute de hotărârile Guvernului referitor la statutul audienților noștri.

Întreaga activitate a Academiei se desfășurează într-o colaborare permanentă cu organele autoadministrării locale, ministerele și departamentele respective, așa că audienții noștri nu vor fi ruși de la viața colectivelor, din care au plecat la studii.

Recapitulând, aș vrea să menționez, că Academia noastră pregătește nu, pur și simplu, politologi, manageri, juriști ori funcționari de stat, ci lideri ai transformărilor social-economice și ai reformelor politice din republică, care vor da dovadă de un dezvoltat simț al răspunderii și inițiativei, vor fi capabili să-și exercite funcțiile în mod creator. Acesta și este scopul de bază al noii instituții de învățământ de pe lângă Guvernul Republicii Moldova.



## **PERSONALUL DIN ADMINISTRAREA PUBLICĂ: PROBLEME ȘI PERSPECTIVE**

*Raport la seminarul republican din 6-8 iulie 1995.*

*În: „Reforma administrației publice - operă a întregii națiuni”,*

*Chișinău, 1995*

### ***1. Pregătirea și perfecționarea cadrelor***

Complexitatea transformărilor economice și politice ce au loc în republică impun necesitatea formării unui aparat de stat de tip nou: înalt profesionist, neutru din punct de vedere politic și capabil să asigure realizarea intereselor publice.

Aflându-se în epicentrul vieții sociale, funcționarii de stat exercită în mod direct o puternică influență asupra evenimentelor ce se desfășoară în societate. Îndeplinind o vastă gamă de funcții economice, juridice și sociale, lucrătorii organelor de stat și de autoadministrare locală creează mediul favorabil pentru activitatea tuturor instituțiilor economice și sociale indiferent de forma lor de proprietate. Este evident că de competența și abilitatea funcționarilor publici depinde nu numai promovarea reformelor economice, dar și stabilitatea social-politică în societate.

În urma alegerilor locale din martie a.c. corpul lucrătorilor din executivile locale s-a reînnoit esențial. De exemplu, fiecare al 5-lea președinte și, respectiv, al 4-lea secretar din Comitetele executive raionale sunt persoane nou venite în administrarea publică locală. În total circa 10 la sută din efectivul de personal al executivelor raionale și primăriilor sătești a fost reînnoit în urma scrutinului din martie curent. Dacă economiștii și juriștii alcătuiesc împreună doar 1/3 din numărul total al funcționarilor publici locali, majoritatea constituind-o persoanele cu studii de bază agrare și pedagogice, atunci organizarea instruirii pentru funcționarii cadrelor din administrația publică devine tot mai necesară.

Pe parcursul anului curent a fost adoptat un bloc de legi privind administrația publică locală. Noua legislație conferă autorităților administrației publice locale responsabilități deosebite atât în organizarea și funcționarea administrației, cât și în gestionarea intereselor colectivităților locale.

Toate aceste momente importante au constituit un bun prilej de a medita cu conducătorii executivelor raionale și ai primăriilor orașelor asupra problemelor majore ce țin de activitatea acestor organe.

Conform planului seminarului, timp de două zile liderii organelor locale au avut posibilitatea să asculte mai multe lecții pe cele mai actuale teme.

În fața audiențelor au rostit cuvântări conducătorii țării dnii Mircea Snegur, Președintele Republicii Moldova, Andrei Sangheli, Prim-ministru, Ion Guțu — viceprim-ministru al Republicii Moldova.

Acest seminar a fost, credem, de mare folos pentru conducătorii de raioane și orașe. El a demonstrat o dată în plus că pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrația publică locală constituie condiția sine qua non pentru ridicarea nivelului de eficiență a performanțelor acestei categorii de funcționari.

Totodată el a demonstrat cât de mult trebuie de făcut pentru o organizare bună a lucrului de perfecționare a cadrelor din administrația publică, cât e de mare rolul Academiei în acest domeniu.

Dacă e să vorbim pe plan general, apoi, pentru înfăptuirea obiectivelor reformelor economice și a celor sociale și administrației publice, pregătirea și perfecționarea profesională trebuie să cuprindă toți funcționarii și să fie astfel organizate încât într-o perioadă scurtă acest deziderat să fie realizat.

Cuceririle științei și tehnicii conduc inevitabil la eficientizarea întregii activități economice, dar și la progresul societății și, în același timp, creează unele dificultăți, dintre care cea mai importantă este contradicția dintre cerințele crescînde de competență ale fiecărui post din administrația publică și competența funcționarului care deține postul respectiv.

În acest context, problemei pregătirii și perfecționării profesionale a funcționarilor din administrația publică locală trebuie să-i acorde o importanță deosebită toți factorii responsabili în gestionarea intereselor colectivităților pe care le reprezintă. Academia trebuie să ofere o specializare profundă (în dependență de funcția pe care o are) incluzînd informația și metodele cele mai necesare și la nivelul cel mai înalt.

O programă bine alcătuită de specializare aprofundată pentru fiecare categorie în parte de funcționari ar permite ca timpul pentru studii să fie mult mai productiv. Spre exemplu, un funcționar care se ocupă cu organizarea administrării publice n-ar trebui să frecventeze același program împreună cu cineva, care se ocupă de administrarea afacerilor de economie.

Desigur, trebuie să luăm în vedere perioada de tranziție în care ne aflăm și care e legată de multe probleme. Pentru aceasta trecerea de la sistemul general la cel aprofundat trebuie să fie lentă: adică, dacă programul total durează 12 luni, cursul general trebuie să dureze 4 luni și cel special (în dependență de specialitatea audientului) 6 luni.

La programa cursului general trebuie să participe toate sectoarele de studii, în schimb de cursurile speciale vor fi responsabile sectoarele respective ale programei speciale.

Metoda specializării aprofundate poate fi folosită la cursurile de lungă durată. Dar Academia trebuie să se ocupe și cu perfecționarea de scurtă durată.

Scopul pregătirii intensive de scurtă durată a cadrelor e aprofundarea și lărgirea cunoștințelor în domeniul economic și politic, inițierea cu practica de lucru în raion, oraș, formarea deprinderilor și iscusinței în domeniul dirijării, dezvoltarea intelectuală a personalității.

Ca bază de formare a părții consistente de instruire trebuie luată calea activă, adică un astfel de complex de probleme, care s-ar rezolva de o categorie sau alta a cadrelor la locurile lor de activitate. Pornind de la aceasta, procesul de instruire trebuie dirijat spre crearea la funcționari a iscusinței de a analiza situația, spre aprecierea scopurilor generale și a strategiei de dezvoltare a raionului, orașului, ramurii, întreprinderii.

Formele și metodele de instruire pot să fie diverse. În general, temele pot fi divizate în trei categorii: cele ce țin de domeniul relațiilor cu publicul, adică de modul în care sunt legați conducătorii din organele de autoadministrare locală și politicienii din organele centrale cu cetățenii și întreprinderile în condițiile economiei de piață: temele ce sunt noi pentru conducerea locală și centrală și apoi în perioada de tranziție.

Drept exemplu poate servi instruirea în domeniul bugetului local. Există, însă, domenii cum e cel al protecției mediului ambiant și altele, ce sunt, evident, noi pentru administrarea publică.

În sfârșit cea de a treia categorie o pot constitui temele ce țin de relațiile și experiența internațională.

În procesul desfășurării seminarului au apărut multe probleme de alt caracter care se cer rezolvate. Se simte necesitatea de a elabora tehnologii noi ale instruirii, structuri noi ale asigurării metodice pentru întregul proces instructiv, în ale cărui condiții oamenii ce lucrează în administrația publică ar putea să însușească operativ un anumit standard al minimului administrativ:

- să cunoască bazele dreptului de stat și constituțional pentru ca funcționarul organului administrativ să poată delimita sfera acțiunilor sale și să-și îndeplinească obligațiile

funcționale în corespundere cu normele de drept;

- să cunoască bazele economice ale administrării și dirijării finanțelor, ceea ce constituie una din premisele eficienței structurilor administrative în condițiile economice de piață;

- să se orienteze liber în spațiul social politic, să selecteze, să analizeze și să generalizeze informația, să tragă concluzii despre starea atmosferei social-politice din raion, oraș, republică;

- să posede tehnica activității administrative, întocmirea programelor și a băncilor de conducere a personalului prin metodele elaborării soluțiilor administrative.

Fără a intra în considerații analitice, trebuie reținut faptul că numai o organizare bună în instruirea funcționarilor din administrația publică poate contribui la creșterea eficienței în acest domeniu, la îndeplinirea atribuțiilor în conformitate cu legislația în vigoare.

Adoptarea blocului de legi privind administrația publică locală e un bun prilej de a medita asupra problemelor majore ce țin de acest important domeniu al vieții noastre social-politice. Nu demult au avut loc alegerile în organele puterii locale. Este vorba despre alegerea unui nou corp de lucrători și activiști ai acestor organe, care își încep activitatea în condiții cu totul noi și într-un cadru juridic adecvat perioadei de tranziție. Legea privind administrația publică locală, pe care atât de mult au așteptat-o funcționarii publici, le dă, în sfârșit, șansa de a-și exercita funcțiile conform cerințelor vremii și doleanțelor populației din localitățile administrate.

Dar, după cum deseori se întâmplă, drumul de la lege pînă la realizare e greu și plin de obstacole neprevăzute, căci nu-i ușor să reformezi un mecanism, care ani de-a rîndul a funcționat în alte ritmuri și cu altă destinație.

Tranziția de la o economie centralizată, cu o dirijare rigidă, la o economie de piață și dictată de condițiile istorice la noi în republică (ca și în alte țări din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică) a generat un șir de probleme, soluționarea cărora depinde într-un mod decisiv de funcționarii administrației publice locale și centrale, de profesionalismul și nivelul lor de competență, de atitudinea acestora față de obligațiunile lor și necesitățile publice. Soluționarea multor probleme ce țin de reforma economică, privatizare, reforma funciară este stopată într-o mare măsură din cauza lipsei de cunoștințe și aptitudini practice ale funcționarilor din nivelul mediu (dar adesea și din cel superior) al administrației.

Au venit persoane noi, fără experiență, care nu cunosc bine toate funcțiile și competențele organelor administrației publice și nu au avut posibilitatea să le studieze. În

fosta Uniune Sovietică nu existau instituții de învățământ în domeniul administrării publice. Unica posibilitate de a acumula informație în acest domeniu era activitatea practică. Această modalitate necesită timp și de fapt totdeauna este o metodă de „probe și greșeli”. Astăzi suntem în criză de timp și nu ne putem permite luxul de a comite mereu greșeli, acumulând în felul acesta experiență.

Pe lângă aceasta mulți dintre vechii funcționari care continuă să activeze în organele administrației publice nu au nici experiența, nici cunoștințele necesare activității în condițiile unei economii de piață, ale unui stat de drept, democratic și descentralizat. Deprinși, în condițiile unui sistem autoritar centralizat, să execute instrucțiunile ce veneau de la centru, astăzi mulți din aceștia, pur și simplu, nu știu ce să facă, și de aceea nici nu întreprind nimic.

Mai mult ca atât, cadrele noi, venite în administrație cu cele mai bune intenții, dar care nu cunosc subtilitățile de funcționare a sistemului, sunt adesea manipulate de birocrații vechi, care cunosc destul de bine coridoarele și dedesubturile puterii.

Ținând cont de faptul că întreaga activitate de reformare a administrației publice are ca scop sporirea eficienței de satisfacere optimă a cerințelor actuale ale colectivităților locale, considerăm că procesului de formare și perfecționare a tuturor funcționarilor din administrația publică locală trebuie să i se atribuie o importanță primordială. În mod special urmează a se acorda o atenție deosebită noilor angajați în administrația publică locală și categoriilor de funcționari aleși sau numiți în posturile de conducere ale organelor acestora.

Aceste considerente, precum și experiența existentă deja în țările dezvoltate din Apus (Franța, Germania, Italia, SUA, Olanda etc.), dar și exemplul colegilor din fosta Uniune Sovietică (Rusia, Bielarusi, Ucraina, Țările Baltice) au format baza fondării acum doi ani a Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice, instituție avînd menirea de a pune bazele de pregătire a cadrelor pentru societatea noastră și anume a cadrelor de funcționari publici profesioniști.

Începînd, practic, pe loc gol, fără experiență și tradiții în acest domeniu, într-un răstimp doar de doi ani Academia a ajuns să devină o instituție cunoscută departe peste hotarele țării. Deocamdată, nu prin realizările sale, care într-o perioadă alit de scurtă nu pot fi decît modeste, ci prin eforturile permanente și susținute de a se ridica la nivelul celor mai avansați. Și trebuie de spus că în multe privințe corpului profesoral-didactic al Academiei aceasta îi reușește. O confirmă oaspeții de peste hotare care au avut ocazia să ia cunoștință de activitatea acestei prime în republică și unică, deocamdată, la noi instituție de învă-

țămînt postuniversitar, specializată în problemele administrației publice.

Planurile de învățămînt ale Academiei, elaborate după studierea atentă a experienței unor instituții similare din Grecia, România, Franța, Germania, Ucraina, Belarusi, Rusia etc., propun audienților cursurile de bază care le vor da posibilitatea de a desfășura o activitate fructuoasă în serviciul public. Audienții studiază bazele dreptului, ale economiei de piață, rolul organelor administrației publice în dirijarea vieții colectivităților, științele juridice și umanitare, informatica și birotica, limbile moderne. În prezent la cele trei secții ale Academiei - administrare publică, relații internaționale și politică externă și management - studiază 88 de audienți la secția de zi și 115 la cea fără frecvență.

În felul în care a fost concepută, Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice este o verigă importantă în sistemul de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică. Dar ea trebuie să fie completată cu baza tehnico-materială și organizațională necesară pentru a deveni un adevărat centru științifico-metodic pentru întreg sistemul de pregătire, perfecționare și reciclare a cadrelor din economia națională.

Instruirea cadrelor din administrația publică locală este un proces continuu și de lungă durată, de aceea permanența preocupărilor pentru realizarea acestui proces cere o anumită etapizare. În prezent în organele autoadministrării locale își desfășoară activitatea peste 20 mii de funcționari. Dacă avem în vedere, că și în serviciile tehnice ale autorităților publice locale lucrează mulți oameni, se impune intensificarea lucrului de perfecționare și reciclare a cadrelor fără scoaterea lor din producție. La cursuri de scurtă și lungă durată (de la 2 săptămîni pînă la 3 luni de zile) ar putea studia secretari ai primăriilor comunelor, primari și viceprimari, lucrători ai comitetelor executive raionale, ministerelor și departamentelor.

Trebuie să menționăm îndeosebi faptul că la noi în republică în ultimul timp, fără niciun temei, s-a delăsătorit complet lucrul privind perfecționarea și reciclarea cadrelor din economia națională. Dar dacă la diferite niveluri se mai vorbește despre necesitatea ridicării nivelului profesional al unor astfel de categorii de cadre cum ar fi contabilii, economiștii, specialiștii din agricultură, atunci despre cadrele din administrarea publică nici nu se pomenește. E o greșeală mare, dat fiind faptul că în conformitate cu noua concepție și blocul de legi privind administrația publică locală anume funcționarii publici vor dirija activitatea specialiștilor enumerați mai sus. Vor putea oare ei să-și exercite funcțiile noi, atribuite de lege, dacă vor fi cu un cap mai jos decît cei pe care sunt chemați să-i administreze? Cred că nu și acest lucru de acum dă pe alocuri roade negative. Primarul, funcționarii primăriei comunei, orașului, municipiului trebuie să devină figura

principală în colectivitățile locale. Acest deziderat poate fi atins doar prin instruirea și pregătirea la nivel înalt a cadrelor din administrarea publică. Tărăgănarea rezolvării acestei probleme duce la trăgănarea ori schimonosirea conținutului reformelor de care are atât de mult nevoie societatea noastră.

Numai în cazul acesta vom putea fi siguri că în teritorii va domina legea și nu haosul, ordinea și disciplina de stat și nu dezmațul economic și politic.

Credem că în activitatea Academiei anume lucrul de perfecționare și reciclare a cadrelor atât din administrarea publică, cât și din toate ramurile economiei naționale trebuie să se afle pe prim-plan. În această ordine de idei, Academia de comun acord cu Guvernul republicii urmează a întocmi PROGRAME corespunzătoare de învățământ bine puse la punct, care ar corespunde cerințelor zilei de azi, GRAFICE concrete de trecere de către toți specialiștii din economia națională a cursurilor de perfecționare. Aceste grafice ar trebui să fie întocmite astfel încât pe parcursul unui an să poată fi asigurat un ciclu complet de studii pentru toate categoriile vizate.

De rînd cu aceasta e necesar ca fiecare comitet executiv să aibă o școală raională a funcționarului public, care ar activa după un program de învățământ bine încheiat, ținînd cont de necesitățile reale și interesele actuale ale lucrătorilor din sistemul administrației publice și să elaboreze o strategie care să cuprindă toate categoriile de funcționari conform nivelului de pregătire și perspectivei promovării lor.

Ar fi binevenită aici și crearea la nordul și sudul republicii a unor școli zonale ale funcționarilor din administrația publică locală, care s-ar ocupa nu numai de perfecționarea calificăției cadrelor existente, ci și ar pregăti funcționari publici din rîndul tineretului cu perspectivă.

Fără îndoială, aceste școli și centre locale vor funcționa sub tutela metodică-științifică și organizațională a A.S.D.A.P., care, după cum menționam mai sus, trebuie să devină un centru al acestei activități în cadrul întregii republici.

## ***2. Conducerea personalului din administrarea publică***

În procesul de realizare a reformei administrației publice rolul hotărîtor revine cadrelor de funcționari de toate nivelurile. Succesul transformărilor economice, sociale se află într-o corelare directă și foarte strînsă cu modul în care personalul organelor administrației publice va reuși să înțeleagă și să implementeze programele și planurile reformelor, elaborate de Parlament și Guvern. Astfel, problemele de CONDUCERE A PERSONALULUI devin, în mod imperios, o prioritate în activitatea Guvernului.

Experiența țărilor dezvoltate ne determină să evidențiem următoarele tendințe princi-

pale în acest domeniu:

- formalizarea metodelor și procedeele de selectare a cadrelor, bazate pe criterii științific fundamentate;
- analiza științifică a necesității de cadre administrative;
- promovarea lucrătorilor tineri, energici și capabili;
- ridicarea nivelului de funcționare a deciziilor în politica de cadre;
- crearea unui sistem științific fundamentat de formare și dezvoltare a cadrelor.

Tendențele relevate sunt, fără îndoială, strâns corelate. Realizarea unui sistem judicios de asigurare cu cadre a organelor administrării publice trebuie să țină neapărat cont de ele.

Prezenta concepție urmează a fi pusă la baza unui PROGRAM DE STAT, ce va duce la crearea unui sistem bine conceput de formare și dezvoltare a personalului pentru administrația publică, menit să asigure organele administrației de stat.

### ***3. Serviciul public: principii de funcționare***

Încercînd să efectuăm o tranziție la economia de piață, adoptînd în acest scop un șir de legi, în fond, bune, care ar putea asigura această tranziție, am uitat (sau n-am reușit, preocupăți fiind de alte probleme), că realizarea legilor stă în seama organelor administrației publice.

În perioada actuală, credem, reformele economice nu merg, în mare parte, datorită inerției aparatului de stat, care a rămas, în fond, același, adică construit pe ideea totalitarismului. Or, dacă vrem să trecem la un regim democratic, trebuie s-o facem în toate domeniile activității sociale, inclusiv în cel economic (realizarea unei economii de piață bazate pe proprietatea privată și concurența liberă cu un control mai mult sau mai puțin strict din partea statului), dar și în cel al administrației publice (cu decentralizare, autonomie în problemele dezvoltării locale, a bugetului local etc., dar cu un sistem unic de funcții, drepturi, obligații etc.).

Considerăm, că fără o reformă serioasă a administrației publice tranziția socială nu are șanse, experiența existentă în acest sens fiind convingătoare. Imediat după război țările europene (Austria, Italia, Republica Federativă Germană, Finlanda, Franța) au efectuat reforma serviciului public, legile respective fiind adoptate în perioada 1946-1949, după care au purces la reforme economice. Am putea cita în acest sens și exemplul Spaniei în perioada postfranchistă.

După cum știți, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în ultimă instanță Legea privind serviciul public, în care sunt determinate principiile ce stau la baza acestui domeniu destul de important din activitatea unui stat.



Din multitudinea de principii, ce stau la baza funcționării serviciului public, am vrea să evidențiem următoarele:

- profesionalismul;
- independența și dezinteresarea funcționarului public;
- neutralitatea politică.

Din principiile menționate rezultă câteva consecințe fundamentale, ce urmează a fi respectate cu strictețe, urmărindu-se scopul formării unui serviciu public de o funcționalitate înaltă, capabil să traducă în viață reforma economică și politică.

Pentru a asigura independența și dezinteresarea funcționarului public statul trebuie să-i asigure o protecție înaltă juridică, economică, socială. Funcționarul public trebuie să fie inamovibil.

Profesionalismul înalt va fi asigurat prin încadrarea și promovarea în exclusivitate pe baza meritelor profesionale, a competenței înalte și a unui comportament moral ireproșabil. Cel mai sigur instrument pentru realizarea acestora sunt concursurile deschise pentru ocuparea posturilor în administrația publică.

Statul urmează să-i asigure funcționarului public condiții necesare pentru creșterea profesională. În acest scop urmează a fi creat un sistem de formare și dezvoltare a personalului organelor administrației publice.

De reforma aparatului de stat e strâns legată și problema asigurării cu cadre a organelor administrației publice. Primii pași efectuați în această direcție ar trebui să fie asigurarea juridică a funcționării serviciului public, adică adoptarea unui bloc de documente juridice (legi, regulamente etc.) și standardizarea serviciului public (elaborarea unui alt bloc de documente - regulamente-tip ale funcțiunilor, regulamente de promovare în serviciu etc.). Acestea ar trebui să conțină criterii de selectare și promovare în serviciu (nivelul de profesionalism, cunoștințe, vechime în muncă în domeniu, necesitatea unor studii suplimentare etc.)

Acești pași vor crea premisele reformei serviciului public și formării unui sistem nou al administrației publice, competent și în corespundere cu necesitățile dezvoltării social-economice a republicii.

Se impune cu necesitate diagnosticarea, adică estimarea situației la zi a serviciului public, care împreună cu prognozarea necesităților lui ar permite să se elaboreze un plan științific fundamentat de formare și dezvoltare a personalului pentru organele administrației publice.

După cum s-a arătat mai sus, necesitățile dezvoltării social-economice impun re-

forma serviciului public bazat pe o structură ierarhică științific fundamentată, pe un profesionalism înalt al funcționarului public. Cadrul legislativ va permite fiecărui lucrător să cunoască posibilitățile de evoluție ale carierei sale, iar promovarea pe bază de competență profesională și comportament ireproșabil îi vor dicta abnegația în serviciu și tendința de a acumula noi cunoștințe în domeniu. Am arătat mai sus că, în dorința de a avea funcționari de o calitate înaltă, statul va trebui să creeze un sistem bine gândit de formare și dezvoltare a serviciului public. Acesta ar trebui să includă un subsistem de formare inițială, altul - de formare superioară și un subsistem de dezvoltare continuă a personalului, care ar permite, în principiu, fiecărui funcționar public, situat la orice treaptă a ascensiunii profesionale, să-și poată ridica nivelul de cunoștințe în scopul evoluării carierei sale.

Un aspect important în formarea și dezvoltarea personalului îl constituie evaluarea și testarea personalului. Acestui aspect i se acordă o atenție foarte mare în țările dezvoltate. Elaborarea criteriilor de evaluare va trebui efectuată în strânsă colaborare cu specialiști în domeniu, psihologi, manageri etc.

Concepția prezentată reflectă necesitățile perioadei de tranziție, dar ea conține, în fond, momentele principale de activitate în domeniul formării și dezvoltării corpului de funcționari publici atât pentru prezent cât și pentru viitor.

Am vrea să subliniem câțiva factori importanți pentru crearea unui sistem viabil de asigurare cu cadre pentru administrația publică.

1. Ar fi necesară crearea unui Serviciu Republican pentru Serviciul Public, căruia îi va reveni sarcina de elaborare și realizare a politicii de evaluare, selectare, promovare etc. (spre exemplu, în cadrul Cancelariei de Stat).

2. Ar trebui de continuat elaborarea legislației, care urmează să se bazeze pe principiile profesionalismului, independenței și dezinteresării funcționarului public, neutralității lui politice. Ea trebuie să aibă ca bază ierarhizarea serviciului, criteriile de angajare și avansare în ierarhie (nivelul de studii, cunoașterea limbii de stat, experiența de lucru, perfecționarea periodică etc.).

3. Standardizarea, diagnosticarea, atestarea personalului.

4. În atenția permanentă a serviciilor publice vor fi următoarele direcții de activitate:

- formarea și dezvoltarea personalului (formarea rezervei de cadre, instruirea, perfecționarea, reprofilarea etc.);

- studierea, evaluarea și testarea personalului;

- protecția socială și salarizarea;
- dotarea tehnică.

Numai în felul acesta am putea asigura o instruire eficientă și am garanta soluționarea tuturor problemelor, cu care se confruntă unitățile administrativ-teritoriale în această perioadă.

Dar ce schimbări esențiale am preconiza să obținem realizând reforma administrației publice?

În primul rând, să obținem o schimbare instituțională, adică să perfecționăm relațiile dintre administrația centrală și cea locală. Se au în vedere așa relații dintre autoritatea de vîrf și celelalte autorități ale administrației publice cum sunt:

- între organul de vîrf al administrației publice și autoritățile locale cu competență generală;
- între autoritatea de vîrf a administrației publice și autoritățile locale de specialitate.

Se vor schimba în procesul reformei și relațiile între autoritățile administrației publice locale - dintre consiliile locale și primari. Se vor forma relații noi și cu elementele exterioare ale sistemului autorităților administrației publice:

- cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă;
- cu autoritățile publice care exercită puterea judecătorească;
- cu organizațiile neguvernamentale;
- cu cetățenii.

Aceste schimbări esențiale de relații prezintă de fapt transferul de putere, adică de autoritate și mijloace de la Guvern și instituțiile administrației centrale către autoritățile locale. Odată cu acest transfer de autoritate, responsabilitate și mijloace trebuie să se facă și o schimbare a raporturilor dintre cele două administrații - cea centrală și cea locală - și o reformă complementară a administrației centrale. Adică este vorba de o trecere treptată în responsabilitatea autorităților locale a unor domenii coordonate acum direct de ministere (educația, sănătatea, ordinea publică, protecția mediului înconjurător etc.). Dar aici este necesar de subliniat cîteva aspecte.

**Primul** reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare în etape, pe trepte. Administrația centrală va transfera resurse autorităților locale, iar acestea, la rîndul lor, le vor folosi cu chibzuință purtînd răspundere de noile funcții.

**Al doilea moment** important este rolul care îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc în localități, chiar

dacă ele se vor administra autonom. Autoritățile locale au în grija lor localitățile cu toate problemele populației de acolo, pe când Guvernul e responsabil de întreaga țară.

Ca rezultat al reformei se vor schimba și obiectivele. Principalul este de a transforma administrația într-o rețea de instituții care nu domină și controlează populația și comportamentele sociale, ci, dimpotrivă, îi oferă acesteia servicii de care are nevoie zilnic: educație, asistență sanitară, asistență socială, servicii comunale etc.

Și, în sfârșit, în procesul reformei administrației este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind astfel la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor lor reciproce.

Dacă aceste schimbări nu vor avea loc, reforma instituțională și legislativă va rămâne doar pe hîrtie, așa cum s-a întîmplat de mai multe ori. Iar în felul acesta nu vom rezolva problemele economice, sociale, în genere nu vom obține o reformare a societății noastre.

Experiența anilor de democratizare a societății, de tranziție spre economia de piață confirmă faptul că trebuie să revedem și să punem o bază modernă activității administrației publice, introducînd principiile competenței și ale managementului eficient.

Noi am moștenit structuri supercentralizate, în care inițiativa locală era încătușată, nemaivorbind de autonomizarea acestor organe. Activitatea autorităților locale este încă timidă, insuficient adaptată la cerințele vremii, paralizată adesea de fenomenele corupției și incompetenței, de o conduită birocratică dintre cele mai nefaste. Nu corespund timpului și nici principiilor democratizării societății raporturile dintre organismele centrale și cele locale, dintre atribuțiile și responsabilitățile lor, ceea ce nu permite a se ajunge la o colaborare dinamică, la o circulație activă a informației. Lichidarea acestor și altor dificultăți în administrația publică în va depinde mod hotărîtor de elaborarea unui program concret de înfăptuire a reformei în acest domeniu de activitate a statului și a autorităților locale, reforma administrației publice fiind considerată o necesitate prioritară.

# **STATUTUL ȘI PERFECTIONAREA PERSONALULUI AUTORITĂȚILOR LOCALE, PERFECTIONAREA ALEȘILOR LOCALI**

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1996, nr. 3*

## ***1. Statutul funcționarului public***

Prin statutul funcționarilor publici se înțelege complexul sau totalitatea normelor juridice care fixează situația legală a funcționarilor publici, determinând drepturile și obligațiunile lor generale.

Cu alte cuvinte, un statut al funcționarilor publici este o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a deveni funcționar public, drepturile și obligațiunile acesteia, stabilește și incompatibilitatea funcționarilor publici, răspunderea lor, precum și sancțiunile aplicabile în caz de neîndeplinire sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor ce le revin din funcțiile pe care le ocupă într-un serviciu public.

Aceasta cât privește partea teoretică a problemei, dar ca oricare altă problemă, ea are și nuanțele sale practice.

Lipsa unui cadru instituțional privind statutul funcționarului public, lipsa unor criterii clare de recrutare și formare, precum și nivelul foarte modest de salarizare fac imposibilă formarea unui contingent de funcționari publici care să lucreze la standardele de profesionalism cerute de o nouă administrație.

Felul în care este reglementată astăzi condiția funcționarului public ne demonstrează lipsa unei politici manageriale a resurselor umane și demotivează pe acel ce ar dori să se îndrepte spre domeniul administrației publice, favorizând procesul de migrare a specialiștilor, îndeosebi juriști și economiști, spre posturi mult mai bine salarizate, ori spre domeniul privat.

Se cere a fi instituit un statut al funcționarului public care ar reglementa, în mod precis

și unitar, drepturile și obligațiunile, recrutarea și formarea, posibilitățile de avansare și avantajele, pe care le are.

### ***2. Motivația perfecționării personalului autorităților locale***

Oricât de importante ar fi pentru țară piața civilizată, antreprenoriatul, acești factori nu vor putea salva economia ei, dacă nu va fi găsită calea sigură pentru rezolvarea problemei cadrelor. La drept vorbind, nici piața nu-și deschide în fața noastră porțile fără acești oameni.

Noua economie, piața civilizată nu pot fi decât locul unui nou tip de dirijare, adaptat organic la specificul economiei din perioada actuală. Acest nou tip de dirijare trebuie să fie efectuat de conducători, de funcționari cu noi capacități profesionale și organizatorice.

Fiecare funcționar se poate convinge din proprie experiență că pentru a activa eficient el are nevoie de o pregătire și o perfecționare permanentă.

Aceste cerințe ale timpului determină în mod obligatoriu modificarea structurală a raportului dintre pregătirea continuă a cadrelor și toate noutățile furnizate de știință și practică.

Prin „pregătirea continuă” în cazul de față se subînțelege instruirea postuniversitară, care în condițiile economiei de piață trebuie să se transforme într-o continuare permanentă a învățământului de bază, înruchipînd înțelepciunea poporului exprimată prin maxima: „Omul cît trăiește învață”.

Fiecare stat își formează și își perfecționează permanent baza, formele și metodele de pregătire a funcționarilor săi din administrația publică. Deja în anii '70 în mai mult de 100 de țări funcționau diferite instituții de instruire a administratorilor publici. Astăzi, în majoritatea absolută a țărilor lumii există școli speciale de instruire administrativă.

Învățământul postuniversitar este sau obligatoriu, sau e un rezultat al inițiativei manifestate de funcționarul public.

În Irlanda, Olanda și Suedia, de exemplu, instruirea în cadrul administrației este benevolă, în Belgia, Germania, Grecia, Luxembourg, Portugalia, Spania și Marea Britanie funcționarul public nu este obligat să frecventeze anumite lecții, dar aceste lecții sunt o condiție favorabilă promovării. Desigur, doritori de a-și ridica nivelul calificației sunt mulți, căci, în mod contrar, nu au prea multe șanse de a fi promovați.

În Grecia și alte țări participarea la programele de instruire este o obligațiune. Instruirea benevolă, în afara serviciului, este favorabilă promovării.

Dar trebuie de menționat, că în fiecare țară numită mai sus există niște momente specifice de organizare a instruirii, pe care ar trebui să le cunoaștem. De exemplu, în

Belgia condițiile pentru concediu cu păstrarea salariului sunt bine reglementate. În unele țări posibilitatea de a frecventa lecțiile de instruire profesională suplimentară o are numai funcționarul public cu un anumit stagiul de activitate în domeniu și cu aprobarea instituției care l-a angajat, în Portugalia funcționarii publici au dreptul constituțional la învățământul postuniversitar.

Un exemplu bun de organizare a instruirii și perfecționării cadrelor care, după părerea noastră, poate conveni și statului, cu necesitățile sale, și funcționarului cu interesele sale este Franța.

Pentru a se înscrie la învățământul postuniversitar, funcționarul public francez poate obține concediu cu păstrarea salariului. El are dreptul juridic să frecventeze cursurile de învățământ suplimentar care sunt desfășurate sau promovate de către stat pe parcursul întregii sale cariere profesionale.

Situația pe care o avem în administrația publică din Moldova pune o sarcină colosal de mare în fața procesului de pregătire și perfecționare a funcționarului public.

Circumstanțele sunt de așa natură, că această pregătire astăzi nu poate fi efectuată pe baza teoriilor tradiționale de administrare și exemplelor de conduită a administratorului.

Se cere o pregătire specială și o instruire conform metodelor moderne, deoarece metodele clasice de instruire nu ne pot satisface.

O calitate tot mai importantă în conducere devine abilitatea de a percepe situația, a sesiza tendințele ei. Anume sub acest aspect trebuie să fie elaborate programele de instruire a funcționarilor.

În realizarea acestor sarcini rolul principal în republică trebuie să-l joace Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice. Academia activează în baza unui model nou al instruirii, care reprezintă un sistem dinamic și flexibil. Veriga-cheie în modelarea procesului de instruire este conținutul studiilor. Vom prezenta o caracterizare generală a câtorva parametri tematici ai procesului didactic.

După cum se știe, din Constituție și din alte documente legislative, conducerea de stat constituie mai întâi de toate o dirijare globală, care semnifică participarea statului în soluționarea problemelor principale din viața poporului:

- crearea condițiilor pentru dezvoltarea economică și completarea „coșului de consum”.
- echilibrarea diverselor forțe obștești.

Considerăm necesar ca acest aspect al conducerii să se realizeze în toate cursurile de instruire.

O altă particularitate a conducerii de stat este caracterul ei special.

În cadrul cursurilor „dirijarea socială”, „activitatea socială” și multe altele se elucidează problemele ce țin de particularitățile sociale ale puterii.

Noul model de instruire prevede noi scopuri și forme de realizare a lor.

În centrul atenției stă problema îmbinării organice a procesului de instruire cu activitatea științifică de cercetare.

#### ***3. Instruirea cadrelor de conducere, perfecționarea aleșilor locali***

Noi, astăzi, încă nu dispunem de o practică bogată în domeniul instruirii cadrelor de conducere, perfecționării aleșilor locali, de aceea studiem intens experiența altor țări. Putem spune, deci, că instruirea funcționarilor publici de rang înalt și metodologiile de instruire folosite variază enorm. Fiecare sistem funcțional include modalități specifice de instruire a funcționarilor de stat de cel mai înalt nivel. Prezintă un mare interes organizarea instruirii cadrelor de conducere în Germania și Franța, unde metodologia de instruire se încorporează într-un cadru foarte structurat. În ambele țări cursurile de instruire caută să asigure funcționarii de prim-rang cu mijloace moderne de conducere operațională și strategică și tehnologii de informare, cu mijloace umane de administrare și comunicare.

Un mare interes prezintă practica din Olanda și, în special, din Finlanda, în aceste țări a fost liberalizat complet sistemul de instruire a funcționarilor de prim rang și căile de selectare a acestora. Fiecare organizație asigură instruirea în baza propunerilor sale obiective și poate folosi oricare centru de instruire pe care îl dorește ea - de stat sau particular, oferind instruirea în domeniul obiectivelor urmărite de prim-rang.

Procedurile sunt, de asemenea, deschise: solicitanții din administrația propriu-zisă, precum și cei din alt sector profesional, la nivel de stat sau particular, concurează direct și ca egali.

Dar sunt și extreme. Marea Britanie, de exemplu, are un sistem de instruire care datorită caracterului său original este menționat drept valoros. Cabinetul de Miniștri, responsabili de organizarea administrației publice, oferă un program de instruire la nivel înalt care este obligatoriu pentru funcționarii publici de gradul 3 (grad ierarhic înalt).

Reprezentanții atât din sectorul de stat, cât și din cel particular pot participa la acest program intern.

În Japonia și în alte state pătura de sus a cadrelor de conducere se formează nu prin selectare „naturală” din întreaga masă a funcționarilor, ci pe calea creșterii bine orientate a cadrelor tinere special pregătite pentru intrarea în rândurile elitei.

Primirea începe cu niște examene complicate la care sunt admise numai persoane de o anumită vîrstă (pînă la 80 de ani), care au studii superioare. Majoritatea candidaților



selecția pe această cale sunt absolvenții ai câtorva mari instituții de învățământ din țară. În cele mai multe țări pregătirea viitorilor candidați are un caracter de stagiere îndelungată în diferite subdiviziuni ale aparatului de stat cu aprecierea rezultatelor stagierii. În Germania, bunăoară, după susținerea examenelor de selectare candidatul trebuie să facă un stagiul de 2,5 ani, după care susține examenele. Urmează apoi serviciul de probă timp de 3 ani într-un post de conducere la nivel mediu și dacă a primit o apreciere este încadrat în rangul candidaților ca funcționar permanent.

Noi, acum, la Academie elaborăm programe de pregătire a elitei administrative. Printre caracteristicile de bază ale procesului de pregătire a elitei administrative ar trebui, credem, să fie următoarele:

### *1. Selectarea candidaților*

La aceasta trebuie să contribuie prestigiul înaltei ierarhii a serviciului de stat și concurența internă între absolvenții celor mai bune instituții de învățământ superior pentru obținerea locurilor de candidați în acest serviciu.

### *2. Numărul optimal de candidați la studii*

În fiecare an pentru republica noastră ar trebui să fie primite aproximativ 30-35 persoane.

Un accent deosebit în procesul pregătirii elitei trebuie pus nu atât pe cunoștințele teoretice speciale, cât pe formarea *deprinderilor de a conduce* organizații mari, pe *dezvoltarea capacităților* de a analiza fără greș problemele practice și *de a elabora strategia rezolvării* lor.

Întregul proces instructiv trebuie să aibă ca scop pregătirea „generaliştilor”, altfel spus a specialiștilor de profil larg, capabili să schimbe ușor locul de activitate și sfera problemelor abordate. Adică, un funcționar de stat de rang înalt din structurile guvernamentale pe parcursul carierei sale să poată conduce o bancă, o întreprindere mare, firmă, asociație etc., fără a trece o instruire specială în sferile respective ale economiei.

Ce se cere pentru a atinge obiectivele trasate mai sus? Mai întâi de toate, înțelegerea de către toți factorii de răspundere a importanței acestei probleme.

În al doilea rând, se cere de a ridica pe toate căile prestigiul serviciului de stat și statutul funcționarului public prin crearea unui complex de norme de ordin juridic, profesional și social, care ar motiva venirea în administrația publică a celor mai pregătiți specialiști și perfecționarea lucrătorilor, pe care de acum îi avem în aceste organe.

## SĂ PREGĂTIM CADRE DE UN ÎNALT PROFESIONALISM ȘI CU O MORALĂ SĂNĂTOASĂ

*„Moldova Suverană”,  
nr. 5 din 10.01.1996*

În viața noastră totul se evaluează în conformitate cu cerințele și necesitățile vitale. Dacă n-ar fi necesități vitale, această activitate nu ar da rezultatul scontat.

Necesitățile vitale de astăzi sunt de a trăi într-o comunitate umană, democratică, înalt spirituală, într-o societate, în care ar triumfa libertatea bazată pe conceperea umanistă a drepturilor omului și pe excluderea oricăror manifestări anarhice, de aviditate. Pentru aceasta e necesară o calitate nouă a personalității, a populației în genere, un progres real al intelectualizării, care s-ar determina printr-o totalitate de indici multi-laterali, ce ar caracteriza vigoarea națională, nivelul de studii generale, profesional-culturale, nivelul moral al civilizației.

Există astăzi la noi posibilități reale pentru realizarea acestor necesități? Da, există! Aceasta este bogata moștenire istorică, tradițiile și valorile spirituale, independența și democratismul țării, fundamentul trainic al statalității noastre naționale.

Profitând de aceste posibilități, pas cu pas, noi înaintăm tot mai sigur pe calea construirii unei societăți echitabile, a unui stat de drept puternic. O confirmare a acestui fapt este înfăptuirea reformelor economice.

Poporul nostru sesizează tot mai profund importanța politicii de stat promovată de organele supreme ale țării în domeniul reformelor sociale, economice și culturale. Oamenii se debarasează zi cu zi de inerție, ei dau dovadă de mai multă inițiativă și activism în muncă.

Dar să nu uităm că în toate timpurile orice lucru făcut în numele atingerii unor scopuri mărețe, în cele din urmă, depindea de atitudinea față de ei a oamenilor simpli, a celor ce stau la temelia făuririi bunurilor materiale, a tuturor celor care se îngrijesc nemijlocit de bunăstarea societății. De faptul cum vom trezi și dezvolta spiritul de în-

credere într-un viitor bun, într-o viață mai avută, mai frumoasă vor depinde și ritmurile de dezvoltare, încrederea în politica promovată de statul în care trăim.

În aceasta, fără doar și poate, un mare rol revine măiestriei executive a conducătorilor responsabili de buna dirijare a organizațiilor mari sau mici, de soarta ramurii pe care o conduc, de atitudinea lor față de grijile oamenilor.

În toate sferele vieții noastre, mai cu seamă în conducere, fie aceasta la scara republicii, orașului, raionului, comunei ori în conducerea subdiviziunilor anumitor ramuri, important e să fie găsiți oameni ce gîndesc pe nou, ce știu să-și asume responsabilități, să fie onești, curajoși, instruiți și capabili să formeze relații bune între organizațiile cu care lucrează și, ce e esențial, între oamenii cu care lucrează, în aceasta, credem, ar consta principala sarcină a zilei.

Poporul nostru întotdeauna și-a cinstit și respectat conducătorii săi, așa-i firea lui. Oamenii știu a stima conducătorii buni și îi susțin în momente grele. Dar în condițiile actuale, în pragul unui nou secol, cînd în fiecare ramură se produc schimbări radicale, cînd în dezvoltarea statelor lumii se sintetizează experiențe și metode unice, fiecare conducător poartă o foarte mare răspundere îndrumînd oamenii pe calea satisfacerii intereselor poporului.

Trebuie să recunoaștem că în viața noastră de azi există o anumită disproporție. Atunci cînd în verigile superioare ale conducerii, mai cu seamă în sfera producției, apare tendința spre ceva nou, inițiativele bune de traducere a lor în practică se lovesc uneori de împotrivirea cinovnicilor din ministere și departamente, oameni indiferenți, ce nu și-au schimbat modul de gîndire și caută să frîneze tot ce e nou și progresist.

Părerea noastră fermă este următoarea: acești oameni trebuie să tragă urgent concluziile necesare și să-și schimbe cît mai repede convingerile, mentalitatea, în caz contrar e nevoie să ne debarasăm de ei.

În același timp, toți cei care dețin posturi de conducere trebuie ajutați să se includă cît mai activ în procesul de pregătire și perfecționare. De la asta ar cîștiga societatea.

După cum ne demonstrează evoluția evenimentelor din țările înalt dezvoltate, în lume are loc un proces specific: grija față de dezvoltarea forțelor de producție cedează locul preocupărilor privind dezvoltarea forțelor instructive. Problema desăvîrșirii cunoștințelor, a profesionalismului devine cea de bază. Diploma de studii superioare este numai o bază de continuare a instruirii, începutul muncii pentru o bună pregătire profesională.

Trebuie să menționăm cu mare regret că la noi în republică în ultimul timp, fără niciun temei, a fost neglijat lucrul privind perfecționarea și reciclarea cadrelor din economia națională și alte domenii de activitate. Sistemul centralizat de perfecționare profesională a fost

considerat costisitor și ineficace, dându-se prioritate unor programe flexibile adaptate nevoilor din diverse domenii de activitate, care parte au satisfăcut așteptările beneficiarilor, parte au rămas numai la stadiul de bune intenții. Drept rezultat numeroși solicitanți s-au pomenit în afara procesului de pregătire continuă pe care perioada de tranziție îl impune imperios.

Oricât ar fi de straniu, dar mai sunt și din acei care consideră pregătirea, perfecționarea cadrelor drept o povară pentru sfera de producție. Ne miră că mai sunt și acum persoane la posturi de conducere care trec învățământul la rubrica „cheltuieli” și nu în cea de „investiții”. Guvernul republicii încă în anul 1994 a luat o bună hotărâre - „Cu privire la sistemul de perfecționare și calificare a cadrelor”, conform căreia Ministerul Finanțelor trebuie să prevadă anual în buget alocații financiare pentru perfecționarea și reciclarea cadrelor din organizațiile și instituțiile bugetare, precum și a celor din sectorul agrar în mărime de 2 la sută din fondul de remunerare a muncii. Cu regret, suntem deja în anul 1996, dar această hotărâre nu se îndeplinește. Vai de ei, dacă nu înțeleg că economisind mijloace pe contul învățământului, indiferent care - mediu, universitar sau postuniversitar, - noi ne atribuim rolul de țară nedezvoltată, cu un potențial intelectual redus. Această economisire e mai periculoasă decât ruina.

Concluzia poate fi următoarea: este foarte avantajos de a investi mijloace de capital în sfera pregătirii cadrelor. Mîine această ramură va începe să aducă roadele atît de necesare pentru progresul oricărui stat, oricărei națiuni și popor.

Credem că la etapa actuală este necesar ca în toate raioanele să fie cel puțin un funcționar din administrația locală (raională) cu cunoștințe teoretice și practice suficiente în managementul modern financiar, bugetar și informațional, la nivel de administrație locală (raională).

Nu putem să nu vorbim aici și despre problema moralei personalului din administrația publică.

Funcționarii publici, mai ales de nivel local, sunt extrem de prost remunerați, în rîndurile funcționarilor există o tendință de a demisiona, obținînd un serviciu mult mai remunerat în alte domenii. Oricum, banii nu sunt problema principală, ceea ce lipsește sunt formele și metodele de susținere a unui înalt nivel al eticii serviciului public, îmbinată cu principiile de selectare și cu o structură cît de cît clară a carierei. Lipsa orientării, proliferarea sistemelor de control și încurcătura în relațiile ierarhice combinate cu problemele practice ale organizării serviciilor sunt motivele principale ale unei morale sub nivel și înaltei fluctuații a lucrătorilor.

Un rol colosal în perioada dată trebuie să-l joace cadrele din administrația publică.

Experiența din trecut a dezvoltării cadrelor în aparatul de stat a fost pierdută, dar indiferent de proveniență, ea a asigurat, la urma urmei, o dezvoltare efectivă a carierelor și formării profesionale la nivel local. În administrația publică devine tot mai dificilă căutarea oamenilor corespunzători posturilor de conducători ai organelor autoadministrării locale, posturilor manageriale înalte cu competențe largi, precum nu există o instruire intermediară care ar oferi posibilitate candidaților să studieze rolul și funcțiile autorităților. Deseori, candidații la posturile înalte nu dispun de cunoștințele necesare despre rolul sectorului public în economia de piață, mai ales în contextul specific al Moldovei. Activitatea managerială zilnică devine și mai complicată când persoanele cu posturi înalte nu cunosc regulile de comportare în cadrul serviciului lor.

Aici poate este cazul să menționăm și faptul că numărul cadrelor în administrația locală este prea mic conform standardelor internaționale. Departamentele și secțiile chiar în orașele mari cuprind un număr de două, trei persoane. Un număr mare de lucrători este atras de obicei în rutina controlului financiar, în timp ce crearea unei politici active este efectuată de un număr redus de cadre. Acestea nu sunt în stare să se antreneze în afaceri cu un număr larg de organizații și departamente, la diferite niveluri administrative și cu diferiți reprezentanți ai publicului.

Potențialul autorităților locale în asigurarea dezvoltării continue a resurselor umane prin instruirea internă este esențial pentru durabilitatea reformelor propuse.

Lucrul în acest domeniu cere includerea instruirii manageriale pentru oficialitățile administrării locale, activitate ce ar fi mai lesne de desfășurat în cooperare cu Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice.

Formarea traiectoriilor pentru dezvoltarea resurselor umane, inclusiv revizuirea eticii birocratice, prezintă un aspect-cheie al consolidării pe termen lung a administrației locale. Funcționarii administrațiilor locale trebuie învățați să aprecieze pe deplin valoarea și importanța funcțiilor lor. Există o necesitate evidentă de restabilire a principiilor generale ale managementului sectorului public, prevăzându-se coerență în sistemul de avansare.

Dezvoltarea resurselor umane și dezvoltarea carierei pot fi abordate la toate ședințele de instruire și analiză. Ideea acestei abordări este că principiile administrării generale, a sectorului public, etica birocratică trebuie să cuprindă toate aspectele administrării locale. Aceasta înseamnă că mândria profesională și șansele pentru dezvoltarea profesională prin intermediul sistemului de avansare (carieră) trebuie să predomină în sistemul de administrare locală. Oficialitățile majore ale administrațiilor locale, de asemenea,

trebuie familiarizate cu metodele moderne și posibilitățile dezvoltării resurselor umane și dezvoltării carierei.

Acestea sunt cadrele cărora le revine să înlăptuiască reforma administrației publice, și sunt determinate de noua structură a organelor de stat și autoadministrare locală, noile forme și metode de organizare a muncii în administrația publică.

În conformitate cu noua concepție și blocurile de legi privind administrația publică locală, anume funcționarii publici trebuie să coordoneze activitatea celorlalți specialiști de pe loc în organizarea înlăptuirii reformelor economice, în realizarea politicii sociale a statului etc. Vor putea ei oare să-și exercite aceste funcții, atribuite de lege, dacă vor fi cu un cap mai jos decât cei pe care sunt chemați să-i administreze? Cred că nu, și acest lucru de acum dă pe alocuri roade negative.

Primarul, funcționarii primăriei comunei, orașului, municipiului, președintele executivului raional trebuie să devină figuri principale în colectivitățile locale. Acest dezi-derat poate fi atins doar prin instruirea și pregătirea la nivel înalt a cadrelor din administrația publică. Numai în cazul acesta vom putea fi siguri că în teritorii va domina legea și nu haosul, ordinea și disciplina de stat, și nu dezmațul economic și politic. Tărăgănarea rezolvării acestei probleme duce la trăgănarea ori schimonosirea conținutului reformelor de care are nevoie atât de mult societatea noastră.

Conform Decretului Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993, un rol important în procesul de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică se atribuie Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Înțelegînd că Academia s-a întemeiat din dorința de a fi în pas cu moda, nu din tendința de a crea un nou institut, chiar de la bun început s-au pus următoarele scopuri:

I. Pregătirea și perfecționarea personalului din administrația publică, a specialiștilor profesioniști în acest domeniu. Problema sporirii profesionalismului în administrația publică este cu atât mai actuală, cu cît societatea noastră tinde spre schimbarea radicală a concepțiilor și atitudinii atât față de teoriile social-economice, ale științei administrației publice, cît și față de fenomenele ce au loc în această sferă.

Credem că în perioada dată în activitatea Academiei pe prim-plan ar trebui să se afle perfecționarea și reciclarea cadrelor din administrația publică. În această ordine de idei, Guvernul Republicii Moldova a adoptat în anul 1995 o hotărîre, iar Academia, de comun acord cu Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, a întocmit programe co-respunzătoare de învățămînt, grafice concrete de frecventare de către toți specialiștii

din organele administrației publice a cursurilor de perfecționare. Aceste grafice sunt întocmite astfel încât pe parcursul unui an să poată fi asigurat un ciclu complet de studii pentru toate categoriile vizate.

Academia nu este, pur și simplu, o instituție de învățământ, un centru de pregătire a cadrelor, fie ele și de conducere. Ea trebuie să devină, și credem că în timpul apropiat va deveni, acel nucleu, unde să se formeze o nouă gândire, să se studieze, să se analizeze și să se transmită experiența avansată acumulată atât la noi, cât și în străinătate.

În procesul de instruire se manifestă tendința ca materialele de studii să cuprindă toate problemele actuale ale vieții economice, politice și sociale. Atât timp cât nu vom schimba conștiința oamenilor noștri, cât nu le vom educa spiritul de proprietar, o atitudine corespunzătoare față de tradițiile democratice, nu ne va fi ușor să introducem noile metode de conducere. Conducătorii noi au o nouă gândire, fapt ce va deveni reperul principal în acest proces complex. Desigur, în munca de instruire ne confruntăm cu multe probleme. Nu depinde totul de noi. Baza metodică-științifică și pedagogică este slabă. Nu dispunem încă de manuale originale, de metodici proprii de învățământ.

II. Elaborarea investigațiilor științifice. Aici se are în vedere studierea profundă a experienței istorice a statului nostru, a tradițiilor spirituale și naționale, a valorilor morale și pe baza lor să se tragă concluziile necesare, să se folosească totul în scopul lucrului cu oamenii, mai ales cu tineretul, care încă nu știe multe din trecutul și prezentul statului nostru.

Esența Academiei rezidă în însăși denumirea ei. Ea trebuie să joace un rol istoric, un rol decisiv în construcția statalității noastre, în construcția societății civile, în reformarea sistemelor politice și economice, în asigurarea scopurilor pe care ni le-am trasat.

Anume Academia trebuie să deschidă o așa posibilitate, să constituie acel mediu, în care te orientezi mai profund în schimbările ce au loc în țară, dar, totodată, îți permite să le apreciezi din punct de vedere științific, profesional, să găsești căile de aprofundare și dezvoltare a lor continuă.

III. Formarea unui corp profesoral-didactic la nivelul cerințelor timpului. Omul chemat să învețe, să educe pe alții, în primul rând, trebuie să fie el însuși un om dezvoltat multilateral. Timpul îi obligă pe profesori să nu se limiteze la cunoștințele acumulate, să studieze cu perseverență experiența altor state, să însușească esența ei.

În prezent procesul de instruire este asigurat de către un corp profesoral-didactic format din 4 doctori habilitați, 16 doctori în științe, 7 lectori superiori și 12 lectori-asistenți. Majoritatea lor au o bogată experiență științifico-pedagogică atât în instituțiile

de învățământ superior din republică, cât și în organele de stat și cele ale administrației publice locale.

IV. Studiarea experienței pozitive de învățământ în ceea ce privește pregătirea și perfecționarea cadrelor din organele puterii de stat și locale în țările străine. Cîte ceva am reușit să facem.

Studiem această practică pedagogică nu numai vizitînd țări străine, ci și primind vizite la Academie, unde profesori străini susțin cicluri de lecții în fața audiențelor.

V. Colaborarea cu organele administrației publice. S-a format un sistem de întâlniri și discuții ale conducătorilor de ministere și departamente cu audienții. Fiecare întâlnire este, fără exagerare, o adevărată școală nu numai pentru audienții Academiei, dar și pentru profesorii ei.

Acestea sunt scopurile Academiei. Dar potențialul acestei instituții de învățământ este cu mult mai mare. Dacă s-ar rezolva mai energic problemele de ordin tehnico-material, Academia ar putea deveni un adevărat centru științifico-metodic de coordonare și optimizare a cercetărilor fundamentale în construcția de stat și obștească.

Nu trebuie ignorat și faptul că activitatea Academiei urmează să influențeze asupra întregii societăți, deoarece absolvenții ei, posedînd un înalt grad de competență profesională, pot contribui la elaborarea și realizarea unor programe de prosperare a republicii. Specialiștii de acest nivel, fiind înarmați cu tehnica metodelor obiective de analiză și pronosticare, cu așa-zisele „secrete” ale administrării, pot fi capabil să evite confruntările, să prevadă crizele și alte maladii sociale.

În consecință, Academia poate și trebuie să joace un rol istoric hotărîtor în construcția unui stat nou, a unei societăți civilizate, în reformarea sistemului politic și economic.

Atingerea acestor scopuri poate fi obținută, după părerea noastră, întreprinzînd următoarele măsuri:

1. Fondarea unui complex academic, care ar cuprinde pregătirea cadrelor cu studii postuniversitare, superioare (universitare), medii de specialitate (liceale), cât și perfecționarea și reciclarea lor. Cu acest scop în cadrul Academiei ar putea fi fondate un liceu teoretic, o facultate și un institut de perfecționare și reciclare a cadrelor din domeniu.

2. Practica actuală de formare a contingentului audiențelor ne demonstrează că acesta trebuie selectat în baza comenzilor atît din partea Guvernului, cât și a organizațiilor și instituțiilor non-guvernamentale, ele asigurînd acoperirea cheltuielilor necesare.

3. În scopul ridicării prestigiului și a calităților profesionale ale viitorilor funcționari publici e necesară perfecționarea legislației în vigoare și elaborarea unor noi acte nor-



mative, care ar determina că în organele de stat și cele ale administrației publice locale pot fi angajate și promovate în exclusivitate pe baze de merit profesional doar persoane cu studii speciale în domeniul dat, dezvoltarea carierei cărora trebuie să fie strâns legată de un sistem bine gândit de instruire continuă.

Aplicarea acestor și altor măsuri va contribui la perfecționarea activității aparatului de conducere, la activizarea muncii factorilor de răspundere, renovarea radicală a sistemului de pregătire, perfecționare și reciclare a cadrelor, asigurarea viitorului construcției de stat și obștești, Academia urmînd să devină fundamentul statalității noastre.

## CADRE VECHI, CADRE NOI: CONLUCRARE ȘI IZBÎNZI

*„Moldova Suverană”,  
nr. 169 din 15.10.1996*

Astăzi, când societatea noastră trece prin dificilele încercări ale renovării, ne frământă gîndul: care este calea cea dreaptă pentru a rezolva problemele cele mai stringente? Din păcate, acest gînd nu numai ne unește, dar și ne dezbină...

Există diferite păreri: unii socot că avem nevoie de a îndrepta toate forțele la scoaterea economiei din impas, alții cred că toate problemele pot fi rezolvate prin consolidarea ordinii de drept, ai treilea văd scăpare într-un ajutor acordat din afară... Fiecare are dreptate în felul său, însă urmează lucrul cel mai greu - cum anume și cu cine să se efectueze toate acestea, adică, în ce mod concret și cu ce forțe pot fi realizate aceste idei pentru a nu rămîne doar niște simple dorințe.

Bine a spus cine a spus că omul sfințește locul. Din toate vremurile la baza îndeplinirii oricăror planuri au stat oamenii, cu potențialul lor intelectual, psihologic și moral, cu energia lor creatoare. „Cadrele hotărăsc totul” - această lozincă venită din trecutul nostru îndepărtat se pare că ar trebui să fie din nou pusă în capul mesei, căci nicio faptă nu izbutește fără specialiști bine pregătiți. Dar cine se ocupă la noi de pregătirea și perfecționarea cadrelor de conducere din economia națională și, mai ales, a celor din administrarea instituțiilor ei publice? Avem noi în prezent cel puțin o statistică a cadrelor în economia națională în general și din administrarea publică în special? Cine ar putea spune cu precizie câți economiști, ingineri, agronomi sunt ocupați astăzi în economia națională a țării? Dar câți funcționari publici? La această ultimă întrebare e foarte greu să găsești un răspuns, dat fiind faptul că nici în legea serviciului public nu găsim o definiție, în sensul clasic al cuvîntului, cine totuși poate fi inclus în această categorie.

Căutînd răspuns la întrebările de mai sus, am ajuns la concluzia că, fără a exagera, una dintre cele mai stringente probleme la etapa actuală, după părerea noastră, este anume lucrul cu cadrele, în general, și cele din administrarea publică, în special. Despre ceasta ne

vorbește, în primul rând, faptul că deși în ultimii 3-4 ani a avut loc o schimbare masivă a lucrătorilor din primării, executive raionale, ministere și departamente, până în prezent nu avem un program bine definit de pregătire și perfecționare a lor.

Deși majoritatea celor nou-veniți în organele administrării publice de diferite niveluri au specialități obținute în diferite instituții de învățământ, n-au avut de unde obține cunoștințe teoretice și deprinderi practice pentru a activa în administrația publică. O parte din ei a frecventat, ce-i drept, cursuri de perfecționare la nivel local ori la Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice, dar numărul lor în comparație cu necesitățile reale este destul de restrâns.

A recicla concomitent un număr atât de mare de funcționari publici în condițiile actuale este un lucru destul de dificil. Problema poate fi rezolvată doar pe calea creării unei baze organizatorice și științifice corespunzătoare, fapt despre care am mai vorbit cu diferite ocazii și la diferite niveluri.

S-a propus, de pildă, a fonda în republică un complex academic integral, ce ar cuprinde pregătirea cadrelor cu studii postuniversitare în domeniul administrării publice, precum și sistemul de perfecționare și de pregătire a cadrelor științifice și didactice de înaltă calificare prin magistrat și doctorat.

Pentru a îndeplini această misiune propuneam ca Academiei să i se stabilească comandă de stat privind pregătirea postuniversitară a cadrelor de conducere și a specialiștilor pentru organele administrării publice în baza studiilor superioare, cu durata de studii de doi ani (studii de zi) și trei ani (studii fără frecvență), perioada de studii în cadrul Academiei incluzându-se în stagiul de muncă în domeniul administrării publice. Pe lângă aceasta, se propunea ca, în conformitate cu prevederile Legii Învățământului din Republica Moldova, Academia să organizeze studiile în magistrat cu dreptul de a acorda absolvenților gradul de magistrat, practicând stagierea în republică și peste hotare pe bază de paritate.

În ce privește perfecționarea și reciclarea cadrelor din acest domeniu socoteam necesar ca Academia să-și asume acordarea de ajutor ministerelor, departamentelor, comitetelor executive raionale, primăriilor municipiilor și orașelor în organizarea ciclică, cu o periodicitate de 2 ani, a stagerii funcționarilor publici în subdiviziuni ale aparatului de stat, acordând o atenție primordială problemelor actuale ale teoriei și practicii administrării publice, aspectelor juridice și manageriale cu aprecierea cunoștințelor și experienței acumulate.

Aceste și alte propuneri au apărut în urma studierii practicii avansate din diferite țări atât din Europa, cât și din spațiul ex-sovietic, reprezentând doar o mică parte din ceea ce se

întreprinde acolo în această direcție. Face oare să mai repetăm că țările cu o democrație dezvoltată și cu un sistem de administrare bine pus la punct au obținut succesele pe care le au în dezvoltarea social-economică anume datorită atenției acordate formării și educării personalului, creării unui sistem eficient de lucru al administrării publice de toate nivelurile?

Dar ce se întâmplă la noi? O mare parte din cadrele vechi, din cauza lipsei de atenție, atitudinii voluntariste față de ele după venirea noilor conducători ai organelor administrării publice în urma alegerilor, au trecut cu lucrul în alte structuri ducând cu ele cunoștințe și deprinderi, care puteau fi de un real folos celor nou-veniți. Căci mulți funcționari publici din vechea gardă au păstrat devotamentul și abilitatea de a lucra, dispun de un vast bagaj de cunoștințe și deprinderi practice. Ar fi păcat dacă le-am pierde.

Personalul nou din corpul executiv, deși a venit cu intenții de a lucra pe nou, a fost lipsit atât de experiența și cunoștințele acumulate aici, cât și de un sistem bine pus la punct de pregătire și perfecționare într-un domeniu nou și aproape necunoscut pentru ei. După cum povestea unul din primarii aleși pe baze democratice, la acel moment pe masa primarului puteai găsi doar o colecție de ziare vechi și reviste de specialitate din timpul Uniunii Sovietice.

E destul să trecem și acum, după 4 ani, prin primăriile noastre ca să ne convingem că nici acum lucrătorii de aici nu dispun de multe lucruri. Unele primării n-au resurse financiare nici măcar pentru a abona publicațiile Academiei, unicele în republică destinate, în special, acestei categorii de lucrători. Dar avem exemple bune când unele comitete executive abonează centralizat primăriile și subdiviziunile lor la gazeta „Funcționarul Public” și revista „Administrarea Publică”. Cu părere de rău, astfel de exemple sunt destul de rare. Dar oare numai de publicații periodice are nevoie un primar când este vorba despre înzestrarea locului lui de muncă?

Credem că una din sarcinile principale, ce stau acum în fața noastră, este în primul rând de a păstra și perfecționa nivelul personalului vechi care a mai rămas în corpul executiv, iar, în al doilea rând, de a pune baza unui sistem bun de pregătire a cadrelor noi din domeniu. Ridicarea calificării personalului din administrarea publică trebuie să fie o cerință obligatorie față de lucrătorii tineri din serviciul de rang superior, mai ales în primii trei ani de activitate. Pentru ei ar putea fi introdusă așa-zisa perfecționare prin compensare: juriștii participă la întrunirile instructive din domeniul științelor economice, economiștii și reprezentanții științelor naturale - la seminarele consacrate dreptului public.

În ce privește lucrătorii din veriga medie a administrării, aceștia ar trebui să

beneficieze de cursul de perfecționare de lungă durată, căpătînd în felul acesta cunoștințele și deprinderile necesare la noul loc de lucru. Cine ar putea să se ocupe de aceasta în republică la noi? Ca și în țările cu o administrare publică dezvoltată, această misiune de răspundere cade pe seama Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice, care a și fost creată acum trei ani cu acest scop. Instituția noastră de învățămînt postuniversitar poate cuprinde mai multe complexe tematice cum ar fi: organizarea administrării, bugetele publice, tehnologia informațională, legislația, politica de personal, relațiile internaționale. Dar care este motivația pe care o au tinerii funcționari pentru a învăța, prin ce pot fi ei interesați să se perfecționeze mereu? În legea privind serviciul public e scris că „dreptul de a se încadra în serviciul public îl au cetățenii Republicii Moldova, care... posedă studiile corespunzătoare...”, dar mai sunt cazuri cînd aceste prevederi ale legii nu se aplică nici chiar în cazul celor ce se întorc pe teren cu diploma Academiei de specialist în administrarea publică. Mai poate fi aici vorba de o motivare a învățăturii și creșterii profesionale?

Credem că e timpul să ne gîndim și la o modernizare a administrației publice, lucru care poate fi efectuat cu succes numai dacă ținem minte că organele administrației publice sunt, în primul rînd, formate din oameni vii, cu capacitățile și necesitățile lor ordinare. Trebuie spus aici că circa 90 procente dintre funcționarii publici de ia noi lucrează pe teren, în sate și centre raionale, acolo unde se află majoritatea populației noastre. Fără a nega rolul funcționarilor de rang superior, trebuie să menționăm că anume acolo se cîștigă cele mai încordate bătălii, fie pe plan economic, fie social, fie politic.

În această ordine de idei, am vrea ca factorii de decizie din republică să-și revadă atitudinea față de această problemă dificilă și să pornească în analiza ei nu de la faptul că bugetul nu dispune de finanțe, ci de la aceea că rezoivînd anume aceste probleme se va crea posibilitatea de a completa bugetul cu rezerve noi, neutilizate pînă în prezent.

## ÎNTR-UN VEAC NOU - CADRE PENTRU O ADMINISTRAȚIE NOUĂ

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1997, nr. 2*

Patru ani de activitate a Academici de Studii în Domeniul Administrării Publice nu-i o perioadă prea lungă, și totuși considerăm că e necesar să analizăm starea de lucruri punându-ne și unele întrebări de felul:

- corespunde oare activitatea noastră misiunii pe care ne-a încredințat-o statul și societatea?

- pășim ori nu în pas cu cerințele vremii și ale standardelor europene în domeniul pregătirii, perfecționării cadrelor din administrarea publică?

Desigur, la aceste și la multe alte întrebări nu putem da un răspuns univoc, și e clar de ce.

În primul rând, în această perioadă am activat într-o situație destul de complicată și anevoiasă: economie slabă, buget deficitar etc.

În al doilea rând, am pășit toți acești patru ani pe un drum nou, neexplorat pînă acum, și multe lucruri am fost nevoiți să le însușim din mers.

Și totuși, credem că a venit timpul să analizăm cu temeinicie, gospodărește ceea ce am făcut și ceea ce trebuie să facem.

Făcînd o privire retrospectivă, putem spune că în acest răstimp Academia a dispus de mari posibilități pentru a se manifesta multilateral în viața social-politică a țării, dar a avut și dificultăți și constrîngerii considerabile, care i-au complicat întrucîtva activitatea.

Unul din rezultatele pozitive, pe care le-am repurtat în anii ce au trecut este faptul că am trezit interesul funcționarilor publici de toate nivelurile față de instruire, setea de a cunoaște lucruri noi și de a lucra pe nou.

Din discuțiile zilnice pe care le avem cu audienții, cu funcționarii care vin la cursurile de perfecționare am înțeles că ei prețuiesc înalt această școală, le este extrem de necesară. Aceasta ne bucură, dar și ne obligă la multe.

Instituția noastră de învățământ a cuprins în activitatea ei largi pături de funcționari publici, a pătruns în primării, în secțiile și direcțiile comitetelor executive orașenești și raionale, ale ministerelor și departamentelor.

Aceasta-i o dovadă că Academia se implică activ în procesul de rezolvare a problemelor timpului, devine tot mai mult o instituție cu o gamă largă de oportunități și noi perspective de activitate.

Dar în perioada ce s-a scurs am avut de înfruntat și mari neajunsuri, probleme. S-au comis și destule greșeli, pe care acum trebuie să le corectăm cât mai energic.

Formarea și dezvoltarea sistemului de pregătire și perfecționare a cadrelor din organele administrației publice de la noi poartă amprenta procesului de reformare a întregii noastre societăți și a aparatului ei de stat.

În condițiile unor reforme radicale, care schimbă de fapt însuși sistemul social, forma de organizare a statului, funcțiile și metodele de realizare a lor, funcționarii de stat sunt puși în situația când nu mai pot face față noilor cerințe, nu mai pot plănuși și realiza eficient atât sarcinile curente cât și cele de perspectivă, fără o pregătire specială.

Experiența cotidiană de lucru a organelor administrației publice ne demonstrează necorespunderea dintre sarcinile noi, pe care acestea ar trebui să le rezolve, și starea personalului care activează în ele.

Această necorespundere se manifestă tot mai mult în activitatea insuficientă a organelor administrației publice.

Adoptarea Legii serviciului public a fost un pas foarte progresiv în dezvoltarea administrației publice, dar dificultatea constă în lipsa unui model mai mult sau mai puțin stabil de administrare a instituțiilor publice.

Se simt tot mai mult lacunele considerabile ce mai persistă în implementarea Legii sus-numite, mai ales a reglementărilor vizînd managementul de personal, statutul funcționarului public, îndeosebi în ce privește procesul de recrutare, angajare și promovare.

Sistemul actual și nivelul foarte modest de salarizare fac imposibilă formarea unor categorii de funcționari publici cu o bună pregătire de bază, care, absolvind Academia, ar lucra conform standardelor de profesionalism cerute de o nouă administrație.

În același timp, absolvenții Academiei noastre, care dispun deja de o pregătire corespunzătoare pentru lucrul în organele administrației publice, continuă serviciul în această calitate fără a avea anumite privilegii față de acei care nu dispun de diploma instituției date.

Aceste lacune nu pot să nu condiționeze într-un fel sau altul procesul de pregătire și

perfecționare a personalului organelor din administrația publică, fapt ce se răsfringe negativ și asupra instituției noastre, menite să îndeplinească această misiune.

Vorbind la concret, pînă în prezent la noi n-au fost elucidate în modul corespunzător, la nivel de stat următoarele trei probleme-cheie:

- elaborarea unei strategii generale de dezvoltare a sistemului de pregătire, perfecționare și reprofilare a cadrelor din administrația publică, care ar fi legată organic de procesul de reformare a administrației publice din țară;

- elaborarea unor standarde și programe de studii în sistemul de pregătire, perfecționare și reprofilare a cadrelor din administrația publică la disciplinele ce sunt incluse în sistemul special de instruire a acestei categorii de funcționari;

- exercitarea funcțiilor de susținere din partea statului a asigurării financiare a instituției pe seama căreia este pusă această misiune, inclusiv:

- a) formarea și finanțarea comenzii de stat;
- b) înzestrarea de program, metodico-didactică, informațională a procesului de instruire;
- c) pregătirea și perfecționarea calificării corpului profesoral-didactic.

După părerea noastră, în procesul de pregătire, perfecționare și reprofilare a funcționarilor publici ar trebui să figureze trei subiecți:

- funcționarul public, supus instruirii;
- instituția de învățămînt care-l formează ca specialist în domeniu;
- organul de stat, care este interesat în a obține un specialist înalt calificat.

Practica altor țări ne demonstrează elocvent cît de necesară e formarea unui sistem bine încheiat, unde responsabilitățile părților să se stipuleze într-un contract tripartit, care ar determina responsabilitatea fiecăruia la etapa elaborării programelor de studiu, realizării lor, folosirii de mai departe a specialistului, ținîndu-se cont de cunoștințele și aptitudinile căpătate.

Numai în felul acesta vom putea face ordine în domeniul ce ține de pregătirea cadrelor din administrația publică.

Credem că la încheierea unor astfel de contracte, cît și la întreaga activitate de pregătire și perfecționare a cadrelor din domeniul dat, ar putea să-și spună cuvîntul și asociația primarilor din republică, despre activitatea căreia nu se știe aproape nimic.

Efectuînd o analiză mai detaliată a stării de lucruri privind procesul de pregătire a cadrelor din administrarea publică a Republicii Moldova, trebuie de spus că problema cea mai complicată cu care se confruntă Academia astăzi este necorespunderea metodelor de organizare și management cu cerințele zilei, starea nesatisfăcătoare a calității resurselor



umane implicate în activitatea nemijlocită a instituției în cauză. Anume despre aceste probleme și vom vorbi astăzi mai la concret.

## **I. Organizarea instruirii**

### ***1. Asigurarea programelor de studiu***

Unul dintre cele mai importante aspecte ale lucrului privind organizarea instruirii este elaborarea și asigurarea programelor de studiu, deoarece programele determină conținutul, direcțiile principale, adică întreaga politică de pregătire și perfecționare a cadrelor.

Un anumit efort se depune în vederea apropierii planurilor de studii de cerințele pe care ni le impune noul context socio-politico-economic.

Însă acest lucru decurge prea încet. Ritmurile acestor evaluări sunt condiționate de mai mulți factori, unul dintre cei mai importanți fiind inerția procesului de instruire.

Datoria tuturor profesorilor noștri este să depășească această inerție în cel mai scurt timp. Numai atunci ei ar putea fi considerați participanți activi ai reformelor, ce urmează a fi efectuate în Academie.

În programul actual de învățământ trebuie să predomină astfel de obiecte ca: managementul, științele economice, dreptul, științele administrației, precum și tehnologiile informaționale etc.

Ar fi firesc dacă la întocmirea programelor de studii s-ar ține cont de componența calitativă a audienților și funcționarilor ce vin la cursurile de perfecționare.

Conform rezultatelor ultimului scrutin electoral, la conducerea organelor administrației publice de toate nivelurile au venit funcționari cu studii tehnice, economice, agronomice, care duc lipsă de cunoștințe în domeniul umanitar, juridic, nu sunt familiarizați cu tehnologiile contemporane ale procesului administrativ (lucrul cu oamenii, optimizarea relațiilor dintre grupurile sociale, a relațiilor interpersonale etc.).

De aceea datele statistice și sondajul de opinii efectuat între actualii și viitorii audienți ar trebui să ne fie drept călăuză în procesul de planificare a activității noastre.

Același lucru se poate spune și în ceea ce privește însușirea limbilor străine, organizarea și managementul informațional, utilizarea tehnicii avansate.

Un mare neajuns în organizarea instruirii este rezultatul aprofundării și specializării crescînde a disciplinelor și subdisciplinelor.

Planul de care noi ne conducem acum conține cursuri de lecții la 49 de obiecte. Numărul de ore - de la 20 pînă la 60. Aceasta nu-i normal și trebuie să facem schimbările cuvenite în noul an de studii.

### ***2. Optimizarea formelor și metodelor de instruire***

Noi trebuie să schimbăm metodologia de instruire, care urmează să se încorporeze într-un cadru foarte restructurat. Pregătirea viitorilor funcționari trebuie să aibă un caracter de stagiere îndelungată în diferite subdiviziuni ale aparatului de stat cu o evaluare permanentă și exigentă a rezultatelor acestei activități.

În majoritatea profesiilor din domeniul administrației publice tot mai mult se face simțită necesitatea deprinderilor practice.

De cele mai multe ori funcționarii publici care vin la noi la instruire se interesează nu atât de motivarea teoretică a lecțiilor, ci de felul cum s-ar putea aplica în practică cele expuse de la catedră.

Fără a nega rolul cunoștințelor pentru un bun funcționar, noi trebuie să recunoaștem că deprinderile sunt un element foarte necesar în strategia administrației publice.

Sarcina noastră în cazul dat este să determinăm în ce măsură administrarea publică trebuie să se bazeze pe cunoștințe și în ce măsură - pe deprinderi.

Dacă noi pretindem a fi specialiști în organizarea instruirii postuniversitare, trebuie să știm a face o distincție între lumea reală în care vor activa absolvenții instituției noastre și lumea academică în care se simt confortabil unii savanți.

Făcînd acest lucru, trebuie să ținem cont că viitorii funcționari au nevoie de instruire profesională care le-ar permite să activeze într-un mediu lucrativ, pentru că ei își dau bine seama: fără deprinderi practice nu-și vor găsi de lucru și nu vor putea avansa în post.

Nu ne face cinste și ignorarea, sau chiar discreditaarea, aproape totală a posibilităților de invenție socială, inovare în crearea mecanismelor prin intermediul cărora aceste acțiuni pot fi realizate.

Audienții aproape că nu iau parte la elaborarea proiectelor, puțini participă la concursuri și alte activități extraacademice.

### ***3. Perfecționarea și reprofilarea cadrelor***

Un domeniu în care instituția noastră are o atribuție deosebită este instruirea continuă, în special pentru cei de la nivelurile de mijloc și superioare ale serviciului public.

La noi acum, în cel mai bun caz, se face perfecționarea de prima treaptă.

Dar cred că a venit timpul să ne gîndim serios și la organizarea perfecționării continue sau, fie spus mai concret, - cea de la mijlocul carierei funcționarilor publici de diferite tipuri.

### ***4. Perfecționarea cadrelor profesoral-didactice***

#### ***Pregătirea instructorilor (formatorilor)***

Noi acum avem mari dificultăți și nu puține dureri de cap provocate de lipsa de cadre

pedagogice capabile să pregătească, să formeze funcționari profesioniști pentru administrația publică.

Formarea personalului didactic decurge încet și la un nivel scăzut, mai ales în domeniile care pînă nu demult nu au fost predate în republica noastră, așa cum ar fi administrația publică, managementul public, dreptul administrativ etc.

Corpul didactic este completat numai la 16 %. În acest răstimp rectoratul Academiei a fost preocupat de problematica perfecționării cadrelor de profesori. Întrunirile și seminarele metodice, întîlnirile și schimbul de experiență cu profesorii din republică și de peste hotare, stagiarea profesorilor noștri în cadrul diferitelor programe internaționale - toate aceste acțiuni au contribuit la sporirea nivelului de predare, au îmbogățit arsenalul metodic al corpului profesoral-didactic al Academiei.

În acest sistem de măsuri, fără îndoială, un loc de vază îl ocupă participarea profesorilor noștri la Programul TACIS. Nu putem să nu aducem astăzi cuvinte de recunoștință celor ce s-au străduit să implementeze la Academie acest proiect.

La fel de importantă este și problema organizării unor grupe de formatori din rîndul celor mai experimentați profesori, oameni cu o experiență bogată în organele administrației publice.

Măiestria de a instrui este o artă care nu vine odată cu frecventarea unor cursuri, mai este necesar să pătrunzi în mentalitatea și cauzele comportamentului celui instruit, să înțelegi și să stimulezi motivele pozitive în activitatea lor.

Cred că unii din profesorii actuali trebuie să-și pună întrebarea dacă ei pot, într-adevăr, să se prezinte ca dirijori convingători ai noii gândiri și dacă ideile și instrumentele necesare meseriei pe care o dețin sunt suficient de bune și relevante pentru a întreprinde o asemenea sarcină excepțională.

## **II. Activitatea științifică**

În atribuțiile de bază ale Academiei este și desfășurarea cercetărilor științifice în domeniile administrației publice, dreptului administrativ, pregătirea cadrelor științifice în acest domeniu.

Trebuie de menționat de la bun început că pregătirea cadrelor de o calificare înaltă prin doctorantură și magistrat este una din formele eficiente de instruire a colaboratorilor din sistemul organelor administrației publice.

Perspectiva de a primi diploma de doctor în științe creează un interes suplimentar al lucrătorilor atît din cadrul Academiei, cît și de pe teren. Una din prioritățile acestui tip de activitate este îmbinarea organică a procesului de instruire și a celui de cercetare științifică.

Anume această formă de instruire este preferabilă pentru specialiștii din administrația publică. Și credem că ar fi bine dacă pregătirea științifică ar sta la baza avansării pe scara ierarhică a funcționarilor publici, mai ales când este vorba despre niște funcții înalte în organele administrației de stat.

Trebuie de avut în vedere, de asemenea, că numai prin sistemul de doctoratură și magistrat este posibilă pregătirea fundamentală a cadrelor de profesori și a lucrătorilor științifici pentru întregul sistem al administrației publice de la noi.

Pentru a reglementa pregătirea cadrelor prin doctoratură și magistrat ar fi bine de elaborat un sistem de evidențiere a necesităților institutului serviciului de stat în cadre cu o astfel de calificare.

Pe baza acestui sistem va fi posibilă formarea unor normative de pregătire a cadrelor prin doctoratura și magistratul Academiei.

În raportul de față am utilizat de câteva ori termenul de magistrat ori „magistratură”. E o noțiune nouă, care începe să ocupe locul său în sistemul de pregătire a cadrelor științifice din diverse domenii.

Mai mult ca atât, în hotărârea Guvernului din 24 martie 1997 „Despre aprobarea regulamentului cu privire la învățământul postuniversitar specializat” sunt indicate un șir de specialități care se vor obține prin magistrat. Dar nu se știe de ce administrația publică în calitate de specialitate nu este inclusă în nomenclatorul amintit. Credem că a venit timpul ca această disciplină să fie recunoscută și la noi și ca știință, și ca specialitate, afirmându-i dreptul de a pregăti cadre prin intermediul învățământului postuniversitar specializat - adică prin magistrat.

### **III. Relațiile internaționale**

Unul dintre cele mai importante domenii de activitate al Academiei este conlucrarea cu instituțiile de învățământ și cu structurile ce se preocupă de managementul de personal din țările cu o democrație avansată.

Academia întreține legături de colaborare cu mai multe organizații internaționale. La etapa actuală unul dintre cele mai importante și fructuoase proiecte în această privință este proiectul Programului TACIS „Consolidarea administrației publice în Republica Moldova” în care Academiei noastre îi revine un loc primordial.

Acest proiect este realizat de compania portugheză CESO CI condusă de dl Profesor Americo Ramos dos Santos.

Proiectul în cauză a demarat în luna februarie anul 1995 și era prevăzut pentru o perioadă de 3 ani. Astăzi ne aflăm deja la momentul când mai bine de jumătate din proiect este realizat.

Începînd cu luna februarie anul 1995 au fost realizate următoarele activități:

S-a ținut un curs de limbă engleză pentru profesorii de la Academie (40 de persoane). Scopul acestui curs a fost de a le altoi participanților programului cunoștințe practice de vorbire și percepere a limbii engleze.

În cadrul acestui proiect pentru Academie au fost procurate următoarele echipamente:

- 12 computere, pentru o sală de lucru în Academie;
- a fost echipată Secția editare cu utilajul necesar pentru editarea materialelor didactice, manualelor și edițiilor periodice pentru organele administrării publice;
- s-a instalat rețeaua internă a Academiei;
- s-a procurat echipament pentru un cabinet lingofonic, care este utilizat în procesul de predare a limbilor moderne;
- au fost procurate echipamente audio și video, care sunt utilizate în cadrul procesului de instruire continuă.

- începînd cu luna februarie 1995 s-au întreprins 2 vizite-stagieri ale 19 profesori de la Academie în țările Uniunii Europene cu durata de 2 luni fiecare.

Importanța realizării acestui proiect pentru Academie este colosală. Timp de doi ani, datorită măsurilor întreprinse în cadrul lui, și-au schimbat aspectul auditoriile de studii, au devenit polifuncționale cabinetele specializate de instruire, s-a consolidat baza editorială. Putem spune cu toată certitudinea că Programul TACIS a influențat substanțial asupra dezvoltării instituției noastre.

#### **IV. Probleme ale dezvoltării strategice**

##### *1. Obiective strategice*

Din analiza efectuată în raportul de față devine clar că instituția noastră de învățămînt postuniversitar are nevoie de o restructurare esențială atît în ce privește conținutul, cît și formele sale de activitate. Problemele dezvoltării strategice ale Academiei au fost nu o dată discutate atît în cadrul corpului profesoral-didactic, cît și la întrunirile cu specialiștii în domeniu din străinătate.

Care sunt obiectivele strategice ale Academiei, dacă e să luăm drept punct de pornire anul 1997?

În primul rînd, este vorba de transformarea Academiei într-o importantă și prestigioasă instituție de instruire profesională în domeniul administrării publice, care ar avea drept scop:

- instruirea postuniversitară a funcționarilor publici de rang înalt;

- instruirea și perfecționarea corpului didactic și științific în acest domeniu prin intermediul programelor de doctorat;

- efectuarea unui anumit volum de cercetări în domeniul teoriei și practicii administrației publice.

Accentele aici sunt plasate pe studierea modelelor și metodelor de activitate a organizațiilor de administrare publică în condițiile economiei de piață.

Totodată, propunem și unele obiective majore în scopul consolidării instruirii profesionale, inclusiv crearea unor noi domenii de activitate.

Se propune, ca în următorii 5 ani să absolvească 750 de audienți, dintre care:

- 50% în domeniul administrării publice, 30% - în managementul public și 20% - relații internaționale.

Cel puțin 2/3 trebuie să susțină examenul public pentru a-și lua licența.

În structura instruirii profesionale și de perfecționare o atenție mult mai mare se va acorda angajaților administrației publice, mai ales celor din administrația publică locală. În anii 1997-2001 vor participa la activități de instruire de durată scurtă (20- 80 ore) și medie (100-500 ore) circa 2000 de persoane.

Se prevede crearea unui centru de cercetări și oferirea serviciilor în domeniul administrației publice și management.

Se vor desfășura mai multe activități de prestare a serviciilor de specialitate populației, organelor administrației publice și agenților economici în așa mod încât către sfârșitul perioadei în cauză venitul din aceste activități să reprezinte circa 25% din resursele financiare ale Academiei.

### *2. Modelul organizațional și de management*

Vă propunem următoarea schemă organizațională pentru A.S.D.A.P. care, de fapt, este o continuitate a modelului actual de organizare.

Propunerea noastră sugerează ca structura existentă să fie orientată spre realizarea scopurilor strategice și obiectivelor stabilite.

Avem în vedere următoarele:

- individualizarea rectorului ca structură de management;
- conversiunea senatului într-un organ superior de orientare strategică, responsabil de discutarea și aprobarea direcțiilor majore, a rapoartelor și proiectelor strategice cât și a programelor anuale de activitate;

- crearea Consiliului pedagogico-științific, care va constitui organul responsabil de pregătirea și luarea deciziilor didactice și științifice curente;

- crearea Direcției planificare și control care se va concentra asupra funcționării, planificării și controlului cursurilor, alcătuirii orarelor și spațiilor pentru sălile de curs;
- crearea Centrului de Cercetări Aplicate în Administrația Publică ca o unitate de bază a Academiei pentru cercetări și prestări servicii;
- crearea unei unități coordonatoare (Direcție de asistență tehnică și pedagogică);
- crearea unei Secții servicii a Academiei cu funcția de a asigura înmatricularea, a ține registrele de evaluare;
- crearea unui Centru informațional ca unitate tehnică de asistență în calculatoare, ocupându-se și cu prestarea unor servicii pentru celelalte sectoare ale Academiei;
- crearea în sectorul administrativ, financiar și de asistență generală a trei unități coordonatoare: Direcția administrativ-financiară, Direcția servicii sociale și Direcția de asistență generală.

Organizarea și controlul activității vor fi realizate de către două unități manageriale de natură colectivă: Senatul și Rectoratul.

**Rectoratul** reprezintă conducerea de vîrf a Academiei care se preocupă de analiza și luarea deciziilor asupra tuturor problemelor de ordin operațional, coordonează planificarea și implementarea tuturor activităților și administrează toate subunitățile Academiei.

**Senatul** reprezintă concomitent o structură autonomă, cu putere de decizie în cadrul căreia se discută programele și dările de seamă elaborate de către Rectorat, se iau decizii referitor la prioritățile din cadrul chestiunilor de ordin organizațional, instructiv și științific.

Cu toate acestea, funcțiile și managementul global se caracterizează printr-un înalt nivel de concentrare a responsabilității în persoana rectorului.

## **V. Finanțele**

Bugetul Academiei e format aproape în întregime de la Bugetul de Stat al republicii. Mai sunt venituri de la audienții înmatriculați prin contract și de la cursuri de termen scurt. Dar ele sunt foarte mici.

Bugetul atribuit Academiei în 1996 a fost în mărime de 1 milion 136 mii lei și a constituit 30% din cheltuielile calculate. În anul curent se prevăd 1 milion 133 mii lei, ceea ce constituie 25 procente din necesitățile reale.

Credem că ceea ce se întâmplă cu bugetul Academiei nu este deloc normal.

În limbajul modern noțiunea de instruire se identifică cu noțiunea de investiție.

Investiția în oameni devine o noțiune tot mai mult răspîndită în lume.

Trebuie să recunoaștem acest fapt, adică să numim și noi cheltuielile cu noțiunea de investiții pentru instruire, doar ele, aceste cheltuieli, aduc venit.

Considerăm că este mai înțelept să fie folosiți mai mulți bani pentru a spori calitatea instruirii și în felul acesta se va obține un profit mai mare.

Deci, trebuie de protejat investiția în oameni, aceasta încurajează, dar încurajarea este un factor puternic în procesul de instruire.

Noi pledăm pentru o dezvoltare fructuoasă a acestei instituții de învățământ. Dar posibilitatea dezvoltării ei în mare parte depinde de verificarea unor direcții principale de activitate.

Este de înțeles faptul că în situația în care se află economia republicii la etapa dată nu pot fi excluse complet riscurile sau obstacolele care pot complica funcționarea Academiei, atât din interior, cât și din exterior și care ar putea compromite sau chiar bloca orice strategie.

Dar se poate și trebuie de redus la minimum aceste riscuri.

Iată cum vedem noi rezolvarea acestei probleme:

- elaborarea unor strategii bine constituite de reformare și modernizare a administrației publice, care definește, printre altele, prioritățile instruirii în acest domeniu;
- delimitarea prerogativelor și obligațiilor în administrarea publică, fapt ce ar permite definirea calităților profesionale a celor aleși și a agenților din punctul de vedere al studiilor;
- elaborarea mecanismului de aplicare a Legii serviciului public, cu ajutorul căruia să fie definite criteriile de recrutare și promovare, importanța instruirii în acest proces.

### **VI. Implementarea programului dezvoltării strategice a Academiei**

Din punctul de vedere al tehnicii strategice se propune ca implementarea Programului să se efectueze în perioada anilor 1997-2001, divizînd-o în două etape: prima va cuprinde perioada dintre anii 1997-1999, iar a doua - perioada dintre anii 2000-2001. Pentru fiecare perioadă se va elabora un plan concret de acțiuni, iar rezultatul implementării programului de dezvoltare strategică se va examina periodic la ședințele Senatului și ale rectoratului cu scopul de a interveni la timpul oportun cu anumite modificări benefice.

Realizarea unui astfel de program strategic va duce spre o activitate eficientă și planificată.



## **UN CENTRU MODERN DE PREGĂTIRE A CADRELOR**

*„Moldova Suverană”,  
nr. 95 din 20.05.1998*

O perioadă de cinci ani de activitate a unei instituții de învățământ nu constituie o perioadă prea îndelungată de timp. Dar în tumultul activității de fiecare zi, în ritmurile alerte ale vremurilor noastre este nevoie de a face un popas și a privi la cele înfăptuite pentru a vedea mai bine calea spre viitor.

În luna mai 1993, când a fost adoptat Decretul Președintelui Republicii Moldova, începea o perioadă în dezvoltarea țării când tot mai stringent se simțea necesitatea soluționării problemelor economice, sociale și politice, a reorganizării fundamentale a structurilor de stat.

Firește, toate acestea nu puteau căpăta o dezvoltare largă fără o nouă politică de cadre care să corespundă spiritului vremii și ar fi un puternic accelerator al tuturor reformelor.

Anume prin prisma acestei sarcini a fost privită necesitatea de a constitui o instituție de învățământ care să devină treptat un centru didactic al sistemului de pregătire, reciclare și formare permanentă a personalului public. Practic, a fost perioada de constituire a unui sistem nou de instruire a cadrelor de care republica nu dispunea.

Avînd ca obiectiv principal modernizarea și diversificarea metodelor de instruire a cadrelor, activitatea Academiei în perioada respectivă s-a desfășurat sub semnul căutărilor permanente a căilor de sporire a eficienței instruirii și pregătirii unui personal profesionist - pentru organele administrației publice de care republica are strictă necesitate.

Pentru aceasta s-au cerut eforturi considerabile. Corpul profesoral, fiind mereu în căutarea noului, colaborînd cu instituții similare din alte țări și studiind experiența acestora, ținînd seama de particularitățile republicii noastre, a constituit un treptat model actual de instruire.

Scopul urmărit de Academie, în conformitate cu statutul ei, este pregătirea cadrelor

apte să dirijeze societatea, utilizând principii și metode moderne, avînd ca izvor decizional interesele colectivităților dirijate. Adică, este vorba despre o nouă concepție de pregătire a cadrelor, despre instruire a funcționarilor publici profesioniști.

Programele de studii, la toate cele trei secții (facultăți) - Administrare publică, Management și Relații internaționale - urmăresc anume acest scop. Ele permit audienților să se familiarizeze cu știința administrației, să capete o pregătire adecvată în domeniul jurisprudenței, să studieze particularitățile relațiilor economice de piață, să însușească arta comunicării și psihologia conducerii, să ia cunoștință de sistemele moderne de informatizare.

Experiența acumulată de Academie, analiza activității instituțiilor similare din alte state demonstrează că o componentă importantă a procesului de instruire și pregătire a cadrelor este studierea activității practice a autorităților publice.

Audienții secției cu frecvență au beneficiat de stagieri cu o durată de două luni în fiecare an în organele administrației publice centrale și locale. Aceasta le permite să ia cunoștință îndeaproape de activitatea organelor respective, o parte din ei exercitînd funcții concrete pe întreaga perioadă a stagerii.

Pe parcursul celor cinci ani de studii au absolvit Academia 356 de persoane care au studiat după programul unei instituții de învățămînt postuniversitar. Din 1997 la Academie se realizează și învățămîntul universitar la specialitatea „Administrare publică”, în cadrul căruia învață 76 de studenți. Instruirea universitară în Academie prevede o pregătire teoretică și practică a specialiștilor în scopul modelării unei înalte conștiințe civice și cultivării aptitudinilor practice, care le-ar permite viitorilor specialiști să exerce la un nivel profesionist funcții în organele administrației publice.

S-a îmbunătățit componența calitativă a corpului profesoral-didactic alcătuit din savanți și profesori de vază din republică și de peste hotare, funcționari practicieni din diferite organe ale administrației publice.

Dacă în anul 1993 profesau 24 cadre didactice, astăzi în Academie activează sub diferite forme de angajare peste 70 de profesori. A crescut simțitor nu numai numărul lor, dar și gradul de profesionalism, majoritatea avînd o pregătire înaltă și o bogată experiență de instruire a adulților.

O atenție deosebită se acordă perfecționării măiestriei didactice și științifice a cadrelor. Astfel, 32 de colaboratori au beneficiat în ultimii doi ani de stagieri în instituții similare de peste hotare în cadrul Programului TACIS, fapt ce le-a dat posibilitate să-și ridice nivelul profesional să aplice experiența acumulată în munca didactică.

La Academie se utilizează frecvent formele active de predare, tehnologiile andragogice, ceea ce găsește susținere și aprobare din partea audienților.

În prezent în cadrul aceluiași Program se desfășoară pregătirea unui grup de formatori din rîndul funcționarilor publici cu o mare experiență de lucru care vor participa ulterior în procesul de instruire din Academie.

Paralel cu pregătirea personalului pentru organele administrației publice, conform programului de lungă durată, o direcție nu mai puțin importantă este organizarea perfecționării cadrelor din organele administrației publice.

Această sferă de activitate contribuie la colaborarea productivă a Academiei cu organele administrației publice, colaborare de care au nevoie ambele părți. Urmînd cursurile, personalul din organele administrației publice ia cunoștință de cele mai actuale realizări din domeniul teoriei și practicii administrării.

Pe parcursul anilor 1994-1998, și-au ridicat nivelul calificării la cursuri de perfecționare 1370 de funcționari publici. Printre ei au fost președinți și vicepreședinți ai comitetelor executive raionale, primari ai satelor (comunelor), municipiilor, șefi ai direcțiilor și secțiilor comitetelor executive, ai primăriilor, ministerelor și departamentelor, specialiști principali ai comitetelor executive raionale și ai primăriilor municipiilor, ministerelor și departamentelor, secretari-referenți ai factorilor de decizie etc.

Pentru pregătirea cadrelor științifice de înaltă calificare încă în anul 1994 la Academie s-au organizat studii prin doctorat la specialitățile Teoria și istoria administrării publice, Organizarea și dirijarea în instituțiile statale și Administrația locală. Pînă în prezent au fost înmatriculați 39 de doctoranzi la secția de zi și fără frecvență.

Noi credem în capacitatea oamenilor maturi de a studia: există ceva în fiecare om care, fiind cultivat, îi va deschide potențialul de studiere. Evident, nu toți cei aflați în serviciul public și care au nevoie de cunoștințe și deprinderi practice noi manifestă mare interes de a le căpăta în mod organizat.

Ca rezultat, contingentul de audienți ai Academiei nu corespunde pe deplin cerințelor statutului acestei instituții și hotărîrii Guvernului din 1993 privind categoriile de funcționari care pot să-și facă studiile la această instituție de învățămînt.

Cauzele fenomenului sunt de natură atît subiectivă, cît și obiectivă.

O problemă foarte importantă la etapa dată este cea a finanțării procesului de instruire. De fiecare dată cînd se organizează instruirea și perfecționarea funcționarilor publici, în limbajul modern noțiunea de instruire se identifică cu cea de investiție. Referindu-ne la investiții, putem spune că situația la noi este foarte dificilă. La începutul fiecărui an

de învățămînt ne frămîntăm creierii cum să îndeplinim comanda de stat sută la sută în condițiile unei asigurări financiare în proporție de 24-25% din necesitățile prevăzute în devizul de cheltuieli.

Este cazul să amintim celor care ne finanțează că investiția este o sumă de bani folosiți pentru procurarea unui bun de la care se așteaptă profit. Cheltuielile pentru instruire aduc venit.

Investirea în cadrele din aparatul de stat, după cum arată practica altor țări, este un program stabilit la nivel de țară. Se elaborează anumite standarde de instruire în organizațiile de stat unice pentru toată țara. Organizațiile care satisfac aceste standarde pot avea mai multe facilități fiscale, acces la credite etc.

Pentru ca Academia să devină, într-adevăr, un centru de pregătire a cadrelor pentru administrația publică, un nucleu unde să se formeze o nouă mentalitate, să se studieze, să se analizeze și să se transmită experiența înaintată acumulată atlt la noi, cît si în străinătate este necesar ca ea să-si restructureze activitatea astfel, încît dezvoltîndu-și modelul organizațional și de management, să se încadreze în contextul noilor cerințe ale societății.

Acest lucru a început odată cu adoptarea recentei hotărîri a Guvernului privind Academia, prin care a fost aprobată nouă schemă organizațională. Ideea constă în faptul ca structura existentă să fie orientată spre realizarea scopurilor strategice și a obiectivelor scontate, orientîndu-ne spre un model polivalent de activitate. Printre acestea am putea menționa: consultarea și participarea, adică evaluarea programelor de dezvoltare, elaborarea bazelor de date, computerizarea organelor administrației publice locale, expertiza unor proiecte de reformare a instituțiilor, servicii de documentare, stocarea într-o secție a bibliotecii a tuturor documentelor aprobate de Guvern, Parlament, alte structuri cu posibilitatea multiplicării lor; participarea expertului Academiei la negocieri, stabilirea legăturilor cu parteneri din străinătate etc. Pentru cursurile de instruire de scurtă durată se vor angaja profesori de la Academie sau din afara ei. Cursurile de scurtă durată (inițial se pot elabora 9 cursuri de 2 săptămîni) vor fi elaborate pentru întreg anul de învățămînt și li se va face pe larg publicitate în rîndul potențialilor audienți. Temele cursurilor vor cuprinde instruirea în cele mai necesare domenii cum ar fi reforma contabilității, perfecționarea specialiștilor de limbi străine, elaborarea documentelor cu caracter legislativ, instituții europene, aplicarea noului Cod fiscal, programe de asistență socială a populației, programe de dezvoltare economică a comunității, utilizarea computerului în practica de administrare, instruirea cadrelor la locul de muncă.

Vom continua desfășurarea cursurilor de scurtă durată la cerere. În acest sens vom da publicității avantajele utilizării fondurilor alocate pentru instruire cu scopul perfecționării activității în ansamblu a organizațiilor din cadrul administrației publice sau din sectorul de afaceri.

Se vor expune posibilitățile Academiei în acest sens. Prin toate metodele se va populariza înscrierea individuală la cursuri cu plată atât din contul organizațiilor, cât și din propriile resurse. Întrebarea va fi pusă simplu de tot: doriți să vă mențineți postul de ministru? Veniți la noi să vă învățăm cum s-o faceți! Năzuiți să deveniți primar? Noi vă putem ajuta! Vreți să fiți promovați în post? Noi cunoaștem secretul! Căutați de lucru, dar nu știți cum să vă comportați la interviul de concurs? Noi avem cheia succesului Dvs.

Realizarea acestor și altor probleme ce țin de asigurarea activității Academiei ar contribui substanțial la sporirea potențialului metodico-didactic și organizatoric, la afirmarea ei în continuare ca instituție capabilă să implementeze politica de stat în domeniul pregătirii, recalcificării și perfecționării cadrelor din administrația publică a țării.

## NOUA ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ NECESITĂ O NOUĂ POLITICĂ DE CADRE

„Moldova Suverană”,  
nr. 237 din 22.12.1998

*Parlamentul Republicii Moldova a adoptat legile privind organizarea administrativ-teritorială și administrația publică locală - documente de o importanță majoră atât pentru organele administrației publice de toate nivelurile, cât și pentru instituțiile statului, menite să servească acest domeniu important al vieții social-politice. Ele constituie o etapă de cotitură în istoria tînărului nostru stat pornit pe calea democrației.*

Ce schimbări vor aduce ele în viața noastră? Cum vor „lucra”? Deocamdată, nu putem judeca despre aceasta, necunoscînd și mecanismul de aplicare a lor, căci un atare document nu a fost încă dat publicității. Dar una este clar: orice reformă se înfăptuiește cu participarea factorului uman. Avem noi sau nu avem cadre pregătite pentru a efectua reforma în administrația publică? E o întrebare la care puțini responsabili ar putea da un răspuns convingător. Nouă însă ne este limpede: pentru realizarea reformei, trebuie de pregătit specialiști de înaltă calificare în domeniul respectiv.

Această sarcină ar putea-o realiza Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, instituție de învățămînt specializat, ce activează de acum de 5 ani. În acest răstimp, Academia a contribuit substanțial la pregătirea cadrelor pentru administrarea publică centrală și locală.

Problema constă, însă, în faptul că o bună parte din ele n-au fost încadrate plenar în activitatea de reformare a domeniului. Cunoștințele și modul lor de a gîndi și acționa pe nou s-au dovedit a fi „de prisos” pentru cei care privesc reforma administrației publice prin prisma intereselor înguste, de grup. Noi, la Academie, ținem permanent legătura cu absolvenții noștri, cunoaștem situația actuală în ce privește poziția pe care o ocupă în structurile administrației, perspectivele carierei lor profesionale și suntem siguri că majoritatea ar putea să preia cu succes un anumit sector de activitate în procesul de

implementare a reformei în administrația publică. Dar o astfel de analiză a potențialului de cadre din acest domeniu trebuie să existe și la nivel de Guvern. Promovarea cadrelor s-ar cădea să se exercite strict după principiile profesionalismului, și nu al așa-numitului „algoritm” politic, care s-a compromis în condițiile noastre.

Cele spuse încă nu înseamnă că avem destule cadre pregătite pentru ca administrația publică să activeze pe nou, în condițiile reformei. Necesitatea pregătirii lor capătă o acuitate deosebită, mai ales acum, când în structurile de nivel județean apar funcții și locuri noi de lucru, atribuții care încă nu sunt cunoscute de cei ce vor veni să lucreze în noile organe ale administrației publice. Să luăm, de exemplu, funcția de prefect. Nu știm dacă și-a pus cineva întrebarea ce fel de calități trebuie să posede, ce pregătire profesională, cunoștințe și abilități ar trebui să aibă acest funcționar, mai ales în condițiile noastre? Cred că nu ne salvează nici experiența acumulată în țările cu sistem similar de organizare a administrației publice, inclusiv a vecinilor noștri cei mai apropiați.

Spuneam aceasta pornind de la practica existentă la noi în relațiile raion - sat (comună). Și în legea veche privind administrația publică locală era scris negru pe alb că între administrația publică raională sau municipală și cea locală există relații de autonomie și colaborare, între aceste două niveluri nu există raporturi de subordonare. Dar ce se întâmplă în realitate? Comitetele executive raionale, în frunte cu președinții lor, majoritatea veniți din vechiul sistem administrativ de comandă, cum au dictat politica și comportamentul în raionul dat așa o și dictează în continuare. Avem oare garanția că un atare stil de lucru nu se va repeta și în cazul relațiilor dintre administrația prefectului și primăriile autonome? Dacă la cîrma prefecturilor vor veni exponenții fostelor doctrine manageriale, de comandă de sus în jos, o altă situație nu avem de unde aștepta.

Chiar la începutul documentului în cauză se stipulează că în fiecare județ se alege un consiliu ca autoritate a administrației publice, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean și municipal. Desigur, e o prevedere care nu diferă mult de cele din țările europene cu un sistem similar al organelor administrației publice. Dar apare întrebarea: ce ar însemna în condițiile republicii noastre noțiunea de „coordonare a activității consiliilor”? Cine și cum va reglementa această coordonare, pentru a se înțelege clar unde încep și unde se sfîrșesc împuternicirile presupușilor coordonatori? Consider că aceste momente, ca și alte întrebări care apar la citirea acestei legi, ar trebui să fie explicate pînă la capăt în alte acte normative, care vor forma mecanismul de implementare a legii în republica noastră.

Este evident că pregătirea cadrelor necesită alocatii suplimentare de la bugetul de

stat. Aceasta înseamnă că, pe lângă cheltuielile care vor fi suportate în cadrul efectuării reformei, neapărat se vor mai adăuga și cele privind pregătirea personalului pentru noua administrație publică.

De fapt, la noi se crede că acestea sunt „cheltuieli”, pe când peste hotare sursele alocate în acest scop sunt trecute la articolul „investiții”. Nu există un domeniu mai rentabil de investire decât alocațiile în pregătirea cadrelor, orice domeniu am dori să-l reformăm. Considerăm că dacă în legile sus-numite nu a fost formulat un articol special privind pregătirea cadrelor pentru administrația publică, acest lucru numai decît trebuie făcut cînd se va elabora mecanismul de transpunere a lor în viață. În caz contrar, reforma va bate pasul pe loc, iar noi vom constata, a cita oară, că „legile nu funcționează”.

Orice schimbare este un proces complicat care derulează cu participarea multor factori și a diverse concepții. Pluralismul de păreri este un atribut indispensabil al procesului de democratizare. Dar pentru ca acest schimb de idei și opinii să aibă loc pe o platformă metodologică nouă, pe o bază științifică adecvată sarcinilor ce ne stau în prezent în față. Este necesar de sporit nivelul instruirii profesionale, al formării și reciclării funcționarilor publici. Numai astfel se poate facilita schimbarea, se poate realiza reforma în administrarea publică.

Programele de studii la toate cele trei specialități - Administrare publică, Management și Relații internaționale, - elaborate de colaboratorii Academiei, urmăresc scopul de a pregăti cadre menite să dirijeze pe principii noi, avînd ca izvor decizional interesele colectivităților umane respective. E o concepție nouă de instruire a cadrelor ce realizează formarea funcționarilor publici profesioniști, activitatea cărora va fi de un real folos în implementarea prevederilor legislației privind administrația publică locală.

Pregătirea conceptuală revine disciplinelor ce țin de domeniile științei administrării publice, jurisprudenței, economiei, politologiei, sociologiei, psihologiei conducerii și artei comunicării, teoriei relațiilor internaționale, managementului public și privat, tehnicilor de negociere etc.

Studierea informaticii și limbilor moderne oferă absolvenților o vastă pregătire pentru efectuarea activității practice posterioare și accesul la informația în domeniu din alte țări.

De rînd cu pregătirea personalului pentru organele administrației publice, conform programului de lungă durată, o direcție nu mai puțin importantă în activitatea Academiei o constituie organizarea perfecționării cadrelor din organele administrației publice.

În perioada anilor 1994-1998, 1500 funcționari publici au absolvit cursuri de per-



fecționare. Aceste cursuri se desfășoară în conformitate cu programele tematice elaborate pentru fiecare categorie de funcționari, avînd o durată de instruire, în teme, de două săptămîni. La elaborarea lor se ține seama atît de opinia organelor administrației publice, cit și de doleanțele celor instruiți.

Există o ofertă generală și tradițională, care poate fi considerată ad hoc în domeniul formării administrative. Este vorba despre cicluri de formare inițială, care pot fi aplicate ocazional pentru reînnoirea cunoștințelor corpului de funcționari noi numiți. Mai apoi avem cursuri-pilot, care țin de tehnicile practicii administrative de bază destinate cadrelor de nivel superior. Odată cu formarea noilor structuri, noua administrație își va identifica ea însăși necesitățile de pregătire și perfecționare a cadrelor. În acest caz, Academia ar putea evolua în calitate de busolă în multitudinea de cursuri și programe existente privind studierea teoriei și practicii administrației publice.

Credem că adoptarea legilor vizate și activitățile de aplicare a prevederilor vor genera noi necesități de instruire. În această ordine de idei, Academia preconizează organizarea instruirii și perfecționării profesionale a cadrelor care vor participa la implementarea prevederilor legilor nominalizate.

Aceste activități de perfecționare se pot desfășura în două etape. La prima etapă este necesar ca instruirea și perfecționarea personalului în cadrul Academiei să aibă loc cu preponderență pentru funcționarii aparatelor administrației publice centrale și ale altor autorități publice de stat și să fie axată pe studierea mecanismelor de realizare a prevederilor legilor nominalizate.

La a doua etapă, după formarea organelor electivă ale noilor structuri administrativ-teritoriale, în procesul de instruire trebuie să fie antrenat atît personalul ales, cît și funcționarii numiți ai organelor din noile structuri administrativ-teritoriale, ei urmînd să activeze și să exercite funcții deosebite de cele deținute în trecut.

Obiectivul dat poate fi atins prin îmbinarea armonioasă a cursurilor mixte tradiționale, desfășurate anterior, și celor specializate în probleme concrete.

În acest scop se consideră oportun deschiderea pe teren a două-trei centre de instruire regională (județeană) a funcționarilor locali cu suportul didactic și metodic al Academiei. Aceasta ar permite urgentarea procesului de perfecționare a personalului chemat să organizeze pe teren îndeplinirea legilor vizate.

O problemă serioasă pentru realizarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială este selectarea noilor cadre, în primul rînd, pentru postul de prefect. Credem că ar fi binevenită elaborarea unei scheme de selectare și amplasare a cadrelor de acest nivel,

care ar prevedea crearea de către Guvernul Republicii Moldova a unei comisii speciale pentru selectarea cadrelor. Comisia ar anunța un concurs în două etape. Doritorii de a concura la postul de prefect susțin la prima etapă programul lor în teritoriu. La etapa a doua, prezintă programul de activitate în fața comisiei guvernamentale. Și numai după un concurs serios, selectând specialiști profesioniști, Președintele republicii îi confirmă în funcția respectivă.

După selectarea și numirea în funcție a prefecților, se propune de a organiza instruirea lor iarăși în două etape: timp de o săptămână - în cadrul Președinției și Guvernului; o sta-giere de o săptămână în una din țările europene cu structuri teritoriale analogice Republicii Moldova (România, Ungaria, Franța etc.).

Urmează a organiza seminare, cursuri de scurtă durată cu toți funcționarii din structu-rile administrative noi. La realizarea acestui obiectiv trebuie să participe toate ministerele și departamentele.

Succesul reformei administrației publice depinde, în mare măsură, și de adoptarea al-tor legi, cum ar fi legea cu privire la descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publi-ce locale prin care să se determine principiile constituționale de autonomie și descentra-lizare locală, precum și să se stabilească criteriile și limitele descentralizării, modalitățile de colaborare, control și răspundere a organelor centrale și locale.

Eficiența activității administrației depinde atât de claritatea atribuțiilor funcționarilor, cât și de oportunitatea măsurilor de răspundere pentru neîndeplinirea sau îndeplinirea in-suficientă a atribuțiilor de serviciu. În acest context este oportună adoptarea urgentă a legii contenciosului administrativ.

Cu alte cuvinte, avem destule sectoare de activitate. Principalul acum este să ne determinăm la toate nivelurile ce politică de cadre vom urma, care vor fi principiile de selectare, pregătire și promovare a funcționarilor, cine și în ce măsură va investi în acest domeniu.

La momentul actual putem vorbi doar despre o practică negativă de reducere perma-nentă a alocațiilor de stat pentru acest sector important. Penuria de bani ne afectează zi de zi, ceea ce, din păcate, ar putea să ne impună, de asemenea, niște reduceri de programe și activități, multe dintre care abia au început a fi implementate și care dau un efect deosebit. Dacă organele administrației publice nu vor putea găsi modalitatea de a subvenționa per-fecționarea cadrelor prin intermediul Academiei, mal întâi această reducere o va resimți sfera perfecționării continue a personalului. Va fi pusă sub semnul întrebării activitatea de cercetări științifice în domeniul administrării publice și de pregătire a cadrelor științifice.

Cum am putea revigora interesul și posibilitățile administrației publice de a-si pregăti cadrele la nivelul cerințelor zilei? În primul rînd, cred că ar trebui de revenit la practica unor programe naționale de pregătire a cadrelor în toate domeniile și de alocări specializate a cîtorva procente din fondul de salarizare pentru pregătirea cadrelor în economia națională, așa cum se făcea pe timpuri la noi în republică și cum se face în prezent în Europa.

Credem că ar fi binevenită și metoda țărilor occidentale care presupune acordarea creditelor pentru învățămînt cu o rată a dobînzii destul de mică și cu o perioada de rambursare peste cinci ani.

S-ar putea de elaborat și implementat la nivel de administrație publică locală și regională niște exigente care ar încuraja funcționarii publici să-și sporească performanțele profesionale și să găsească ei înșiși mijloace pentru a studia. Stipulările făcute în acest sens în Legea serviciului public sunt slab stimulatorii, mai ales că nici acestea nu au obținut pînă în prezent o susținere financiară adecvată. Ar putea fi găsite și alte forme de susținere a activității de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică. Dar la momentul de față principalul constă în conștientizarea faptului că, fără cadre pregătite corespunzător, reforma administrației publice va bate pasul pe loc ori va decurge destul de greu.

# ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

## LA CINCI ANI DE ACTIVITATE:

### REALIZĂRI, DEZIDERATE, VIZIUNI

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1998, nr. 2*

Formarea unei instituții de învățământ cum este Academia de Administrare Publică a avut la bază mai multe premise reale. Către anul 1993 Republica Moldova este deja proclamată independentă, aderă la Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa, este primită în Organizația Națiunilor Unite, independența și integritatea teritorială a republicii este recunoscută de Comunitatea Mondială, procesul modernizării sociale pătrunde tot mai mult în toate sferele vieții, inclusiv în sfera administrației de stat.

Se începe o perioadă nouă de dezvoltare, o perioadă când tot mai stringent se simte necesitatea soluționării problemelor economice, sociale și politice, necesitatea reorganizării fundamentale a structurilor de publice.

Firește, toate acestea nu pot căpăta o dezvoltare largă fără o nouă politică de cadre care nu numai ar corespunde spiritului vremii, ci ar fi, totodată, și un puternic accelerator al tuturor reformelor.

Anume prin prisma acestei sarcini a fost privită necesitatea de a constitui o instituție de învățământ care să devină treptat un centru didactic al sistemului de pregătire, reciclare și formare permanentă a personalului public. Astfel de instituție a devenit, la 21 mai 1993, Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice, astăzi numită Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Academia a luat naștere și se dezvoltă ca instituție postuniversitară și universitară în condițiile când Moldova se află în circumstanțe deosebite: societatea este în proces de formare și nu este suficient susținută de autoritățile publice; capacitatea de rezistență a comunității noastre este prea slabă pentru a suporta dificila tranziție la societatea democratică și la economia de piață; mentalitatea publică a evoluat mult, dar nu se poate

afirma că este pregătită pentru a accepta fără rezerve restructurarea democratică a societății; interesul individual domină interesele obștești; legea și ordinea în societate sunt substituite cu interesele individuale sau corporative.

Toate acestea au lăsat amprenta lor asupra caracterului, structurii, principiilor puse la baza organizării procesului de instruire în Academie. E un obiectiv care nu putea fi atins fără a selecta și antrena în procesul de instruire un contingent adecvat de profesori care urmau să se deprindă a lucra pe nou, cu un auditoriu matur și în multe privințe neordinar.

Anume un astfel de colectiv profesoral-didactic și administrativ s-a ocupat în permanență de perfecționarea continuă a procesului de instruire, a ridicării eficienței pregătirii cadrelor pentru organele administrației publice de care republica are stringentă necesitate.

Practic, a fost perioada de constituire a unui sistem nou de instruire a cadrelor profesoral-didactice care avea ca obiectiv principal modernizarea și diversificarea metodelor de instruire a cadrelor, căutarea permanentă a noilor căi de sporire a eficienței instruirii și pregătirii unui personal profesionist pentru organele administrației publice.

Pentru aceasta s-au cerut eforturi considerabile. Fiind mereu în căutarea noului, colaborând cu instituții similare din alte țări și studiind experiența acestora, ținând seama de particularitățile republicii noastre, treptat s-a constituit modelul actual de instruire.

Scopul urmărit de Academie, în conformitate cu statutul ei, este pregătirea cadrelor menite să dirijeze pe principii noi, având ca izvor decizional interesele colectivităților dirijate. Adică este vorba despre o nouă concepție de pregătire a cadrelor, despre pregătirea funcționarilor publici profesioniști.

Programele de studii la toate cele trei secții (facultăți) - „Administrarea publică”, „Management” și „Relații internaționale” - elaborate de colaboratorii Academiei urmăresc anume acest scop. Ele permit audienților să se familiarizeze cu știința administrației, să primească o pregătire adecvată în domeniul jurisprudenței, să studieze particularitățile relațiilor economice de piață, să însușească arta comunicării și psihologia conducerii, să ia cunoștință de sistemele moderne de informatizare.

Experiența acumulată de Academie, analiza activității instituțiilor similare din alte state demonstrează că o componentă importantă a procesului de instruire și pregătire a cadrelor este studierea activității practice a autorităților publice.

Audienții secției cu frecvență au beneficiat de stagieri cu o durată de două luni în fiecare an în organele administrației publice centrale și locale. Aceasta le permite să ia cunoștință mai îndeaproape de activitatea organelor respective, o parte din ei exercitând funcții concrete pe întreaga perioadă a stagerii.

Au absolvit Academia pînă în prezent 356 persoane, din ele - secția (facultatea) „Administrarea publică”-118, secția (facultatea) Management” - 53 și secția (facultatea ) „Relații internaționale” – 73. O sută cincisprezece persoane au primit o pregătire generală fără a li se conferi calificare.

Cu începere din anul de învățămînt 1997-1998, la Academie se realizează și învățămîntul universitar la specialitatea „Administrare publică”. În prezent în cadrul acestei facultăți învață 76 studenți. Instruirea universitară în Academie prevede o pregătire teoretică și practică a specialiștilor în scopul modelării unei înalte conștiințe civice și cultivării aptitudinilor practice care le-ar permite viitorilor specialiști să exercite la un înalt nivel profesionist funcții în organele administrației publice.

După cum am menționat la început, procesul de instruire în Academie atît la ciclul universitar, cît și cel postuniversitar se realizează cu ajutorul corpului profesoral-didactic alcătuit din savanți și profesori de vază din republică și de peste hotare, din funcționari practicieni din diferite organe ale administrației publice.

Dacă în anul 1993 în procesul de instruire erau antrenate 24 cadre didactice, astăzi în Academie activează sub diferite forme de angajare peste 70 de profesori. A crescut simțitor nu numai numărul lor, dar și gradul de profesionalism, majoritatea din ei avînd o pregătire înaltă și o bogată experiență de instruire a adulților.

O atenție deosebită se acordă perfecționării măiestriei didactice și științifice a cadrelor. Astfel, 32 colaboratori au beneficiat în ultimii doi ani de stagieri în instituții similare de peste hotare, în cadrul Programului TACIS „Consolidarea administrației guvernamentale și a serviciului public în Republica Moldova”, fapt ce le-a dat posibilitate să-și ridice nivelul profesional, să folosească ulterior experiența acumulată în munca didactică.

Mai frecvente au devenit în Academie formele active de predare, utilizarea tehnologiilor andragogice, ceea ce găsește aprobare și susținere din partea audienților.

În prezent, în cadrul aceluiași Program TACIS se desfășoară pregătirea unui grup de formatori care vor participa în viitor în procesul de instruire din Academie. Experiența acumulată de ei în calitate de funcționari în organele administrației publice centrale și locale va fi transmisă audienților în cadrul lecțiilor practice care urmează să se desfășoare atît în auditoriile Academiei, cît și direct în instituțiile administrației publice.

O problemă permanentă de care este preocupat corpul profesoral-didactic este căutarea căilor de ridicare a eficienței instruirii, utilizării celor mai bune metode de lucru cu adulții. Direcțiile de activitate în acest domeniu se discută periodic la ședințele Senatului Academiei, în cadrul unor conferințe și seminare. Astfel, la seminarul internațional

desfășurat la Academie în luna mai 1997 cu participarea experților Programului TACIS, au fost abordate căile strategice de reorganizare și dezvoltare a Academiei. Se consideră oportun ca și pe viitor instruirea la Academie să se desfășoare atât la nivel postuniversitar, cât și universitar.

Alături de pregătirea personalului pentru organele administrației publice, conform programului de lungă durată, o direcție nu mai puțin importantă este organizarea perfecționării cadrelor din organele administrației publice.

Această sferă de activitate contribuie pozitiv la constituirea unei colaborări productive a Academiei cu organele administrației publice, colaborare de care au nevoie ambele părți. Urmînd aceste cursuri, personalul din organele administrației publice ia cunoștință de cele mai actuale realizări din domeniul teoriei și practicii administrării.

Pe parcursul anilor 1994-1998, și-au ridicat calificarea la cursuri de perfecționare 1370 de funcționari publici. Printre ei au fost președinți și vicepreședinți ai comitetelor executive raionale, primari ai satelor (comunelor), municipiilor, șefi ai direcțiilor și secțiilor comitetelor executive, ai primăriilor, ministerelor și departamentelor, specialiști principali ai comitetelor executive raionale și ai primăriilor municipiilor, ministerelor și departamentelor, secretari-referenți ai factorilor de decizie etc.

Cursurile de perfecționare din organele administrației publice s-au desfășurat în conformitate cu programele tematice elaborate pentru fiecare categorie de funcționari. La elaborarea acestor programe se ține seama atât de opinia organelor administrației publice, cât și de doleanțele celor instruiți.

Prin Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 418 din 4 noiembrie 1997 au fost confirmate în calitate de centre metodice 16 primării ale orașelor, satelor (comunelor). Academia va colabora cu aceste primării în scopul organizării lecțiilor practice pe teren cu funcționarii publici ce vor urma cursurile de perfecționare.

În cei cinci ani de activitate s-a consolidat baza metodico-didactică și înzestrarea tehnică a Academiei. Astfel, instituția noastră dispune, în prezent, de două săli de calculatoare, este instalată o rețea internă de calculatoare care unește din punct de vedere informațional diferite structuri didactice și administrative ale Academiei, s-a înfăptuit conectarea la Internet. Aceasta dă posibilitate audienților să se familiarizeze cu cele mai moderne sisteme de informatizare și să primească pregătirea necesară pentru utilizarea lor în activitatea organelor administrației publice.

Academia dispune, de asemenea, de cabinete lingafonice moderne ce permit audienților să însușească calitativ limbile moderne.

Anual se completează și fondul de literatură al bibliotecii științifice. De la 4210 publicații în 1993 fondul de literatură a crescut până la 14 311 publicații în 1998. Aceasta este încă insuficient și în prezent se întreprind acțiuni pentru completarea în continuare a fondului bibliotecii cu literatură, îndeosebi în domeniile administrației publice, relațiilor internaționale, economiei și finanțelor, tehnicii de calcul, alte domenii de studiu prevăzute de planurile de învățământ.

Analiza procesului de instruire în Academie pe parcursul a cinci ani mărturisește despre acumularea unei anumite experiențe în domeniul pregătirii cadrelor pentru organele administrației publice, însă ca în orice lucru nou sunt inerente unele dificultăți. În primul rând, cele specifice procesului de creație cauzate de complicatele reajustări ale procesului științifico-didactic.

Modernizarea socială a cuprins toate sferele vieții și pune în fața fiecăruia dintre noi sarcini vitale, iar dacă vom adăuga că sporirea cunoștințelor științifice are loc în condițiile lichidării multor scheme ideologice, că apar noi cerințe față de necesitățile instruirii viitorilor specialiști în domeniul administrării, apoi poziția inițială a responsabilității noastre va deveni cu totul neordinară.

Timp de câțiva ani am urmărit o schimbare a modului în care percepem modalitățile persoanelor individuale de a studia, o trecere de la cuvântul „instruire” (ceva ce se face cu oamenii) la cuvântul „studiere” (ceva ce fac oamenii). Acum noi îi numim pe acești oameni „persoane ce învață” și aceștia deseori sunt maturi cu multă experiență care, probabil, anticipează schimbări mari în lucrul lor sau noi perspective de angajare.

Este important lucrul pe care îl facem, căci cunoștințele căpătate de o persoană de 20 de ani, pot fi depășite când aceeași persoană atinge vârsta de 40 de ani. Aceasta se simte îndeosebi în lumea serviciilor în care cunoștințele și deprinderile căpătate la vârsta de adult, pot deveni învechite la atingerea vârstei medii. Prin urmare, în calitate de profesori, instructori, formatori noi nu mai trebuie să avem grijă de procesul pedagogic de transmitere a ceea ce se cunoaște și se face, dar mai degrabă de procesul de descoperire a ceea ce e necunoscut și de depășire a schimbărilor apărute. E un proces ce durează întreaga viață. Dar pentru a ne asuma această mare răspundere e necesară o instruire adecvată. Formarea noului tip de instructori, formatori este una dintre cele mai serioase probleme care cere a fi rezolvată în cadrul Academiei în cel mai scurt timp.

Noi credem în capacitatea oamenilor maturi de a studia: există ceva în fiecare om care, fiind cultivat, va deschide potențialul lui de studiere. Evident, nu toți cei aflați în



serviciul public și care au nevoie de cunoștințe și deprinderi practice noi, manifestă mare interes de a le obține în mod organizat.

Ca rezultat, contingentul de audienți la Academie nu corespunde pe deplin cerințelor statutului acestei instituții și hotărîrii Guvernului din 1993 privind categoriile de funcționari care pot să-și facă studiile la instituția respectivă de învățămînt.

Cauzele fenomenului sunt de natură atît subiectivă, cît și obiectivă. În primul rînd, la mijloc este modul în care au fost tratați în trecut acești oameni, condițiile, cultura și mediul înconjurător, poate chiar și sentimentul de disconfort, teama de a fi incapabili de ceva, de a fi considerați incompetenți. În al doilea rînd, starea conștiinței caracterizată prin orientarea în exclusivitate spre ceea ce oamenii cunosc sau spre mediul confortabil lor. Aceste frustrări suprimă sau neagă acel ceva ce oamenii l-ar putea face foarte bine, dar nu au oportunitatea sau curajul să încerce.

Și mai este o cauză. Omul nu face deseori ceva de frica să nu fie ridicol, să nu fie judecat sau de a i se spune că „leagănă luntrea”. Oamenii, în general, nu sunt deprinși ca alții să-i încurajeze de a încerca lucruri noi. De aici decurge sarcina pedagogică și psihologică de a-i învăța cum să-și cunoască potențialul, capacitățile latente ascunse în interiorul lor.

Această sarcină pot și trebuie s-o realizeze oamenii implicați în procesul de a ajuta altora să învețe și să se dezvolte. Noi i-am numit pe aceștia formatori. Inițial, aceste cursuri au fost concepute pentru profesori, dar în prezent avem un auditoriu cu mult mai larg ce include manageri, conducători, funcționari de diferit rang. De fapt, lista persoanelor cu potențial și influență binefăcătoare asupra instruirii, dezvoltării altor persoane este nelimitată.

Pe lîngă tema centrală a schimbării - mișcarea de la persoană, prin echipă și organizație, la mediul înconjurător - s-au proiectat 25 de activități ce pot fi folosite de sine stătător, ele pot astfel utiliza necesitățile identificate separat sau în combinație. Indiferent de faptul cum vor fi folosite, acestea formează o parte integrantă a unui proces global de învățămînt și dezvoltare.

În procesul de formare a funcționarilor după metode noi accentul se pune nu atît pe cunoștințele teoretice speciale, cît pe formarea deprinderilor de a lucra cu oamenii, a conduce organizații mici și mari, de dezvoltarea capacităților de a analiza fără greș problemele practice și de a elabora strategia rezolvării lor.

Întregul proces instructiv va avea ca scop pregătirea specialiștilor cu profil larg de înalt nivel, capabili să schimbe ușor locul de activitate și sfera problemelor abordate.

Dar vorbind despre atitudinea față de învățare trebuie să menționăm și importanța deosebită a unei atitudini corecte din partea unor executive, primării, ministere, departamente față de pregătirea profesională a cadrelor din organele administrației publice.

Cu părere de rău, trebuie să menționăm că nu în toate cazurile se înmatriculează la Academie cele mai cu perspectivă cadre din organele administrației publice. Se face simțită teama că, în timp ce funcționarii își fac studiile, nu li se păstrează locul de lucru, că nici chiar cei ce dispun de diploma Academiei nu vor fi avansați. Iată ce ne arată statistica.

Conform datelor obținute din 20 de comitete executive raionale unde s-au întors la lucru o treime din absolvenții Academiei - 113 persoane - situația este următoarea: 34,5 procente din absolvenți au fost promovați în funcție, 45 procente, ori aproape o jumătate din ei, au rămas în funcțiile ocupate anterior, 14 procente au fost concediați ori s-au transferat în alte organizații. Dar se cere menționat faptul că în majoritatea cazurilor promovarea în funcție a fost un rezultat al eforturilor și meritelor personale ale absolvenților și nicidecum ale secțiilor de administrare publică, ori ca rezultat al unei politici de personal din instituțiile respective.

Și mai complicată devine situația în cazul oficialilor aleși. Absolvenții Academiei aflați în funcții eligibile nu au garanția că vor fi aleși pe un al doilea termen. Astfel, în raionul Anenii Noi, din cinci primari care au absolvit Academia, n-a fost reales în funcție niciunul. Mai mult ca atât, unul din ei și pînă astăzi este șomer. Chestiunea privind utilizarea potențialului uman cu studii academice urmează a fi discutată la cel mai înalt nivel, căci altfel riscăm să irosim forțe și resurse fără a obține vreun rezultat.

La capitolul resurse putem conchide de la bun început că o problemă foarte importantă la etapa dată este cea a finanțării procesului de instruire. De fiecare dată cînd se organizează instruirea și perfecționarea funcționarilor publici, în limbajul modern noțiunea de instruire se identifică cu noțiunea de investiție. Dar anume la acest capitol situația la noi este foarte dificilă. La începutul fiecărui an de învățămînt ne frămîntăm creierii cum să îndeplinim comanda de stat sută la sută cu o acoperire financiară la nivel de 24-25% din necesitățile prevăzute în devizul de cheltuieli.

Este cazul să amintim celor care ne finanțează că investiția este o sumă de bani folosiți pentru procurarea unui bun de la care se așteaptă profit sau cîștig. Cheltuielile pentru instruire aduc venit, într-o societate sănătoasă se socoate just de a cheltui pentru instruire mai muți bani, obținînd în felul acesta un profit mai mare. Cred că toți cei

ce activează în organele administrării publice știu care ar putea fi profitul pregătirii la nivelul cuvenit al funcționarului public.

Investirea în cadrele din aparatul de stat, după cum arată practica altor țări, este un program stabilit la nivel de țară. În organizațiile de stat se elaborează anumite standarde de instruire unice pentru toată țara. Organizațiile care satisfac aceste standarde pot avea mai multe facilități fiscale, acces la credite etc. Pentru a obține titlul de investitor în oameni, se organizează un lucru concret privind elaborarea unui program de instruire a tuturor angajaților astfel ca aceștia să îndeplinească funcțiile în mod calificat, fără pierderi, fără reclamații din partea cetățenilor.

Care va fi dezvoltarea de mai departe a modelului organizațional și managerial?

Pentru ca Academia să devină într-adevăr un centru de pregătire a cadrelor din administrația publică, un nucleu unde să se formeze o nouă gândire, să se studieze, să se analizeze și să se transmită experiența înaintată acumulată la noi și în străinătate, este necesar ca ea să-și restructureze activitatea astfel, încât dezvoltându-și modelul organizațional și de management, să se încadreze adecvat în contextul noilor cerințe ale realității.

Acest lucru s-a început odată cu adoptarea recentei hotărâri a Guvernului privind Academia.

Noua schemă organizațională propusă pentru Academie, cu noua denumire „Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova”, nu va produce discontinuitate în modelul actual de organizare. Modelul actual deja funcționează și s-au înregistrat progrese semnificative. Ideea constă în faptul ca structura existentă să fie orientată spre realizarea scopurilor strategice și a obiectivelor scontate, orientându-ne spre modelul polivalent ce se bazează pe următoarele adaptări și schimbări:

1. Reexaminarea unităților de management existente la ora actuală ale Academiei și delimitarea componentelor acestora și anume:

- a) definitivarea funcțiilor și rolului rectorului ca structură de management;
- b) transformarea senatului într-un organ superior de orientare strategică și de consultanță, responsabil de aprobarea direcțiilor majore, a proiectelor strategice, cât și a programelor anuale de activitate.

2. Crearea unității (institut sau direcție) de administrare publică.

Activitatea acestei direcții va avea trei compartimente principale:

- a) consultarea, evaluarea programelor de dezvoltare, elaborarea bazelor de date, computerizarea organelor administrației publice locale, expertiza unor proiecte de

reformare a instituțiilor, servicii de documentare, stocarea într-o secție a bibliotecii a tuturor documentelor aprobate de Guvern, Parlament, alte organe decizionale cu posibilitatea multiplicării lor, participarea expertului Academiei la negocieri, stabilirea legăturilor cu partenerii din străinătate etc.

b) instruirea regulată prin cursuri cu și fără plată.

Pentru a stimula înscrierea la cursuri se vor elabora și publica criteriile de competență pentru administratorii publici de diferite niveluri. Pentru cursurile de instruire de scurtă durată se vor angaja profesori de la Academie sau din afara ei. Cursurile de scurtă durată (inițial se pot elabora 9 cursuri de 2 săptămâni) vor fi elaborate pentru întreg anul de învățământ și li se va face pe larg publicitate în rândul potențialilor ascultători.

Temele cursurilor vor cuprinde instruirea în cele mai necesare domenii cum ar fi: reforma contabilității, perfecționarea limbii străine, elaborarea documentelor cu caracter legislativ, instituții europene, aplicarea noului Cod fiscal, programe de asistență socială a populației, programe de dezvoltare economică a comunității, utilizarea computerului în practica de administrare, instruirea cadrelor la locul de muncă.

c) cursuri de scurtă durată la cerere.

Prin intermediul mass-media se vor descrie avantajele utilizării fondurilor alocate pentru instruire cu scopul perfecționării activității în ansamblu a organizațiilor din cadrul administrației publice sau din sectorul de afaceri.

3. Crearea Centrului de cercetări teoretice și aplicative în domeniul administrației publice ca o unitate de bază a Academiei pentru cercetări și prestări servicii.

Acestei unități i se va acorda statut de instituție autonomă publică nonprofit. Centrul își va orienta activitatea spre realizarea următoarelor obiective:

a) proiectarea și oferirea studiilor avansate în domeniul reformei, modernizării și gestiunii administrației publice și anume - elaborarea studiilor comparative ale modelelor de administrație publică, sistematizarea indicatorilor ce caracterizează administrația publică din Moldova, precum și studierea impactului implementării politicilor publice;

b) contribuirea la perfecționarea cadrelor academice de la A.A.P. prin desfășurarea activităților de cercetare (atât colective, cât și individuale);

c) stabilirea și promovarea contactelor cu instituții din țară și de peste hotare ce au un interes specific similar în domeniul cercetărilor, formării și documentării, pentru a promova o participare mai activă la seminare, ateliere, conferințe și inițiative similare vizînd reforma administrației publice și procesele de modernizare și a consolida interacțiunea diferitelor instituții implicate (universități, departamente publice etc.);

d) selectarea sistematică a documentelor și a informației cu privire la reforma și modernizarea administrației publice în Moldova.

4. Crearea unei unități coordonatoare („Direcția de asistență”) restrânse care ar oferi, la nivel tehnic și pedagogic, diverse servicii cu implicații directe în procesul de predare și instruire.

5. Crearea unui Centru de tehnologii informaționale ca unitate tehnică de asistență privind computerizarea, ocupându-se nu numai de predare și informare, ci și de prestarea unor servicii către celelalte sectoare ale Academiei, asigurând atât producerea și procurarea software-ului, cât și administrarea generală a echipamentelor computerizate.

6. În scopul ridicării calificării funcționarilor publici locali se prevede crearea unui Centru de Formare Regională și Locală (CFRL). Centrul va fi constituit, la o primă etapă, în cadrul Academiei care va fi responsabilă de organizarea cursurilor de formare pentru cadrele superioare și șefi de executive, precum și pentru cadrele tehnice și administrative din organele publice locale și regionale.

Constituirea CFRL în cadrul Academiei poate fi bazată pe următoarele elemente:

a) actualmente Academia este unica instituție ce dispune de competența tehnică și logistică în formarea globală a funcționarilor publici din Moldova;

b) Academia dispune de condiții logistice de primire a stagiarelor atât din punctul de vedere al echipamentului didactic, cât și al posibilităților de cazare și alimentare; majoritatea profesorilor de la Academie sunt titulari ai altor instituții și au astfel posibilități reduse de a se deplasa undeva pe teren, deoarece nu pot lipsi de la locul lor de lucru pe termen îndelungat;

c) în mod inevitabil, Academia va trebui să organizeze cursuri de formare și perfecționare pentru funcționarii din organele centrale, deoarece aceasta este una din datoriile sale statutare. Unele dintre temele și conținutul acestor cursuri sunt similare cu cele preconizate pentru funcționarii de nivel local și regional, ceea ce înseamnă că timpul și eforturile cheltuite pentru acestea ar putea servi la multiplicarea efectelor.

În acest sens vom da publicității avantajele utilizării fondurilor alocate pentru instruire cu scopul perfecționării activității în ansamblu a organizațiilor din cadrul administrației publice sau din sectorul de afaceri.

Se vor expune posibilitățile Academiei în această direcție. Se va populariza înscrierea individuală la cursuri cu plată atât pe contul organizațiilor, cât și din propriile resurse.

Întrebarea va fi pusă simplu de tot: doriți să vă mențineți postul de ministru? Veniți la noi să vă învățăm cum să o faceți! Aveți aspirația de a deveni primar? Noi vă putem

ajuta! Vreți să fiți promovat în post? Noi cunoaștem secretul! Căutați de lucru, dar nu știți cum să vă purtați la interviul de concurs? Noi avem cheia succesului dvs.

În termeni generali, se prevede un model de finanțare a Academiei bazat pe mai multe surse: Bugetul de Stat, care să acopere cheltuielile legate de activitățile de bază ale Academiei; mijloace parvenite din taxele achitate de către audienții încadrați în procesul de instruire postuniversitară și cea continuă pe bază de contract; mijloace parvenite în urma realizării contractelor de prestare a serviciilor de instruire în administrațiile locale, prestării serviciilor agenților economici și altor persoane interesate.

De exemplu, organul local de administrare publică sau o direcție a unui minister, cunoscând posibilitățile Academiei, vor solicita ajutorul la identificarea unei anumite probleme (să zicem, problema colectării impozitelor locale de la fermieri în situația lipsei de bani lichizi). În asemenea caz, expertul Academiei se va deplasa pe teren, va discuta problema cu populația, primăria și, neapărat, va sugera anumite idei, propuneri, va găsi căi de soluționare a problemei.

Sporirea rolului Academiei în societate, modernizarea structurii ei, a procesului de instruire și de activitate științifică ar contribui la formarea unei politici de cadre adecvate necesităților administrației publice care trece în prezent printr-un proces de continuă reformare. Drept rezultat, recalificarea, perfecționarea cadrelor din acest domeniu ar obține o nouă bază științifică și organizatorică, ceea ce ar influența pozitiv activitatea organelor administrației publice de toate nivelurile.

Realizarea acestor și altor probleme ce țin de asigurarea activității Academiei ar contribui substanțial la sporirea potențialului metodico-didactic și organizatoric, la afirmarea ei în continuare ca instituție capabilă să implementeze politica de stat în domeniul pregătirii, recalificării și perfecționării cadrelor din administrația publică a țării.

## **SERVICIUL PUBLIC ȘI INSTRUIREA CONTINUĂ SUNT CONDIȚII INTERDEPENDENTE**

*„Moldova Suverană”,  
nr. 150-151 din 20.07.1999*

Perioada istorică a trecerii Moldovei de la totalitarism la democrație necesită elaborarea și realizarea unui model al administrării sociale bazat pe cunoașterea și aplicarea legilor dezvoltării sociale.

Criza permanentă ce caracterizează această perioadă face parte din fenomenele de ordin sistematic care afectează toate sferele organizării societății (economică, politică, spirituală), adică administrarea socială luată în ansamblu. Criza respectivă poate fi depășită numai prin conștientizarea adevăratelor cauze care au generat-o și previziunea științifică a căilor ieșirii țării din situația constituită istoricește. Fără rezolvarea acestor probleme de către conducerea politică, în secolul viitor țara poate fi sortită unei existențe jalnice, la periferia dezvoltării comunității mondiale.

Una din principalele cauze ale actualei situații deplorabile a țării este lipsa unei politici de formare a personalului care activează în structurile administrației publice. În orice societate este unanim recunoscut faptul că valoarea unei administrații constă nu atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune, ci, mai ales, în potențialul său uman. Și dacă în organele de stat, în orice agenție publică există o dirijare deosebită, se manifestă o atitudine grijulie față de problemele oamenilor, atunci sunt asigurate cele mai înalte niveluri de productivitate a administrației publice.

Un stat nu poate să se dezvolte normal, dacă nu se conduce de o politică de personal care ar avea un rol funcțional; o politică de personal care să respecte cu strictețe criteriile etico-morale și profesionale de apreciere, de repartizare și de promovare a cadrelor; o politică de personal care ar avea un caracter unitar pentru toate autoritățile administrației publice.

O politică rațională de personal presupune, de asemenea, modificări treptate. Anume treptate, pentru că practica măsurilor radicale și frecvente care au loc în organele

administrației publice din Moldova conduce la destabilizarea și fluctuația personalului respectiv, la neîncrederea funcționarilor în administrația publică. Este bună acea politică de personal care asigură continuitatea relativă și stabilitatea celor care lucrează în administrația publică.

Aceste obiective ale politicii de cadre pot fi atinse atunci, când în țară va funcționa un sistem bine gândit de formare a personalului din administrația publică.

Începînd cu anul 1990, organele administrației publice s-au completat cu multe persoane noi, care necesită o pregătire specială.

Timpurile reclamă, tot mai insistent, ca în republică să se creeze un sistem de instruire și perfecționare permanentă a funcționarilor din administrația publică. Alineatul 1, art. 21 din Legea serviciului public prevede: „pregătirea de specialiști pentru serviciul public se efectuează în instituții de învățămînt specializate în domeniul administrării publice și în alte instituții de profil”.

Aici poate apărea întrebarea: care metodă poate fi cea mai eficientă pentru pregătirea cadrelor din serviciul public: cursurile de scurtă durată, învățămîntul fără frecvență, concediile cu destinație specială, instruirea la nivel postuniversitar, instruirea prin intermediul practicii sau la distanță?

Un răspuns univoc nu poate exista - depinde de contingent și de scopurile pregătirii. Toate modelele de instruire enumerate mai sus sunt bune, însă la locul lor. Cursurile de lungă durată sunt necesare pentru instruirea fundamentală, seminarele de scurtă durată sunt utile dacă urmăresc un anumit scop. Este rațional ca anterior și ulterior să se țină lecții speciale de adaptare.

Așa s-a creat, că situația actuală a administrației publice din Moldova încă duce la fluctuația personalului din sistem, la neîncrederea funcționarilor în administrația publică. Este bună acea politică de personal care asigură continuitatea relativă și stabilitatea celor care lucrează în administrația publică.

Aceste obiective ale politicii de cadre pot fi atinse atunci, când în țară va funcționa un sistem bine gândit de formare a personalului din administrația publică.

În ultimii ani, organele administrației publice s-au completat cu multe persoane noi, existînd tendința de a-și schimba stilul și formele de lucru. Oamenii aceștia, însă, neavînd experiența și aptitudinile necesare privind funcțiile și competențele organelor administrării publice, nu sunt în stare să-și realizeze bunele intenții. În republică n-au existat niciodată instituții de învățămînt în domeniul administrării publice. Unica posibilitate de a acumula informație în acest domeniu era activitatea practică, care necesită



timp și, de fapt, era o metodă a „probelor și erorilor”. Astăzi nu ne putem permite luxul de a comite mereu greșeli, acumulînd experiență.

De menționat că mulți dintre vechii funcționari, care continuă să activeze în organele administrației publice, nu au cunoștințele necesare în condițiile unei economii de piață, ale unui stat de drept, democratic și descentralizat.

Formarea funcționarului, a unui conducător în procesul activității trebuie să fie asigurată printr-o instruire direcționată și prin acumularea cunoștințelor noi consolidate de îndeplinirea diferitelor însărcinări. Evident, se înșală acei care nu recunosc talentul înnăscut al conducătorului, capacitățile lui organizatorice, priceperea de a dirija un colectiv. Dar a conta numai pe talent și pe experiență nu e suficient și nici rațional.

Legea serviciului public adoptată în anul 1995 oferă o șansă reală în ce privește pregătirea specialiștilor pentru serviciul public, perfecționarea profesională a acestora. Dar, după cum se întîmplă deseori, calea de la lege pînă la realizarea ei e grea și plină de obstacole imprevizibile, căci nu-i ușor să reformezi un mecanism care, ani de-a rîndul a funcționat cu alte ritmuri și cu altă destinație.

Pornind de la situația care s-a creat pe parcursul multor ani privind competența profesională în administrația publică, la etapa dată trebuie pusă problema pregătirii administrative a cadrelor de conducere de toate nivelurile. Ea trebuie să fie o condiție obligatorie pentru consilieri și deputați. Acest lucru este arhinecesar, dat fiind că în Moldova, de altfel ca și în întreaga lume, atitudinea față de pregătirea administrativă, față de instruire în genere nu corespunde necesităților obiective ale societății.

Republica dispune de unele posibilități pentru pregătirea profesională sistemică și perfecționarea cadrelor din administrația publică. Astăzi nu există, de fapt, nicio justificare pentru aflarea în funcție de conducere, în organele de stat și ale autoadministrăm locale, a oamenilor insuficient de calificați în aspect profesional.

Instruirea profesională a funcționarilor din administrația publică trebuie să completeze studiile obținute în instituțiile de învățămînt superior și medii de specialitate și experiența de lucru acumulată în acest domeniu.

Potrivit acestor condiții, codul existent de formare a personalului din administrația publică ar putea fi prezentat astfel: diferite tipuri de instruire pe durata activității desfășurate în aparatul de stat și în organele publice locale (cursuri organizate de autoritățile de stat și locale), studiile postuniversitare specializate în domeniul administrării publice, instruirea prin intermediul practicii și la distanță. Care din modelele date sunt mai eficiente?

Un răspuns univoc nu poate exista - depinde de contingent și de scopurile pregătirii. Toate modelele de instruire enumerate mai sus sunt bune, însă la locul lor. Cursurile de lungă durată sunt necesare pentru instruirea fundamentală; seminarele de scurtă durată sunt utile dacă urmăresc un anumit scop. Este rațional ca anterior și ulterior să se țină lecții speciale de adaptare.

Este frecventă practica de instruire în cadrul agenției, a departamentului. În acest caz se face planificarea cursurilor de perfecționare pe un anumit termen, nemijlocit la locul de lucru. Tot în cadrul agenției, departamentului se pot folosi și unele elemente de instruire neformală a angajaților, care poate avea o importanță deosebită în sporirea potențialului profesional al cadrelor.

În condițiile în care Guvernul Republicii Moldova, organele administrației publice centrale și locale soluționează probleme din cele mai complicate, ce țin de executarea legilor privind organizarea administrativ-teritorială a republicii și administrația publică locală, de promovarea reformelor economico-sociale, activitatea de pregătire, sporire a nivelului profesional al cadrelor pentru noile structuri ale administrației publice locale devine de o actualitate stringentă..

În acest scop, considerăm că ar fi binevenită crearea pe lângă prefecturile județene a centrelor de formare regională și locală, care și-ar asuma sarcina instruirii continue a aleșilor locali și funcționarilor din administrația publică locală.

Cu timpul aceste centre pentru instruirea județeană și locală pot deveni instituții specializate în desfășurarea activităților de instruire și reciclare în beneficiul organelor de administrație publică locală și județeană, precum și a cercetărilor științifice în același domeniu.

Centrul va coopera cu Direcția pentru politica de personal pentru a obține instrucțiunea corespunzătoare în ceea ce privește politica de dezvoltare a resurselor umane, aprobată de Guvernul Republicii Moldova. El poate comunica cunoștințe despre schimbările și noutățile în domeniul administrării publice, efectua analiza și evaluarea politicilor publice locale și județene. Acesta poate să-și orienteze acțiunile în domeniul instruirii, reinstruirii și sporirii permanente a gradului de calificare a funcționarilor publici.

Potrivit acestor condiții, vom putea crea un complex nou de instituții pentru formarea personalului din administrația publică care va include: instruirea pînă în momentul angajării la lucru în organele administrației publice, căpătarea studiilor superioare de specialitate în AAP, diferite tipuri de instruire în perioada activității desfășurate în aparatul de stat și în organele publice locale (cursuri organizate de autoritățile de stat,

județene și locale și studiile postuniversitare și de perfecționare la Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova).

Serviciul public și instruirea continuă sunt condiții interdependente. Circumstanțele sunt de așa natură, încât instruirea cadrelor administrative nu se poate efectua pe baza teoriilor tradiționale în domeniu și pe exemplele de conduită ale administratorului. Se cere o pregătire specială, conform metodelor noi. Metodele clasice de instruire devin ineficiente, fiind orientate spre un conținut anumit al obiectivului de instruire (sub formă de reguli, norme, legi etc.).

## MAI MULT SPIRIT DE INIȚIATIVĂ ÎN PREGĂTIREA PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1999, nr. 1*

Poate părea curios, la prima vedere, să asociezi spiritul de inițiativă cu instruirea cadrelor pentru administrația publică. Poate părea așa mai ales în Moldova și în alte țări din Europa unde se face o distincție netă între sectorul public și cel privat, între principiile, metodele și regulile de funcționare ale acestora. În țările unde, în virtutea acestui principiu, instruirea cadrelor este apanajul instituțiilor publice specifice și al unor filiere de pregătire profesională diferite de cele care conduc la meseriile și funcțiile din sectorul privat.

Administrația publică din Moldova, fiind organizată o perioadă îndelungată după modelul sovietic, este încă în mare măsură refractară acestei influențe. Este cunoscută însă astăzi evoluția administrației publice, ea fiind inspirată de modelul altor țări europene, dar mai mult dezvoltată în dependență de necesitățile țării, de funcțiile statului, fapt ce se manifestă în administrația publică din ultimii 5-6 ani, în cursul căror s-a înregistrat un progres al tehnicilor manageriale. Să amintim modelele succesive de organizație și metodele de raționalizarea opțiunilor bugetare, de conducerea participativă pe obiective, cercurile de calitate, de proiectele de inițiative sau servicii și alte centre de responsabilități, pentru a nu cita decât temele cele mai cunoscute.

Reforma, modernizarea, adaptarea la complexitatea administrației societății contemporane fac acum parte din peisajul administrativ. Congresele, conferințele, întâlnirile științifice, publicațiile aferente au contribuit la această evoluție a spiritelor și metodelor în administrația publică din Moldova. O contribuție substanțială în aceste activități se datorește Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova prin instruirea și perfecționarea personalului serviciului public.

Este de menționat faptul că odată cu adoptarea în anul 1998 a Legii privind reforma ad-

ministrativ-teritorială și a Legii privind administrația locală se vor schimba radical peisajul și deprinderile administrative. Astfel de modificări în viața administrației din Moldova vor determina definitiv rolul și locul statului în raport cu societatea civilă.

Iată deci că timpurile se schimbă și evoluția spiritelor se accelerează, determinând uneori transformări instituționale pe care nu le bănuiam ca fiind atât de apropiate. Este suficient să menționăm viteza cu care după 1990 în Moldova s-au produs schimbări instituționale pe care cu greu ni le-am putut imagina acum 8 ani.

În acest context, nu mai este paradoxal să vrei să asociezi spiritul de inițiativă (în ceea ce privește metodele) cu spiritul serviciului public (în ceea ce privește scopurile propuse), chiar aici, la noi, unde acest lucru nu se făcea în mod tradițional, ca, de exemplu, în Franța, Germania, Italia etc.

Însărcinate să pregătească gestionarii publici și să modernizeze mentalitățile și practicile din administrație, instituțiile de formare administrativă, cum este Academia noastră, ar trebui să fie primele unități publice care să promoveze, pentru uzul propriu și pentru cel al „clienților” (agenții și servicii) un spirit de antreprenoriat în serviciul public.

Această propunere valabilă pentru țările considerate avansate, cum ar fi cele din Uniunea Europeană, este bună și pentru țările care cunosc o evoluție rapidă, cum ar fi Moldova, de exemplu, unde influența statului asupra funcționării societății rămîne, totuși, foarte puternică.

Instituțiile de formare administrativă din țările în tranziție spre democrația liberală și economia de piață, inclusiv republica noastră, care au cunoscut regimuri cu un singur partid și o puternică dominație a statului, au, poate, cel mai mult nevoie să-și însușească această abordare, tocmai pentru că aceste instituții se află în contexte în plină transformare a căror complexitate crește. Acest fapt le deschide un larg câmp de inițiativă și inovație pentru a răspunde unor așteptări și necesități complet noi și pentru a ajuta administrațiile și personalul acestora să se adapteze.

Practica țărilor străine, cum ar fi Rusia, Ucraina, demonstrează că multe instituții de formare administrativă, mai ales centrele regionale de formare a cadrelor, au propus inițiative interesante și au dat dovadă de mult dinamism în explorarea unor noi căi în ciuda (sau poate tocmai datorită?) lipsei lor de resurse și a incertitudinilor care planează încă asupra evoluției mediului lor social, politic și administrativ.

Cum ar putea instituțiile de formare administrativă să se angajeze mai adânc în dezvoltarea spiritului de inițiativă de care depinde ameliorarea performanțelor acestora și consolidarea legitimității lor?

Pentru a răspunde la această întrebare, am dori să argumentăm mai întâi constatarea, care ar trebui să înlăture unele rezistențe la schimbare și pe care se bazează propunerile noastre.

**Primo.** Trebuie să admitem că în majoritatea țărilor lumii, iar pe continentul european - în majoritatea lor absolută, contextul formării administrative s-a schimbat atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ: mai puține recrutări, o mai mare diversificare a așteptărilor și necesităților pentru grupuri mai induse de clienți, dar mai bine orientate.

Situațiile și contextele variază mult în funcție de țările și instituțiile de formare administrativă luate în considerare: între țările din Europa Occidentală și cele din Europa Centrală și de Est, din Africa, Asia sau America Latină există, evident, mari diferențe de context. Și în același timp, dacă e să facem o analiză mai detaliată, nu poți să nu observi dominante comune în evoluția generală, determinată de globalizarea modelelor administrative și de reconsiderarea costurilor, bugetelor, deci a dimensiunii funcțiilor publice. De exemplu, acum nu mai pot exista cicluri greoaie de formare înainte de angajare, care să fie repetate în fiecare an aproape identic, așa cum se făcea odinioară în toate țările (nu se au în vedere țările din fostul sistem socialist, unde funcționa cu totul alt sistem de formare a cadrelor pentru organele respective de conducere). Asemenea cicluri au devenit excepții, pentru a face față unor necesități de circumstanță, limitate, căci nu mai există recrutări masive în nicio administrație publică.

Cele relatate mai sus nu pot fi întocmai referite și țării noastre, deoarece la noi politica de formare a cadrelor în administrația publică se află la o etapă inițială. Mai mult decât atât, în ceea ce privește formarea administrativă mai există multe lucruri neclare.

Credem că ar trebui să urmărim exemplul altor țări, elaborându-se mai multe cursuri opționale, cu durate și conținuturi variabile, eventual modulabile pentru un anumit grup-țintă, care va fi observat de-a lungul întregii sale cariere, nu numai la începuturi, cum adesea se practică. Este necesară deci mai multă coerență între nivelurile macro- și micro- ale formării, mai multă rigoare în diagnosticarea și determinarea obiectelor, conținuturilor și mijloacelor.

Considerăm necesar ca la etapa dată să se asigure reînnoirea efectivelor utile. Se constată că nu mai este posibil să fie deschise în fiecare an cicluri multianuale de formare pentru administratori, inspectori, secretari administrativi, controlori etc. Dimpotrivă, evoluția politicilor de stat a făcut să apară noi necesități de calificare care se manifestă în mod pregnant pentru obiective limitate și care ar trebui satisfăcute rapid și în mod oportun:

- formarea rezervei de cadre, a personalului de încadrare și executare din colectivitățile

locale, a specialiștilor în gestiunea urbană în contextul expansiunii politicilor de descentralizare;

- reciclarea personalului administrației teritoriale a statului ca o consecință a acestor politici;

- formarea sau perfecționarea specialiștilor în managementul resurselor umane - una din marile curențe ale administrațiilor în tranziție;

- formarea administrativă și managerială a cadrelor din corpurile tehnice, investite prea des cu responsabilități de servicii pentru care nu au fost pregătite;

- reciclarea sau perfecționarea cadrelor din întreprinderile publice și din cele care urmează a fi privatizate drept rezultat al politicilor de reformă administrativă sau ajustare structurală și instituțională; personalul în sprijinul administratorilor din sectorul privat sau pentru antreprenorii de proiecte de întreprindere care se reciclează;

- sprijin pentru administrarea proiectelor locale etc.

Pentru instituția de formare administrativă a țării noastre, aflată în perioada de tranziție, câmpul de intervenție este foarte vast, așteptările pot fi variate și exigente din punct de vedere calitativ. Acest câmp ar putea să se întindă dincolo de administrațiile care pînă în prezent sunt „clientele” tradiționale ale instituției date, ajungînd, prin intermediul formării administrative și al gestiunii, la administrațiile sectoriale tehnice, rar abordate pînă acum. Această sferă ar trebui chiar să depășească domeniul strict administrativ pentru a intra și în sectorul parapublic atingînd anumite elemente ale sectorului privat vizate de politicile de reconversiune a sistemului economic. Dar trebuie să dai dovadă de imaginație și îndrăzneală pentru a aborda acești clienți și a le propune produse care i-ar putea satisface.

**Secundo.** Este vorba de faptul neglijenței, chiar punerii la îndoială a necesității instituției de formare administrativă.

Ca și în unele țări europene, în Republica Moldova, anumite administrații încearcă să-și creeze centre sau institute proprii de formare și unele din ele au și reușit. Au apărut, astfel, noi institute de gestiune, generale sau specializate pentru a răspunde unor necesități, dar reieșind mai mult din interese financiare, adică de a acumula bani ignorînd în multe cazuri calitatea instruirii și perfecționării cadrelor. În paralel, s-au multiplicat, independent de Academia de Administrare Publică, intervențiile birourilor de studii naționale sau străine și ale filialelor agențiilor de cooperare externe. Aceste intervenții fac concurență Academiei și atestă capacitatea acestora de a se adapta suficient la schimbare prin propriile lor mijloace.

**Tertio.** Aici este necesar de menționat realitatea care constă în faptul că reticența mul-

tor administrației față de colaborarea cu Academia se datorește lipsei de profesionalism a acestora în meseria lor de formatori.

Pe lângă cursurile de drept, gestiune publică, finanțe, planificare etc., materii pentru care se recurge oricum la specialiștii administrațiilor respective, meseria primordială a Academiei este aceea de formator. Cu alte cuvinte, este vorba despre capacitatea de a concepe, gestiona, evalua acțiuni de formare în toate domeniile.

Posibil, din cauza că această meserie nu este asumată suficient de Academie, administrațiile au tendința să asigure ele însele formarea propriilor agenți, în ideea că, dacă este vorba doar de a preda materii de specialitate, atunci acest lucru pot să-l facă la fel de bine fără a mai recurge la intermediari de prisos.

Asemenea situație poate fi, într-adevăr, reală, căci Academia, din lipsă de finanțe, nu poate desfășura o dezvoltare amplă ce ar satisface necesitățile structurilor statale și nestatale în perfecționarea tuturor categoriilor de funcționari.

Statul, mai precis organele supreme de conducere ale republicii, punând accentul pe această activitate numită administrație, iar Academia consolidându-și competența specifică ar face posibilă ameliorarea poziției acestei importante instituții și astfel și-ar dobândi întreaga legitimitate. Căci prin aceasta și se deosebesc aceste instituții de administrațiile-client (precum și de instituțiile universitare mai generale), putând să se prezinte în fața acestora ca parteneri profesionali independenți, recunoscuți. Științele dreptului, gestiunii, finanțelor și alte materii constituie conținutul formării și se transformă, pentru beneficiarii acesteia, în cunoștințe, competențe și comportamente profesionale, într-adevăr, operaționale, așa cum și-o doresc comanditarii formării.

Pentru unii aceste afirmații pot părea prea categorice. Academia de Administrare Publică a făcut destule eforturi pentru a se specializa în meseria ei de formator: unele acțiuni interesante și apreciate au fost deja definitive, altele sunt încă în stare de elaborare. Un exemplu deosebit poate fi considerată elaborarea politicii active de exercitare a unui echilibru dinamic între formele de durată lungă (2-3 ani) cu numeroase programe de perfecționare continuă prin cursuri de scurtă durată, ajustate permanent în funcție de cererile mediului.

Trebuie de constatat și faptul că în afară de misiunile pe care le-am realizat mai avem multe de făcut pentru ca această activitate să aducă rezultate scontate și pentru ca instituția dată de formare administrativă să fie animată de un adevărat spirit de inițiativă.

Care sunt căile de dezvoltare a spiritului de inițiativă în instruirea administrativă? Pentru început să redefinim sau, cel puțin, să clarificăm și să determinăm misiunile, rolurile și orientările Academiei ca instituție de formare administrativă.



În multe țări acest context este marcat printr-o relansare a reformei administrative, asociată programelor de ajustare structurală, ca în Africa, sau cu tranziția instituțională și economică către democrația liberală, ca în Europa Centrală și de Est, sau cu dorința de eficiență, de schimbare a raportului cu cetățeanul contribuabil, de simplificare a structurilor, procedurilor și documentelor, ca în Europa Occidentală.

Ar fi, credem, de prisos încercarea de a convinge pe cineva că diferite proiecte de reformă și ajustare a structurilor și procedurilor nu pot reuși dacă nu sunt însoțite de un efort important destinat să reformeze mentalitățile, competențele, comportamentele și metodele de lucru ale agențiilor de toate gradele din aceste structuri. De altfel, concepția, evaluarea și revizuirea acestor programe și proiecte necesită o mișcare de permanentă reflectare și concertare la toate nivelurile dacă se dorește ca personalul, cadrele de conducere și executanții să se implice în mod adecvat. Formarea în sensul larg al termenului este un element fundamental al reușitei sau eșecului.

Este clar că misiunea actuală a Academiei constă în a însoți reforma prin toate acțiunile de formare, sensibilizare, reflecție pe care aceasta le necesită. După cum ne arată practica, niciun aparat administrativ nu-și schimbă ușor tradițiile și modul de funcționare, orice schimbare este un proces complicat realizat de părtași cu felurite concepții. Unii văd lucrurile într-un fel, alții - în altul. Numai sensibilizarea, formarea și reciclarea personalului poate facilita schimbarea, făcând-o mai ușor de înțeles și de practicat, deci mai redutabilă.

Instituția noastră de instruire și perfecționare n-a fost creată special în cadrul politicilor de reformă administrativă. Pe acele timpuri nu era încă trasat un program special al unei atare reforme. Însă baza juridică pe care s-a creat definește în mare măsură misiunea ei de a participa în procesul de reformă administrativă prin formarea, reciclarea și perfecționarea personalului. Această formă de participare va continua atât timp cât funcțiunile publice vor recruta personalul care, desigur, are nevoie înainte de angajare de o pregătire specială. Treptat vine timpul ca instituțiile de formare administrativă să-și schimbe formele și metodele de activitate. Ele pot deveni receptive față de schimbarea obiectivelor și metodelor.

Reforma și ajustarea, descentralizarea, tranziția către o societate liberă și pluralistă oferă o largă gamă de oportunități pentru a pune în valoare rolul de „izvor de idei” și rolul de reflecție asupra formării administrative și a schimbării.

Această misiune astfel înțeleasă implică faptul că pentru a fi complexă, meseria de formator nu se poate lipsi de cercetare și consulting care reprezintă atât preliminarile, complementele sale, cât și suportul teoretic și practic al validității acțiunilor. Dar trebuie să menționăm că Academia noastră efectuează prea puțină cercetare, deși aici activează mulți

tineri savanți, și foarte puțin consulting, deoarece duc lipsă de practicieni credibili. Trebuie deci de insistat asupra acestor misiuni, echilibrarea cercetării, consultingului și formării ar trebui să fie un obiectiv major al strategiei Academiei.

Academia ar trebui să se afirme în republică drept laborator de idei, metode și tehnici unde (prin intermediul seminarelor de reflecție, a cercetărilor întreprinse pe cont propriu sau în asociere, cu alte instituții universitare și postuniversitare, intervențiilor de consulting și acțiunilor de formare) se modelează administrații mai deschise și adaptate la contextul ei național și internațional.

Pentru a îndeplini aceste misiuni și a atinge aceste obiective, este necesar de a stăpîni bine meseria de formator. În acest context, urmează a consolida și a pune în valoare această meserie ca să devină pentru clienți un furnizor solid și credibil de servicii.

Cred că ar fi o greșeală să minimalizăm fondul și conținutul formării în favoarea formei. Cadrele permanente ale Academiei trebuie să fie, în primul rînd, prin formația și experiența lor, specialiști în conținuturile majore ale formării administrative și specialiști de vîrf indiferent dacă sunt universitari sau practicieni. Dar este indiscutabil că la această primă calificare să i se poată adăuga și calificarea specifică de formatori, așa cum am definit-o mai sus. Prin aceasta se pot deosebi de interlocutorii lor din cadrul administrațiilor-cliente și pot să-și justifice oferta de servicii ca profesioniști ai formării.

Cum vedem noi, în general, începutul unei relații între Academia de Administrare Publică și clientul potențial? De cele mai dese ori, în practica altor țări o administrație îi cere unei instituții de tipul Academiei să intervină pentru a organiza o formare ca răspuns la o anumită necesitate. Dar această necesitate nu este conștientizată de către client, care nu poate depăși un nivel foarte general de formare.

Deci rolul și meseria instituției de formare administrativă este de a-l ajuta pe client să evalueze și să determine această necesitate, să o transforme în obiectiv al formării (uneori să-i arate că problema de rezolvat nu cere o altă soluție decît formarea), să definească conținuturile și modalitățile lor de aplicare, să organizeze formarea și să pregătească modul de evaluare a rezultatelor acesteia.

După cum ne demonstrează viața, pentru a obține credibilitate în fața clientelei, trebuie definite și stăpînite noi metode și tehnici de intervenție, precum și o bună cunoaștere a mediului administrativ, a tradițiilor și obiceiurilor sale, a modului său de a gîndi și de a funcționa. De aici rezultă necesitatea experienței pe care o conferă cercetarea și consultingul.

Dar, pentru a fi și a rămîne credibil, trebuie să poți capitaliza competența și experiența acumulate; a crea o tradiție a know-how-ului și să faci cunoscut acest lucru prin market-

ing, mai întâi, și prin calitatea intervențiilor, după aceea să menții această imagine în timp. Tocmai aici, după cum ne arată practica noastră și experiența altor instituții de formare administrativă, e punctul sensibil. La noi la Academie, cu mari cheltuieli, uneori cu ajutor din exterior, s-au format formatori pentru necesitățile instituției date și, în același timp, și pentru altele unde acești formatori mai sunt angajați: multiple sesiuni de formare și perfecționare, stagii repetate în străinătate pentru aceleași persoane.

Prin urmare, se poate presupune că în principiu au fost formate echipe de formatori și un personal calificat. Dar, în practică, doar o minoritate din aceștia se străduiește, într-adevăr, să activeze conform materialului studiat. Este vorba aici de o problemă de încadrare și, în același timp, de una de motivare individuală și colectivă. Mai mult decât atât. Analizând situația pe parcursul ultimilor 2 ani în Academie, se observă că o mare parte din formatorii pregătiți aici au plecat să lucreze în altă parte tocmai atunci când erau mai performanți, optînd pentru posturi mai importante sau mai bine plătite și că instituția noastră nu a putut, n-a știut sau n-a vrut să-i rețină. Și ne aflăm din nou în fața unor echipe noi, cu puțină experiență, cu care efortul de calificare trebuie luat de la început.

Dacă a-i încerca să critici această situație, poți primi următorul răspuns: Guvernul este liber să-și amplaseze cadrele în funcție de priorități, adică acolo unde este mai multă nevoie. Evident! Dar această redistribuire se face adesea fără a se ține seama de competențele dobîndite de formatori. Ar fi, poate, potrivit să evocăm și contractul moral făcut cu partenerii externi care cred că au colaborat la formarea formatorilor. Și dacă se proclamă pe de altă parte că formarea este o prioritate majoră în cadrul reformei administrative, de ce să fie privată, pe de altă parte, de mijloacele care o pot face eficientă? Cel puțin, dacă aceasta a fost decizia suverană ar trebui în cadrul instituției de formare administrativă să fie organizată transmiterea competențelor între formatorii calificați și cei mai puțin experimentați, pentru a permite instituției date să rămînă performantă chiar în condițiile reînnoirii permanente a formatorilor. Acestea sunt rolul și responsabilitatea conducerii să definească și să impună modalitățile transferului intern de competență.

Poate că ar trebui puse condiții de statut și remunerare adecvată cu specificul funcțiilor formatorului profesionist, de natură să-i poată reține mai mult timp în post pentru care au fost calificați. Din păcate, se mai întîlnesc și conducători care constată că nu s-a făcut prea mult pentru a pune în valoare funcția de formator. Acesta este considerat un cadru didactic obișnuit, deși calificarea sa este mai amplă, la sarcina - mai dificilă.

Un alt punct important al demersului antreprenorial al instituției de formare administrativă constă în redefinirea produselor pe care se bazează oferta ei de servicii. E vorba des-

pre ce așteaptă „piața administrativă”, ce poate să-i propună o instituție cum este Academia noastră.

Există, în primul rând, o ofertă generală și tradițională care poate fi considerată partea „gata confecționată” a formării administrative:

- cicluri de formare inițială, care trebuie reluate ocazional pentru a asigura reînnoirea corpului de funcționari;

- formări mai precise pentru tehnici ce țin de practica administrativă de bază, indispensabile tuturor funcționarilor, completate cu tehnicile manageriale destinate cadrelor superioare.

A doua treaptă este cea a produsului de formare „la cerere”, care nu poate fi prezentat clientului decât ca o potențialitate, condiționată de un studiu aprofundat al situației și al necesităților sale calitative și cantitative.

Din această perspectivă, ceea ce trebuie să-i propunem clientului în primă instanță este o metodă de identificare-evaluare a necesităților sale, apoi de concepție și evaluare a unui produs de formare adecvat. Acest produs final poate fi o simplă acțiune de formare, cu volum și durată limitate sau chiar un plan de formare modulat pe o perioadă lungă, pentru unul sau mai multe grupuri-țintă, cu conținuturi mai mult sau mai puțin diversificate.

Deci oferta cea mai importantă a instituției de formare administrativă este acest studiu-diagnostic care conduce la un produs-formare specific, construit pentru și împreună cu clientul.

La fel de important este și al patrulea punct al demersului antreprenorial pe care trebuie să-l asimileze instituția de formare administrativă - cel al abordării clientului.

Înarmată cu competențele necesare, instituția de formare administrativă trebuie să dea dovadă și aici de imaginație, inițiativă și să vină în întâmpinarea clientului, bazându-se pe oferta de servicii de care dispune. Și această strategie de „atacare a pieței” nu poate fi interpretată că instituția dată pierde din vedere misiunea sa de serviciu public, ci numai că o abordează altfel, în ceea ce privește spiritul și realizarea inspirându-se din metodele de antrepriză.

Academia de Administrare Publică în politica sa de formare a imaginii și comunicării urmează mai insistent să pună în valoare oferta sa de servicii, să-și prezinte avantajos realizările pozitive, să-și dinamizeze structura și gestiunea, să amelioreze aspectul instituțional și material pentru a face față cerințelor vremii.

## **ANGAJAȚII – AVUȚIA CEA MAI MARE A STATULUI**

*„Moldova Suverană”,  
nr. 132 din 15.06.2000*

Trecerea de la o societate hipercentralizată, cu structuri politice și economice dirijiste, la o societate democratică, pluralistă, bazată pe mecanismele economiei moderne de piață este un proces deloc simplu și de durată, ceea ce presupune reorganizarea cadrului legislativ și instituțional, introducerea unor noi principii de dezvoltare internă atât la nivel macrosocial, cit și la nivel local.

Putem afirma cu toată certitudinea că după circa zece ani de la începutul tranziției societatea moldovenească a avansat pînă în punctul critic, în care este supusă unui examen practic: reforma propulsată pînă acum în mod prioritar de noile reglementări legislative și instituționale, trebuie continuată pînă la nivelul unităților microeconomice și administrative pentru ca pulsul înnoirilor să pătrundă în toate celulele organismului social, în sistemul ramificat al administrației publice din toate localitățile.

În realizarea acestei sarcini, un rol esențial trebuie să-l joace absolvenții Academiei de Administrare Publică de pe lîngă Guvernul Republicii Moldova, numărul cărora va crește mereu. Din această perspectivă, reforma administrației publice apare ca o problemă de bază în procesul de democratizare.

Obiectivul cel mai important în acest sens este ca reforma să apropie instituțiile și deciziile acestora de cetățeni, pentru ca ele să răspundă prompt la nevoile oamenilor, la complexitatea și specificul problemelor cu care se confruntă comunitățile locale.

Deschiderea orizontului spre politici de factură democratică reprezintă cea mai reușită modalitate de a valorifica eficient resursele și inițiativele adoptate, de a dinamiza activitățile economice și a moderniza serviciile prin pîrghiile privatizării și ale unei noi practici manageriale în administrația locală.

În felul acesta, reforma își va realiza finalitatea socială, va contribui la îmbunătățirea cadrului de viață și a raporturilor de muncă, la protejarea grupurilor defavorizate, la stimularea vieții culturale și spirituale, la păstrarea tradițiilor locale.

Din păcate, astăzi constatăm, cu regret, că reforma administrativă înaintează prea încet. Există, firește, cauze obiective: administrarea publică se efectuează fără investirea unor mijloace considerabile; știința administrației publice este ignorată; administrația publică se află într-o dependență politică, bugetară și de alt caracter de forțele politice care formează puterea; mare parte din acei ce-și au serviciul în administrația publică demonstrează, adesea, o incapacitate în stabilirea scopurilor și determinarea problemelor strategice, în organizarea cercetărilor de lungă durată.

Reforma administrației publice urmează a fi urgentată, altfel riscăm să ne confruntăm cu un haos administrativ care ar putea conduce la ruperea puterii de societate. Istoria administrației publice mondiale cunoaște asemenea cazuri.

În procesul de reformă Academia, ca instituție de învățământ superior în domeniul administrării publice, își va determina mai concret rolul și locul său. Catedrele respective vor începe în timpul apropiat elaborarea programelor variate și adecvate de dezvoltare a administrației publice în societate în astfel de domenii cum ar fi sistemul de asistență socială, transporturi și urbanistică, învățământ și protecția mediului, dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, ale turismului și serviciilor către populație.

Realitatea concretă, dinamica proceselor social-economice confirmă că schimbările din Republica Moldova pot fi promovate de specialiști capabili să-și asume responsabilitatea atât în ceea ce privește managementul, în ceea ce privește gestiunea transformărilor, cit și în sens istoric.

Fiecare stat își formează și perfecționează permanent baza, formele și metodele de pregătire a funcționarilor din administrația publică. Și Guvernul nostru acordă atenție formării cadrelor din sectorul public. Totodată, constatăm cu regret că în societate mai există păreri conform cărora diploma de studii superioare este suficientă pentru a deține o funcție în primărie, minister sau în alt organ administrativ.

Dar vă asigur, stimați cititori, că această atitudine este nejustificată. Structura organizațională în care activează funcționarii din organele administrației publice e mult mai complicată decât în alte domenii, și ei au nevoie de o pregătire specială.

Pentru a putea conduce, trebuie să ai înclinații în acest domeniu și o pregătire profesională adecvată. Noi depunem eforturi susținute pentru a transforma Acade-

mia într-un centru științific și didactic modern, mobil și operativ, în care cadrele din administrația publică ar fi pregătite și perfecționate în conformitate cu schimbarea tot mai rapidă a fluxului informațional, a acumulării experienței avansate.

Se are în vedere că modelul de instruire să fie orientat spre realizarea scopurilor strategice și a obiectivelor propuse și anume - pregătirea funcționarilor publici profesioniști, optimizându-se, totodată, cheltuielile.

Pornind de la acest deziderat, senatul Academiei a făcut propuneri, iar Guvernul a susținut inițiativele de a modifica unele direcții de activitate a instituției noastre.

În primul rând, s-a revăzut durata studiilor, și anume: pentru secția de zi să se treacă de la durata de studii de 2 ani la 1,5 ani. Aceasta va conduce la modificarea planurilor și programelor de învățământ în direcția intensificării procesului de instruire pe calea trecerii de la 30 ore de studii pe săptămână la 40 sau chiar mai multe ore, păstrînd, în temei, compartimentele ce vizează: activitatea de instruire și cercetare; stagierea în organele administrației publice; cursurile aplicative; definitivarea și susținerea tezei de diplomă.

Astfel, compartimentul teoretic din planurile de studii va constitui 60%, iar cel practic - 40% din bugetul de timp. Se va micșora, de asemenea, și durata studiilor la secția cu frecvență redusă - de la 3 ani pînă la 2 ani.

Practica demonstrează că la secția cu frecvență redusă vin candidați cu o pregătire teoretică mai bună și cu mai multe deprinderi practice decît cei de la secția de zi, iar concursul anual este, de obicei, destul de mare.

Pornind de la această hotărîre a Guvernului, conducerea Academiei a pus în sarcina colectivului profesoral-didactic să fie elaborate noi modele de instruire, noi planuri și programe de studii.

Ele vor prevedea formarea funcționarilor publici, ținîndu-se seama de calitățile profesionale și psihologice ale fiecărui audient în parte. În acest scop, vom realiza cercetări sociologice și sondaje de opinie a audienților.

În scopul sporirii gradului de eficiență a procesului de pregătire a cadrelor, instruirea în Academie se va desfășura mai mult în sistem de module, ce permit de a implementa mai amplu metodele pîrticipativ-active de instruire a audienților, metodele andragogice pentru formarea deprinderilor, abilităților, cunoștințelor în activitatea practică.

Conținutul și concepția tehnologică de instruire în Academie vor căpăta un caracter de prognozare și corelare cu schimbările survenite. Ele vor prevedea o

structură compusă din mai multe blocuri, fiecare dintre ele fiind aprobate, astfel excluzându-se elementele care frânează pregătirea profesională a specialistului.

Noul model de instruire va fi bine argumentat din punct de vedere științific și se va baza pe criterii metodologice ce țin de perspectiva apropiată. Întreaga activitate de formare a personalului public va fi mereu orientată spre realizarea scopurilor strategice și a obiectivelor propuse, și anume - pregătirea funcționarilor publici profesioniști.

Eficiența pregătirii profesionale în Academie va depinde în mare măsură de atitudinea organelor centrale și locale față de această problemă. Pentru a concretiza, voi expune câteva condiții.

1. Pentru sporirea gradului de profesionalism al funcționarilor publici e necesar să sporim motivația lor. Pornind de la experiența altor state, este important să realizăm avansarea în serviciu și remunerarea muncii în funcție de calificare, competență și de calitățile profesionale, pentru ca instruirea profesională și perfecționarea funcționarului să se includă în activitatea sa. Numai în aceste condiții și numai ca urmare a atestării și a atribuirii rangurilor va crește interesul și responsabilitatea funcționarilor pentru dezvoltarea lor personală.

2. Se cere mai mult spirit de inițiativă din partea organelor administrative în pregătirea personalului din administrația publică. Poate părea curioasă intenția de a asocia spiritul de inițiativă cu pregătirea cadrelor pentru a munci în administrația publică. Dar impresia aceasta se creează doar la prima vedere.

În unele județe se resimte dorința de a pregăti cadre pentru organele locale, dar aceasta încă nu înseamnă că se conturează un sistem necesar de formare a funcționarilor asigurați cu surse materiale și financiare.

În limbajul modern noțiunea de instruire se identifică cu noțiunea de investiție. Dar anume la acest capitol situația noastră este foarte dificilă. Este cazul să le aminăm celor de la finanțare că investiția este o sumă de bani folosiți pentru procurarea unui bun de la care se așteaptă profit sau câștig. Cheltuielile pentru instruire trebuie să aducă venit, într-o societate sănătoasă se consideră just de a cheltui pentru instruire mai mulți bani, obținând în felul acesta și un profit mai mare.

Consider că persoanele care activează în organele administrației publice știu care ar putea fi profitul pregătirii la nivelul cuvenit al funcționarului public.

Investirea în pregătirea cadrelor din aparatul de stat, după cum demonstrează practica altor țări, constituie un program stabil la nivel de țară. În organizațiile de



stat se elaborează anumite programe de instruire unice pentru întreaga țară. Cei aproximativ 16 mii de funcționari publici în exercițiu au nevoie de o pregătire teoretică și aplicativă în domeniul practicat, de îmbunătățirea cunoștințelor necesare pentru soluționarea problemelor mereu crescînde pe care le înaintează viața.

Ținînd seama de faptul că de fiecare dată, în urma alegerilor locale, circa 70 la sută din primari sunt aleși în aceste funcții pentru prima dată, instruirea lor devine o necesitate stringentă. Lucrul acesta se referă și la funcționarii din organele administrației publice județene care activează nu numai în spații geografice noi, dar exercită și funcții distincte de cele avute în trecut.

Aceste necesități pot fi acoperite prin modernizarea sistemului de perfecționare a cadrelor, domeniu în care Academia a acumulat deja o anumită experiență. Angajații constituie bunul cel mai de valoare al Guvernului. Statul trebuie să-și asume responsabilitatea de creșterea profesională continuă a funcționarului.

## UN CENTRU MODERN DE INSTRUIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*„Moldova Suverană”,  
nr. 154 din 13.07.2000*

Reforma economică, restructurarea, re tehnologizarea, privatizarea impun programe speciale de pregătire și perfecționare a tuturor categoriilor de personal. Practica ne demonstrează tot mai mult că reacțiile manageriale din administrația publică față de schimbare mai sunt confuze, iar neglijarea resurselor umane și a culturii administrative este evidentă.

Unele sondaje sociologice efectuate în republică arată că numai 22,3% din funcționarii publici din organele locale dispun de o pregătire cât de cât necesară pentru a-și onora satisfăcător funcțiile. E clar că, pentru a instrui concomitent o atare masă de oameni, avem nevoie atât de o concepție nouă, cit și de o bază științifică și organizatorică corespunzătoare, care ar da posibilitate ca pe parcursul a 3-5 ani să se producă o schimbare calitativă în acest domeniu. O astfel de bază este Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Instituția noastră, unică de acest fel în republică, își concentrează atenția asupra transformării cunoștințelor însușite, procedurilor standardizate de predare și a compartimentelor codificate. Senatul Academiei a examinat și a adoptat principiile de bază ale formării și funcționării sistemului de predare, perfecționare și reciclare a funcționarilor publici, care se caracterizează prin: considerarea instruirii profesionale a funcționarilor drept o parte componentă a activității statului, o direcție prioritară în realizarea politicii de cadre, o latură indispensabilă a muncii cu cadrele de conducere.

Pe parcursul celor șapte ani de activitate în domeniul formării personalului public, ne-am convins că învățămîntul calitativ în administrația publică constituie temelia unui stat puternic, calea magistrală spre civilizația contemporană. Acum statul nostru se află în fața unor sarcini fără alternativă:

- realizarea unei reforme cardinale în sfera învățământului profesional, elaborarea unei politici care ar cuprinde întregul proces instructiv de formare a cadrelor din administrația publică. Și statul asigură, în primul rând, democratizarea acestui învățământ, caracterul lui neîntrerupt, oferă oamenilor posibilități egale pentru obținerea studiilor, pregătirea calitativă a funcționarilor pentru o activitate fructuoasă în organele administrației publice;

- asigurarea caracterului de perspectivă a instruirii, ținându-se seama de evoluarea dezvoltării administrației publice centrale și locale, complexitatea problemelor și funcțiilor organelor statului și ale verigilor de conducere, aplicarea unor concepții și tehnologii novatoare, a realizărilor științei contemporane.

Programele de învățământ, formele și metodele de organizare a instruirii în Academie țin seama de contingentul de audienți care își fac studiile. În primul rând, se are în vedere că cunoștințele obținute în timpul când persoana are 20 de ani pot fi învechite către vârsta de 40 ani. În al doilea rând, se ține cont că în auditoriile Academiei sunt audienți cu o anumită experiență în munca administrației publice și de diferite vârste. Deci profesorii, în cazul dat, au grijă nu atât de procesul pedagogic de transmitere a ceea ce se cunoaște și se face, cât de procesul de descoperire a ceea ce este necunoscut și depășește schimbările apărute.

Sunt niște ipoteze generale de care noi ținem să ne conducem: pe măsură ce oamenii se maturizează, ei se consideră mai puțin dependenți și mai mult ca persoane ce se autodirijează; dorința de a învăța se orientează tot mai mult spre soluționarea situațiilor reale, cu care se confruntă funcționarii publici sau cei aleși în viața socială sau la serviciu.

Tot mai intens se folosesc unele implicații pentru instruire, și anume: mediul fizic să permită ca audienții să se simtă liber, mobilierul și decorul fiind confortabile și neoficiale; climatul psihologic să fie de o astfel de natură, ca adulții să se simtă acceptați, respectați și susținuți. Și trebuie să menționăm că s-a reușit în mare măsură să se întrețină spiritul de respect reciproc și cooperare între cei ce instruiesc și cei pe care îi instruiesc; lectorul (instructorul) să cunoască bine persoanele instruite individual, să se adreseze pe nume, să asculte, să respecte și să reacționeze la punctele de vedere exprimate de persoanele instruite. Trebuie să ținem cont de faptul că puterea profesorului influențează caracterul evenimentului de învățare mai mult decât orice factor luat aparte; să fie stimulată aplicarea experienței persoanelor instruite (în discuție, în grup, studii de caz, exerciții teoretice etc.).

Situația existentă în republică arată concludent controversile dintre natura administrării publice, stimulate de lipsa de interes față de funcțiile tradiționale de reglementare și consultare și interesul sporit față de atitudinea managerială pentru administrarea publică, care subliniază utilizarea eficientă a resurselor și banilor, prestarea serviciilor publice.

Aici este cazul să notăm că o consecință importantă a respectivei atitudini este punerea accentului pe deprinderi, adică în ce măsură administrarea publică trebuie să se bazeze pe deprinderi și în ce măsură - pe cunoștințe. Noi nu negăm necesitatea deprinderilor, însă acestea nu pot fi suficiente pentru a exercita eficient funcțiuni în administrarea publică.

Considerăm că nu pot fi acceptate schemele de instruire în care aproape că lipsește componenta „cunoștințe”. Trebuie să distingem lumea reală în care vor activa audienții, de lumea academică ireală, în care se simt confortabil unii savanți. Administrația publică necesită o instruire profesională, care le-ar permite studenților și audienților să activeze într-un mediu favorabil, dar fără deprinderi că ei nu-și vor găsi de lucru și nu vor putea avansa în post.

Totodată, administrația publică nu se poate limita la deprinderi și metodologie. Deprinderile se studiază în context și, dacă nu s-ar accepta asemenea instruire, rezultatele obținute de funcționarii publici pot fi foarte neînsemnate. Cunoștințele contextuale sunt esențiale pentru aplicarea unor raționamente bune. Viitorii administratori trebuie să cunoască multe despre lumea administrativă în care își vor aplica deprinderile. Deci, numai deprinderile în îmbinare cu cunoștințele le vor permite să avanseze.

Reforma radicală a societății, noua viziune asupra politicii de cadre fundamentează efectiv modalitățile de depășire a structurilor social-economice sterile și artificiale create în ultimele decenii.

Astfel, perspectiva realizării unor metamorfoze radicale în sistemul de administrare publică al Republicii Moldova, viabilitatea politicii noi de cadre poate fi realizată permanent cu concursul decisiv al formatorilor. În cadrul Academiei activează mai mulți formatori cu merite deosebite în pregătirea cadrelor pentru administrația publică.

## **ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ - LA ÎNĂLȚIMEA CELOR 10 ANI DE ACTIVITATE**

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2003, nr. 2*

La începutul anilor '90 când în Republica Moldova s-au început procesele de dezvoltare a democrației, formării noilor structuri ale administrației publice, a noului stat și a noii societăți, problema activității aparatului de stat devenea mai serioasă ca oricând. Se lămurește acest fapt prin mai multe motive și ele sunt practic caracteristice și pentru alte state.

Deci, motivele: mai întâi de toate, instabilitatea, restructurarea frecventă, diminuarea controlului asupra funcționarilor, afectarea lor în masă de corupție... Vorba e că mutațiile profunde care s-au produs în republică au afectat toate sferele. În sfera de administrare s-a încadrat o masă de oameni noi, nu întotdeauna pregătiți, fără experiență, câte odată întâmplător. Nu ținem să-i categorisim pe toți funcționarii în același mod. Dar chiar și cei care încercau să-și exercite în mod conștient funcțiile, nu întotdeauna reușeau, se pomeau într-un fel de vid.

Cine trebuia să-i învețe? Cine putea să stimuleze sîrguința și responsabilitatea lor? Cum puteau fi altoite aceste calități? La toate acestea și alte întrebări se cereau răspunsuri clare. Ele au fost formulate în Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 prin care s-a format Academia de Studii în domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, care începînd cu anul 1998 și-a modificat denumirea în Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, iar prin Decretul Președintelui Republicii Moldova din 12 februarie 2003 ea se numește Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova.

### ***Calea spre afirmare***

Procesul formării Academiei n-a fost simplu. Am avut de înfruntat multe obstacole, mai ales în primii 2-3 ani. Pe atunci exista o opinie eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti în mod special funcționari de stat, deoarece formarea organelor

de conducere se efectuează prin angajarea celor mai calificați specialiști din veriga de bază. Auzind asemenea păreri, mă gîndeam: cît de incompetent trebuie să fii, ca să nu-ți dai scama, că venirea la posturile de conducere a unor lucrători nepregătiți tocmai acum, cînd este stringent necesar de a promova reformele economice, sociale și politice, a cauzat lîncezeala aparatului administrativ la toate nivelurile. Trebuia să treacă 7-8 ani ca apoi dl Vladimir Voronin, Președintele Republicii Moldova, să menționeze faptul „că azi statul simte lipsa enormă de cadre calificate... Avem nevoie de oameni competenți, pregătiți special. Academia de Administrare Publică trebuie să devină pionierul în crearea unei noi generații de personalități politice și funcționari de stat. Căci anume ei sunt fața republicii. Și de faptul cum vor fi guvernatorii noștri azi depinde prezentul și viitorul Republicii Moldova” (din cuvîntarea dlui Vladimir Voronin rostită la Academia de Administrare Publică pe lîngă Guvernul Republicii Moldova în legătură cu începerea noului an de studii 2001-2002).

N-a fost ușor în acești primi ani să pregătim și cadre didactice, și programe, și planuri de învățămînt, manuale pentru obiectele de studii care nu existau încă în republică, lucrări metodice. Au existat probleme și în ceea ce privește baza materială: înzestrarea aulelor care să corespundă cerințelor vremii, a laboratoarelor, bibliotecii, căminului cu toate condițiile necesare de trai, cantinei, preventoriului medical, sălii de sport, terenului de sport... De toate era nevoie pentru o bună organizare a procesului de învățămînt.

Tot în acest răstimp trebuiau selectate și cadrele pedagogice. Dar și în această privință nu era simplu deoarece nu orișicare profesor de la universitățile din republică putea fi în stare să țină lecții celor care deja aveau studii superioare și o practică îndelungată în organele administrației publice. Acest mare volum de lucru îl puteau îndeplini numai cadrele cu o experiență mare de viață, cu un devotament deosebit față de domeniu și cu mare dorință de a face un lucru bun și foarte necesar pentru republica noastră care de abia începuse să se dezvolte pe o cale nouă.

Această sarcină, acest enorm volum de lucru au reușit să-l realizeze strălucit în acei primi ani dnii V. Ghițu, N. Gavrilenco, I. Mazuric, S. Grosu, I. Grosu ș.a.

Ușile Academiei au fost deschise așa cum s-a menționat la 15 septembrie 1993. În auditoriile Academiei și-au ocupat locurile în calitate de primii audienți 40 de persoane la secția zi cu durata de 1 an și 97 - la secția cu frecvență redusă cu durata învățămîntului de 2 ani. Corpul profesoral-didactic se constituia din 11 profesori titulari și 17 angajați prin cumul.

Pe parcursul celor 10 ani de activitate a Academiei în societate se profilau tot mai multe probleme ale dezvoltării istorice, și anume:

- societatea se afla în proces de formare, dar ea încă nu era susținută suficient de autoritățile publice;
- capacitatea de rezistență a comunității era prea slabă, pentru a suporta dificila tranziție la societatea democratică și la economia de piață;
- mentalitatea publică evoluase mult, dar încă nu era capabilă să accepte fără rezerve restructurarea democratică a societății;
- interesul particular predomină asupra intereselor obștești;
- legea și ordinea în societate erau deseori substituite de interesele particulare sau corporative.

Aceasta era situația și, deci, nu putea să nu apară întrebarea: ce fel de instituție avem de edificat, spre ce obiective urmează a ne orienta activitatea? Răspunsul l-au dat unele legi ale Parlamentului Republicii Moldova, cum ar fi Legea serviciului public din mai 1995 și Hotărârea de Guvern cu privire la dezvoltarea Academiei de Administrare Publică din anul 1998.

Pornind de la necesitatea realizării necondiționate a Legii sus-numite, de la experiența acumulată de Academie în domeniul pregătirii cadrelor de conducere, de la schimbările ce au intervenit în funcțiile și structura Academiei, Guvernul a hotărât să modifice denumirea Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova în Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, aprobând și noul statut al ei. Totodată, se înainta sarcina de a instrui un contingent mai numeros și calificat de funcționari publici. Acum s-ar putea spune că a apărut o instituție nouă cu un statut și concepție nouă.

Crezul nostru era clar și univoc: cu cât mai mulți lucrători din organele administrației publice vor studia la Academie, se vor familiariza cu realizările actuale ale științei administrării, se vor „molipsi”, în sensul pozitiv și constructiv al cuvântului, de necesitatea de a lucra pe nou, cu atât le va fi mai bine lor și țării.

Evident că obiectivele menționate nu puteau fi realizate fără antrenarea în procesul de instruire a unui contingent adecvat de profesori, care trebuiau să se deprindă cu noile condiții de lucru, cu un auditoriu matur și în multe privințe neordinar.

Anume în acea nouă perioadă de dezvoltare a Academiei a crescut esențial numărul de profesori și gradul lor de profesionalism. Dacă la etapa incipientă la Academie în procesul de instruire erau antrenate numai 28 de cadre didactice, dintre care doar 9 doctori în

științe și 2 doctori habilitați, apoi ulterior la Academia „nouă” activau, în baza diferitelor forme de angajare, peste 70 de profesori, inclusiv 25 de doctori în științe, 4 doctori habilitați și 4 profesori universitari.

O deosebită atenție se acorda perfecționării măiestriei didactice și științifice a cadrelor. Astfel, peste 30 de colaboratori au beneficiat în acea perioadă de stagii la instituții similare de peste hotare (Portugalia, Olanda, Belgia, Suedia), fapt ce a contribuit la aprofundarea cunoștințelor lor profesionale, reușind ulterior să aplice experiența acumulată în munca lor didactică. Începuseră să fie utilizate mai frecvent formele active de predare, tehnologiile andragogice, care erau acceptate și susținute de audienți.

Tot în acea perioadă s-a intensificat munca de consolidare a bazei metodico-didactice și tehnice, ceea ce le oferea audienților posibilitatea să se familiarizeze cu cele mai moderne sisteme de informatizare, să însușească mai trainic limbile moderne. Anual se completa și fondul de literatură al bibliotecii științifice.

Ne-a bucurat începerea procesului de editare a cursurilor de lecții și manualelor elaborate de către profesorii Academiei, îmi amintesc cu câtă dragoste țineam în mână primele cărți tipărite în secția editare a Academiei, apreciind acest fapt ca un examen serios atît pentru colaboratorii secției în frunte cu dl Vasile Cioaric, cît și pentru autori, mai întîi pentru că majoritatea dintre ei își vedeau pentru prima dată numele pe coperta unei cărți. Pe parcursul a doi ani fuseseră editate peste 30 de manuale, precum și broșuri în ajutorul funcționarului public, lucrări metodice.

Un compartiment important în activitatea Academiei era **dezvoltarea științei administrării publice**. În baza statutului Academiei, se organizau și cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrării de stat și locale, al dreptului administrativ și managementului administrației publice.

Un eveniment remarcabil a fost deschiderea doctoranturii la specialitățile „Teoria și istoria administrației publice”, „Organizarea și dirijarea în instituțiile statale și administrația locală”. Circa 30 de tineri cercetători studiau bazele administrării la noile specialități științifice.

**O etapă importantă în consolidarea Academiei a fost inaugurarea studiilor universitare.** Și atunci, dar poate că și acum apare întrebarea: de ce Academia de Administrare Publică, menirea căreia, conform Decretului Președintelui Republicii Moldova era organizarea și asigurarea studiilor postuniversitare, trebuie să aibă deja ca obiectiv și studiile universitare?

Logica era următoarea: în primul rînd, în țara noastră n-a ființat niciodată o instituție



de învățămînt care ar fi pregătit funcționari publici. Acei funcționari care ocupau posturi în organele administrației publice în majoritatea lor absolută erau cadre care au activat în regimul vechi în organele de partid și sovietice. Dar în țară pătrundea deja o lume nouă și tot mai mult noul se confrunta cu vechiul, care nu prea dorea să cedeze pozițiile. În al doilea rînd, pe seama organelor administrației publice se aflau toate procesele de schimbare, reformare, modernizate care puteau fi efectuate numai de cadrele noi pregătite, profesioniste în domeniul administrației publice. Deci era prevăzut ca Academia să lanseze numai 5-6 promoții de absolvenți cu studii superioare care vor constitui în viitor baza pentru dezvoltarea științei administrației publice, devenind ulterior și profesori în instituțiile superioare de învățămînt la facultățile ce își vor asuma responsabilitatea de a pregăti cadre pentru organele administrației publice. Totodată, o mare parte din acești absolvenți urmează să devină formatori în organele administrației publice centrale și locale, adică persoane bine pregătite care, la rîndul lor, să contribuie la formarea colegilor lor de pe toate segmentele administrației publice, folosind diverse forme cunoscute deja în republică și peste hotarele ei. Apoi, desigur, treptat, de pregătirea cadrelor cu studii universitare urmează să se ocupe universitățile, iar Academia de Administrare Publică va avea sarcina de pregătire a cadrelor pentru organele administrației publice, oferindu-le celor cu studii superioare și cu o bună perspectivă în organele de conducere a doua specialitate și gradul de magistru. Totodată, unul din obiectivele Academiei va fi perfecționarea continuă de scurtă durată a tuturor funcționarilor publici.

Pe întreg parcursul acestor ani nu am avut prilej de răgaz, viața, realitatea nu ne-a permis să încetăm procesul de dezvoltare a Academiei. Se încetățenise chiar tradiția ca de fiecare dată, înainte de începutul unui nou an de studii, să ne gîndim și la implementarea unor lucruri noi în practica organizării instruirii, precum și a îmbunătățirii condițiilor de lucru ale corpului profesoral-didactic. Și totuși socoteam că pînă la afirmarea mai pronunțată a instituției noastre rămîneau încă multe de făcut inclusiv în perspectiva apropiată și cea îndepărtată. Dar ca procesele să deruleze organizat, în cadrul unui sistem bine gîndit, s-a hotărît să elaborăm o nouă concepție a dezvoltării Academiei pentru o perioadă mai îndelungată. Această concepție a fost adoptată la ședința Senatului din 3 noiembrie anul 1999.

Dezvoltarea activităților de instruire postuniversitară în conformitate cu Concepția dezvoltării Academiei de Administrare Publică pentru o perioadă mai îndelungată prevede următoarele obiective:

- consolidarea specializărilor existente de instruire postuniversitară (administrație

publică, management public, relații internaționale), inclusiv prin acordarea titlului de magistru și doctor în științe în domeniile respective;

- accesul liber la înmatricularea pentru studii postuniversitare pe bază de concurs deschis cu asigurarea ulterioară cu burse de stat a audienților la secția de zi.

Pentru a atinge aceste obiective era prevăzut ca Academia să-și **restructureze activitatea astfel, încât, dezvoltându-și modelul organizațional și de management**, să se încadreze adecvat în contextul noilor cerințe ale realității. Noua schemă organizațională care se propunea nu trebuia să cauzeze o continuitate în modelul actual de organizare, evitându-se astfel blocajele sau conflictele susceptibile să perturbeze activitatea Academiei. De altfel, modelul luat funcționa și se înregistraseră progrese semnificative. Se prevedea doar ca structura existentă să fie orientată spre realizarea scopurilor strategice și a obiectivelor stabilite, urmărindu-se alegerea unui model polivalent care să conțină mai multe componente și care să se bazeze pe următoarele adaptări:

1. Reexaminarea unităților de management ale Academiei existente anterior și delimitarea competențelor acestora și anume:

- definitivarea funcțiilor și rolului rectorului **ca structură de management**;
- transformarea Senatului într-un organ superior de orientare strategică și de consultanță;
- crearea Consiliului pedagogico-științific, care să reprezinte organul responsabil prin excelență de pregătirea și luarea deciziilor pedagogice și științifice curente.

2. În funcțiile secției studii trebuia să intre și **planificarea și controlul**. Deci activitatea ei trebuia să fie concentrată și asupra planificării și controlului cursurilor, întocmirii orarelor de curs.

3. **Direcția instruire continuă** era prevăzut să se ocupe de identificarea necesităților, concepțiilor, organizării și administrării activităților de instruire, perfecționare postuniversitară și reciclare a conducătorilor organelor administrației publice de toate nivelurile.

4. Crearea Centrului aplicativ de cercetări în administrarea publică ca o unitate de bază a Academiei pentru cercetări și prestări servicii.

5. Crearea unei unități coordonatoare (Direcția de asistență tehnică și pedagogică), cu o componență restrânsă, care să ofere, la nivel tehnic și pedagogic, diverse servicii cu implicații directe în procesul de predare și instruire.

6. Crearea unei secții **Servicii academice** cu funcția de a asigura înmatricularea, ținerea și completarea registrelor de evaluare, înregistrarea și eliberarea scrisorilor de re-

comandare și certificatelor pentru audienți, studenți de la toate facultățile.

7. Crearea unui Centru Tehnologii Informaționale ca unitate tehnică de asistență de computer, care să fie preocupat nu doar de predare și informare, ci și de prestarea unor servicii către celelalte subdiviziuni ale Academiei, asigurând atât producerea și procurarea software-ului, cât și administrarea generală a echipamentelor computerizate.

### **Colaborare și cooperare la nivel internațional**

Fundamentarea unor relații de cooperare și de colaborare la nivel internațional a constituit chiar de la înființarea Academiei o necesitate vitală.

Primele contacte stabilite cu Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București, cu Academia de Administrație Publică din Kiev, instituțiile similare din Minsk și Sankt-Petersburg au permis Academiei să determine primul model de instruire - instruirea postuniversitară de durată lungă. În urma acestor contacte, a fost posibilă elaborarea primei versiuni a planurilor de învățământ, bazate pe necesitatea de a iniția funcționarii publice în materie de structuri fundamentale ale economiei de piață, bazele sistemelor democratice, bazele acțiunii administrative într-un stat de drept, bazele managementului public.

Aplicarea experienței instituțiilor similare din alte țări a fost foarte utilă pentru instituția noastră. Astfel, au fost primite donații de carte de la Școala Națională de Științe Politice și Administrative din București și de la Centrul județean Iași de perfecționare a funcționarilor publici, constituind efectiv primele manuale în domeniu, intrate în fondul bibliotecii Academiei.

Foarte important a fost primul mare proiect internațional implementat la Academie prin intermediul companiei „Development Planning Ltd” a cărui finanțare a fost asigurată de către Guvernul Greciei.

Proiectul TACIS de asistență tehnică „Consolidarea administrației guvernamentale și a serviciului public în Republica Moldova” a constituit una din cele mai fructuoase activități ale Academiei la nivel internațional.

Începând cu luna februarie a anului 1995, fiind inițial preconizat pentru o perioadă de 3 ani și prelungit pînă la finele anului 1998, a fost cel mai amplu proiect de care a beneficiat AAP. Obiectivul major al lui consta în reorganizarea și consolidarea Academiei ca instituție de pregătire și perfecționare a funcționarilor publici de toate nivelurile, în particular, și consolidarea întregului sistem de administrare publică din Republica Moldova, în termeni generali. Implementarea proiectului a fost asigurată, în calitate de partener al UE, de către Compania portugheză CESO CI, președinte - dl profesor Americo Ramos dos Santos.

În conformitate cu prevederile acestui proiect, au fost realizate multiple activități de

instruire și perfecționare a circa 40 de cadre didactice din cadrul AAP cu participarea experților din UE, organizate parțial la Chișinău și la instituțiile similare dintr-o serie de țări din Uniunea Europeană, un curs de lecții de limba engleză cu durata de 6 luni pentru beneficiarii proiectului (40 de profesori de la Academie).

Pe parcursul celor 4 ani de implementare a proiectului la Academie s-au produs schimbări esențiale privind consolidarea bazei tehnico-materiale și metodico-didactice, s-au întreprins numeroase măsuri axate pe pregătirea cadrelor de profesori. Totodată, Programul TACIS a servit drept suport pentru consolidarea prestigiului AAP în Europa.

Unul dintre cei mai activi parteneri de peste hotare s-a dovedit a fi Institutul Național de Administrare (INA) din Portugalia, ai cărui specialiști și profesori au participat la elaborarea programelor de activitate în cadrul proiectului, au contribuit prin activități concrete la implementarea lor în cadrul Academiei.

Importante în contextul multiplelor realizări în domeniul de colaborare și cooperare a Academiei cu diferite structuri internaționale sunt și Proiectul de cooperare cu Universitatea Omaha, Nebraska, SUA, și Proiectul de cooperare cu Universitatea din Connecticut, SUA, finanțat de Programul USAID.

Activitatea de cooperare a Academiei cu CNFPT (Franța) a avut drept rezultat realizarea unui proiect, care a familiarizat funcționarii responsabili și oficialii aleși din organele puterii publice regionale și locale din Republica Moldova cu practica modernă de lucru a structurilor similare din țările UE și, în special, din Franța. În acest context, la Academie au fost organizate 6 seminare a câte o săptămână cu participarea experților din Franța. Au fost întreprinse două vizite de studiu în Franța a două grupe alcătuite din cadre didactice ale Academiei și funcționari din administrația publică centrală și locală.

Activitatea de cooperare cu PNUD în cadrul programului „Guvernare și Democrație” (vara anului 1996) a avut ca obiectiv organizarea la Academie a unui seminar de două săptămâni pentru conducătorii secțiilor financiare din cadrul administrațiilor publice locale și regionale din republică. Seminarul național a fost urmat de un stagiul de mai bine de trei săptămâni al participanților în Olanda. Tot cu susținerea PNUD au fost organizate pe parcursul ultimilor ani și o serie de seminare de perfecționare pentru diferite categorii de funcționari publici și oficiali aleși, susținute de cadre didactice ale AAP și ale altor instituții din republică.

Aderarea AAP în calitate de Secție Națională la Institutul Internațional de Științe Administrative (IISA) este una din culminantele activității la nivel internațional. Secția Națională reprezintă un for în cadrul căruia specialiștii în administrarea publică și manage-

ment se întrunesc pentru a studia împreună problemele administrative la nivel național și, totodată, pentru a se pregăti și reflecta referitor la contribuția pe care o aduc la activitatea IISA.

Actualmente, în republică activează câteva mari proiecte orientate spre consolidarea administrației publice locale, ca ecou al reorganizării administrativ-teritoriale a țării. O parte din ele sunt în plină desfășurare („Consolidarea administrației publice II”, finanțat prin intermediul PNUD, și „Consolidarea administrației publice locale”, finanțat prin intermediul USAID).

### **Noi perspective**

Analiza procesului de instruire la Academie, pe parcursul a zece ani, denotă faptul că noi am acumulat o anumită experiență în domeniul instruirii cadrelor pentru organele administrării publice.

Dar, ca la orice început de cale, dificultățile sunt inerente. În primul rând - cele specifice procesului științifico-didactic.

Tendința spre modernizarea tuturor sferelor vieții sociale implică noi sarcini vitale, iar dacă vom afirma că sporirea cunoștințelor științifice are loc în condițiile lichidării multor scheme ideologice perimate, că se impun noi cerințe față de instruirea viitorilor specialiști în domeniul administrării, apoi e limpede că responsabilitățile noastre devin cu totul neordinare.

Deci, avem sarcina, în calitatea noastră de profesori, instructori, formatori să optimizăm cele știute, dar și să descoperim cele neștiute. E un proces ce durează întreaga viață și necesită efort, mobilizare totală. Formarea noului tip de instructori, formatori este una dintre cele mai serioase probleme, care cere o soluționare judicioasă în cadrul Academiei. Noi credem în capacitatea oamenilor maturi de a studia: fiecare om posedă un potențial, care fiind valorificat iscusit, va da roade bogate.

Una din sarcinile pedagogice și psihologice în acest context ar fi ajutorarea oamenilor de a-și depista potențialul creator și capacitățile nevalorificate. Această sarcină o putem și trebuie s-o realizăm noi, cei meniți a le altoi altora dorința de a învăța și a se manifesta în plan social.

Credem că problemele privind utilizarea potențialului uman cu studii academice urmează a fi deliberate la cel mai înalt nivel, căci altfel riscăm să irosim în van forțe și resurse, fără a obține rezultatele dorite.

Cum vedem în perspectivă modelul organizațional și managerial al Academiei? Pentru ca aceasta să devină, într-adevăr, un centru de instruire a cadrelor din administrarea

publică, un nucleu de reformare a mentalității, de analiză și implementare a experiențelor avansate, acumulate la noi și în străinătate, este necesar ca instituția să-și restructureze activitatea astfel, încât, **perfecționându-și modelul organizațional și de management, să se încadreze adecvat în contextul noilor cerințe ale realităților.** Acum se elaborează o noua schemă organizațională care într-o oarecare măsură nu va afecta modelul actual de organizare. Ideea constă în faptul ca structura existentă să fie orientată spre realizarea **scopurilor strategice și a obiectivelor propuse**, orientându-ne spre modelul polivalent bazat pe un șir de adaptări și revizuiți.

Măsurile de restructurare a activității Academiei prevăd **reexaminarea unităților de management** existente la ora actuală și delimitarea componentelor acestora. Se vor presta definitivarea funcțiilor și rolului rectorului, ca subiect de management, transformarea senatului într-un organ superior de orientare strategică și de consultanță, responsabil de aprobarea strategiilor majore și proiectelor, cât și a programelor anuale de activitate.

Noua structură va prevedea crearea unei unități (institut sau direcție) de administrare publică, activitatea căreia se va desfășura pe câteva direcții principale: evaluarea programelor de dezvoltare; elaborarea bazelor de date, computerizarea organelor administrării publice locale; expertiza unor proiecte de reformare a instituțiilor publice; prestarea serviciilor de documentare, multiplicare; stocarea tuturor documentelor aprobate de Guvern, Parlament, alte organe decizionale într-o secție specială a bibliotecii; participarea expertului Academiei la negocierile de diferite niveluri privind administrația publică; stabilirea noilor legături cu partenerii din străinătate etc.

Se preconizează, de asemenea, implementarea studiilor noi în cadrul cursurilor permanente contra și fără plată.

Un alt compartiment important din punctul de vedere al dezvoltării Academiei ar fi crearea **Centrului de cercetări teoretice și aplicative** în domeniul administrării publice, ca bază pentru investigații și prestări servicii. Acestei subunități i se va acorda statut de instituție publică autonomă nonprofit. Centrul își va orienta activitatea spre elaborarea proiectelor și oferirea de studii avansate în domeniul reformei, modernizării și gestiunii administrării publice, și anume - elaborarea studiilor comparative ale modelelor de administrare publică, sistematizarea indicatorilor caracteristici administrării publice din Moldova, precum și studierea impactului politicilor promovate la etape anumite.

Se prevede un model de finanțare a Academiei bazat pe mai multe surse: Bugetul de Stat ce ar acoperi cheltuielile legate de activitățile de bază ale Academiei; mijloace parvenite din taxele achitate de către audienții postuniversitari în bază de contract; surse parve-

nite în urma realizării contractelor de prestare a serviciilor de instruire în administrațiile locale, a agenților economici și persoanelor interesate.

Școala noastră de administrare publică trebuie să-și concentreze atenția asupra transmiterii cunoștințelor asimilare, predării procedurilor standardizate și a comportamentelor codificate. Sarcina noastră principală trebuie să devină nu cea de a menține ordinea și, eventual, de a opera doar unele schimbări, de a introduce inovații de importanță minoră, ci de a modifica esențial tehnologiile instruirii.

În acest scop e necesar de elaborat un model nou de curs intensiv, în cadrul căruia vor fi următoarele elemente-cheie și anume:

- Instruirea mai profundă în domeniul teoriei și practicii administrației publice.

Toți administratorii de astăzi trebuie să cunoască bine factorii ce influențează dezvoltarea administrației publice. Ei trebuie să știe care sunt la ora actuală controversele acestei importante activități sociale.

- Al doilea moment important care ar fi de dorit să fie cuprins în mai multe cursuri de lecții este responsabilitatea politică în orice activitate publică.

Administratorii publici sunt obligați să fie la curent cu toate procesele dinamice, care vor avea loc în viața politică. Administrația publică trebuie să aibă drept punct de plecare științele managementului și neimplicarea politică tradițională.

Programele Academiei în viitor trebuie să prevadă, de asemenea, ca administratorii să devină buni manageri pentru a asigura o legătură calitativă cu toate organele administrației publice și nu numai, să folosească planificarea care ar forma la funcționari un „simț al viitorului”, care ar oferi posibilitatea de a face față presiunilor evenimentelor prezentului, de a nu pierde perspectiva.

Sporirea rolului Academiei în societate, modernizarea structurii ei, a procesului de instruire și de activitate științifică vor contribui la formarea unei politici de cadre adecvate necesităților administrării publice, care parcurge în prezent calea de continuă reformare.

În rezultat, recalificarea, perfecționarea cadrelor din acest domeniu ar înregistra noi performanțe în palmaresul științific și organizatoric, ceea ce ar amplifica pozitiv activitatea organelor administrării publice de toate nivelurile.

Realizarea acestor și altor probleme ce țin de asigurarea activității Academiei ar contribui substanțial la sporirea potențialului metodico-didactic și organizatoric, la afirmarea ei ca instituție capabilă să implementeze politica de stat în domeniul pregătirii, recalificării și perfecționării cadrelor din administrarea publică a țării.

## ETICA ȘI ETICHETA FUNCȚIONARULUI PUBLIC

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2008, nr. 2*

### *1. Din istoria dezvoltării acestui fenomen*

Totalitatea normelor morale, corespunzătoare ideologiei societății, poartă, după cum se știe, denumirea de etică. Este cunoscut faptul că administratorii publici, se conduceau în cele mai dese cazuri, la etapa inițială de dezvoltare a societății, de anumite principii etice și coduri morale.

În trecutul istoric, un lucru foarte important în comportarea etică a celor, care activau în administrația publică era manipularea cu banii.

În SUA, puritanismul a lăsat o moștenire de valori, care este cunoscută astăzi ca morală puritană. Aceasta spune că munca grea aduce prosperitate, iar o gestionare eficientă este scopul principal al statului. Doctrina relatată în „chemare” înseamnă că fiecare e chemat să ia parte la construcția Regatului nepărtinitor al lui Dumnezeu, unii sunt fermieri, alții negustori, educatori, pescari, dar chemarea cea mai sfântă pentru toți este să se supună legii. Dacă pătrundem în adâncul faptelor istorice, atunci vedem lucruri foarte interesante în constituirea administrației publice din țara menționată.

Magistrații aleși de puritani și funcționarii publici indicați de magistrați pentru **gestionarea proprietății publice** au fost porecliți de populația din golful Massachusetts „sfinți vizibili”. Responsabilitatea constituțională a sfinților a fost de a impune canoanele de sobrietate, pietate și economie balansată, ca să fie posibilă acumularea capitalului. Profesionalismul lor consta în capacitatea de a aduna averea publică, evitînd dezordinea în comunitate, asociată cu ajutorul obștesc escrocilor, cerșetorilor și vagabonzilor. Fiind economi și mo-dești cu impozitele, funcționarii publici puteau să le folosească la sporirea averii statului și astfel să convingă pe toți cetățenii că ei au fost, într-adevăr, aleșii lui Dumnezeu.

Acum să ne gîndim ce crez și demnitate predomina la acești oameni, care făceau serviciul la stat, cîtă încredere aveau în ei cetățenii, de ce autoritate se bucurau ei?



Dar au trecut anii aceia și cu timpul morala puritană și-a pierdut referințele sale către Regatul lui Dumnezeu. Ea s-a învechit și s-a transformat într-un utopism practic, care avea drept scop evitarea abstracției morale. Experiența i-a învățat pe fondatorii eticii și moralei în administrația publică că administratorii publici, în general, nu au fost sfinți și era nevoie de precauție înainte de a exprima virtuțile. Dar aceste precauții nu puteau fi bazate pe astfel de abstracție morală, datorie sau bunul public. Dacă aceasta s-ar întâmpla, spuneau americanii, ar conduce națiunea către un fel de tiranie morală, care ar fi acceptată la Geneva sau într-un alt bastion calvinist, dar nu într-o astfel de țară, cum sunt Statele Unite.

Fondatorii sfătuiau comportarea în chestiunile morale. Pericolul adevărat, spuneau ei, era că funcționarul public moral timid își va nimici drepturile individuale, iar toate chestiunile individuale au fost mai importante decât prosperitatea (totuși nu cu mult).

Adepții principiului moral nu cunosc căile după care libertatea politică și energia economică produc inevitabil imoralitate. Instituțiile guvernamentale vor controla orice dezastru, fără consecințe sociale ale sectarismului religios.

Membrii noii clase administrative vor fi indulgenți cu imoralitatea, ținând cont de faptul că oamenii nu sunt îngeri, dacă ei ar fi fost, nu era nevoie de guverne.

Această înțelepciune utilă a fost transformată de generația următoare de funcționari civili americani într-o poziție, care egala comportarea etică cu supunerea legii. Cea mai principală responsabilitate morală a administratorilor publici este de a se ține de directive, constituite legal de superiorii ierarhici și reprezentanții aleși de popor. Însemnătatea acestei reguli rezidă în faptul că ea se conformează cu valorile și principiile fundamentale. Slăbiciunea ei constă în faptul că reimpune o concepție tehnocrată și instrumentalistă a practicii profesionale, care interpretează „în roz” esența morală inevitabilă a vieții administrative reale.

În chestiunile morale cea mai răspândită a fost și este **ideea virtuții**. Prin virtute se înțelege confortul și bunăstarea personală pentru profitul comunității și o contribuție la dezvoltarea esenței statului. În contextul său aristotelic, virtutea este legată direct de acțiune și nu numai de un fel anumit de a gândi sau a simți. Aici participă activitatea cognitivă, care este cultivată și nu înnăscută.

Dacă virtutea este o trăsătură de caracter care poate fi cultivată, atunci comportarea etică poate fi influențată de un cod de morală, ce încurajează administratorii publici să facă alegeri, raționamente convenite și să acționeze sancționat.

În jurământul atenian, de exemplu, virtutea include promisiunea de a lupta pentru ceea ce este mai sfânt și pentru idealurile orașului. În Codul de morală al societății americane

pentru administrarea publică, virtutea include o contribuție la democratizarea celor mai înalte standarde ale integrității personale, cinstei, onestității și bărbăției.

Aici avem niște calități foarte importante, care ar înzestra și la noi funcționarul public cu cele necesare pentru a-și face serviciul mai autoritar. Dar, cu părere de rău, aceste calități se vor cultiva numai la generațiile viitoare. Rămîne pentru perioada dată măcar să descriem cum se vede practica unui administrator moral, care să includă simțul responsabilității, priceperea de a comunica și de a administra personal, cu accentul pe atragerea specialiștilor competenți, capacitatea de a cultiva și de a folosi potențialul instituției, dorința de a se angaja în soluționarea problemelor și de a lucra cu ceilalți ca o echipă și încredere suficientă în sine pentru a iniția idei noi.

În Republica Moldova, problema eticii funcționarului public a fost discutată în ședința plenară a Parlamentului pe data de 22 februarie 2008, fiind adoptată Legea cu privire la Codul de conduită a funcționarului public. Credem că acest cod va face legătura între ceea ce este specific și ceea ce este general, public și moral, deoarece în cazul în care lipsesc codurile de morală, oamenii pierd încrederea în procesele publice.

În Republica Moldova pe la mijlocul anilor '80 ai secolului trecut pentru serviciul public s-au început vremuri grele și foarte complicate, care într-un fel continuă și acum, se observă o înrăutățire stabilă a competenței administrative cu o fragmentare a lagărelor dușmănoase, confruntate de forțele centrifuge ale politicianilor, limitați la o singură problemă, înafara noilor politici de litigiu în cadrul unui sistem de relații interguvernamentale, care neglijează controlul administrativ.

### *2. Aspectul etic - produs al culturii generale*

Activitatea administrativă a funcționarilor publici este reglementată în mod formal de un șir de acte normative și juridice. Însă acestea se referă doar la procedurile și acțiunile muncii respective. În afara prescripțiilor normative și juridice, rămîne o diversitate de relații reciproce între funcționarii publici și societate. Apar o mulțime de coliziuni ce nu pot fi reglementate juridic. Toate acestea se află în aria de acțiune a normelor sociale - normelor moralei, rolul reglator al cărora este un factor important al eficienței și autorității serviciului public.

Totalitatea normelor morale, corespunzătoare ideologiei societății poartă, după cum se știe, denumirea de etică. Aspectul etic este, în mare măsură, un produs al culturii generale, deci, gradul de exprimare a normelor morale este în funcție de nivelul culturii de care dispune individul. Deja nu de puțini ani unii savanți, autori ai multor publicații cu tematică filozofică sau sociologică (P. Sorokin, O. Spengler, Berdaiev), discutînd despre

problemele dezvoltării culturii, recunosc fenomenul decadenței acesteia. Considerăm că la etapa dată se resimte nu atât decadență, cât un proces de schimb al modului de existență, o reformare a sistemului de valon în rezultatul dezintegrării lor. Acest proces este acceptat de societate în mod diferit, în funcție de diferența de vîrstă, de caracteristica perioadelor în care și-au trăit viața.

Sunt, desigur, și dintr-acei (O. Spengler) care expun o diagnoză pesimistă, argumentînd că amurgul, criza culturii este o agonie a morții societății și culturii occidentale. Adepții lui O. Spengler se declară ferm convinși că orice cultură este muribundă.<sup>1</sup>

În viziunea lui Sorokin, aceste cauze nu sunt absolut corecte, el consideră că nu este vorba de criză obișnuită, ci extraordinară. Aceasta este criza întregii vieți, a modului de gîndire și de comportament caracteristice societății. Ea cuprinde arta și știința, filozofia și religia, dreptul și morala, modul de viață și moravurile. Criza include în sine formele de organizare socială, politică, economică, chiar formele căsătoriei și familia.<sup>2</sup>

Și dacă e să fim într-o anumită măsură de acord cu faptul că există o criză a întregii vieți, apoi unul dintre motivele serioase este centralizarea. Unele state culte nu mai acceptă această centralizare în actualitate. Schwcitzer utilizează o metaforă, după părerea noastră, foarte potrivită în privința aceasta, adică în ceea ce privește pierderile culturale ale societății moderne: „Apare situația transformării pădurii în parc, în care despre bogăția vegetației forestiere nici nu mai poate fi vorba, chiar dacă acest parc poate avea calitate utilă”<sup>3</sup>.

Comentînd sensul acestei metafore, Zinaida Chitroagă spunea că omul devine afît de dependent de organizație, societate încît el începe să o conceapă ca pe victorie a sa. El devine asemenea unei mingi ce-și pierde elasticitatea, dar care menține orice urmă de la apăsarea ei sau de la lovitura primită. Domină fanatismul colectivismului asupra individualului. Există pericolul pierderii omeniei Așa se poate intra într-o nouă epocă medievală<sup>4</sup>.

Despre un declin al culturii, în general, s-a vorbit mult în a doua jumătate a sec. XX, se vorbește și acum la începutul sec. XXI, dar cu mult mai pronunțat. Această situație influențează negativ evoluția spiritului etic. O cauză a acestui fenomen a fost și a rămas înaintarea forțelor materiale în comparație cu cele spirituale. Cîndva ele acționau paralel și în concordanță, parcă întrecîndu-se între ele. Dar cu timpul, și mai ales în prezent ..Ne-

---

1. Сорокин. Питирим. Человек. Цивилизация. Общество. Москва, 1992, с. 428.

2. Vezi: „Administrația Publică”, nr. 2, 1998, p. 127-128.

3. Schweitzer Albert, Культура и этика.

4. Chitroagă Z. Reflecții despre criza culturii. „Administrația Publică”, nr. 2, 1998, p.132.

bunia banilor” a condus la schimbarea bruscă a valorilor. Din toate (titluri, slavă, slavă pe tărîmul științei, politică) se caută să se tragă foloase bănești. Astăzi nicio valoare nu mai este absolută și sfîntă. Mai mult decît atît, despre aceasta mulți, inclusiv din rîndul intelectualilor, cu regret, cînd se vorbește despre rolul aspectului moral în viața socială și în procesul educațional, privesc cu mare dispreț aceste lucruri.

Anarhia moralei e provocată de lipsa unui imperativ categoric, care i-ar putea uni pe toți. În asemenea condiții, fiecare este sîșii un legiuitor moral propriu. Unii poate ar spune că e corect așa. Dar să ne gîndim cît se poate de serios. Neapărînd normele morale absolute, cultura actuală poate ajunge la sinucidere. Să ne ferească Domnul de așa nenorocire!

Lipsa normelor morale absolute stimulează dominația puterii și constrîngerii în viața socială. Forța devine unicul mijloc de autoritate și dacă se prelungește mult timp, viața socială va deveni imposibilă. E groaznic? Da, e groaznic! Tocmai de aceea, pentru a ieși din această situație, este necesar de a trece la alt tip de cultură. Reală poate deveni cultura ideatională cu raționalitatea ei. Purificarea se va lansa și va avea loc inevitabil o înnoire a culturii. Dar acesta va fi un proces foarte îndelungat și deloc ușor.

Aceasta va deveni perspectiva îndepărtată, dar, deocamdată, tot mai mult în domeniul culturii intervine incompetența. Se extinde dominația faptelor și o venerație a lor. Tot mai mult se simte o decădere a științei, a culturii și a moralei. În general, oamenii de știință sunt prea puțin preocupați de aprecierea esențială a faptelor. Apoi intervine tot mai activ și într-o formă brutală materialismul, ce ar răsturna totul cu capul în jos. Valorile s-au inversat. Aceasta-i tragedia noastră acum, la începutul noului mileniu. Ce va fi mai departe, se va vedea, iar aceasta depinde, în mare măsură, și de faptul ce guvernări, competente sau nu, vor veni la putere.

### *3. Stilul comportamental administrativ în activitatea organelor administrației publice*

Deocamdată, procesul spiritual-etic influențează negativ asupra organizării birocratice a instituțiilor statale. În ultimii 10-15 ani, în societatea moldovenească, ca și în multe alte țări, „pe lîngă tumultul de probleme economice și sociale, s-a evidențiat o criză a spiritului pe un fundal general de înviorare. Ea se manifestă, în primul rînd, în dezorientări de proporții morale. Pare că există un paralelism între maturizarea cetățenească a individului și a comunității noastre, ridicată la nivel de națiune în condițiile liberei determinări. În drumul spre această identitate națională și spirituală o deosebită însemnătate o au stilurile și comportamentul administrativ, care influențează direct asupra maselor.

Aceste constatări sunt foarte actuale în activitatea organelor administrației publice. Creșterea importanței sociale a elementului etic în activitatea funcționarilor publici con-

temporani e condiționată de mai mulți factori de ordin politic, economic și social. Refacerea radicală a sistemului social-politic, a relațiilor economice, prăbușirea idealurilor anterioare și căutarea altor noi generează situații nestandarde, care nu sunt reglementate de normele juridice. În asemenea cazuri, profesionalismul și nivelul moral al funcționarului sunt factorii de care depinde nu numai autoritatea puterii, eficacitatea realizării scopurilor strategice și a deciziilor concrete, ci și confortul social.

De ce ar trebui să acordăm astăzi mai multă atenție decât oricând factorului spiritual-etic în procesul de formare a funcționarului public? Geniul computerului, de exemplu, care comunică tot timpul nu cu o persoană, ci cu un terminal, „poate că ar avea nevoie de un” „aid-memorie” ca să salute și să zîmbească atunci când își întâlnește colegii pe hol. Dar cadrul superior de conducere n-ar avea oare nevoie de un „aid-memorie”, care să-i amintească să spună „onorabile” înaintea numelor unor persoane importante de pe lista corespondenței sale. Un tânăr primar poate că ar avea mare nevoie de a fi cu priviri plăcute ca să poată convinge mai ușor vizitatorii mai în vîrstă ca el, dar și clienții executivului cu care trebuie să rezolve marile probleme ale comunității.

Funcționarii publici, indiferent de faptul în ce funcție își fac serviciul, trebuie să se conducă de principiul că comportarea adecvată asigură succesele dorite, sporește autoritatea; îmbunătățește climatul de muncă și contribuie la ridicarea moralului angajaților, creînd o imagine favorabilă organizației. Evident, că o atmosferă în care funcționarii din instituția administrativă se respectă unii pe alții, respectă și onorează colegii lor din instituția ierarhic superioară face o impresie mai bună cetățenilor, care frecventează instituția dată și a organelor statului, în întregime. Este foarte important de știut și bine de înțeles că un executiv al cărui personal are o comportare demnă și de înaltă clasă atrage în activitatea sa nu numai cetățenii localității, dar și organizațiile economice private, obștești și chiar reprezentanții structurilor din republică și ai organismelor internaționale.

Dar, pe de altă parte, o comportare neglijentă, lipsită de etică, de conștiințozitate și de atenție este lesne de sesizat în orice domeniu, dar mai ales în domeniul de activitate publică, făcîndu-i pe toți cei implicați în procesul acestei activități să se simtă stânjeniți de „un comportament negativ”, indiferent dacă provine din neglijență, neatenție sau ignoranță, poate costa organizația publică și pe conducerea ei foarte scump - pierdere de autoritate, imagine nefavorabilă etc.

#### *4. Însemnătatea normelor etice în activitatea cadrelor de conducere*

În perioada în care ne aflăm nu e deloc simplu de format în administrația publică din Moldova un personal, care ar corespunde în mod ideal principiilor și normelor etice, în

primul rând, a cadrelor de conducere.

După cum se știe, cadrele de conducere din administrația publică se deosebesc esențial în funcție de gradul de vîrstă din care fac parte. Este clar, calitățile și datele necesare ale conducătorilor s-au format sub influențe culturale și sociale foarte diferite. Dacă e să facem o statistică a diferențelor dintre instruirea lor în ceea ce privește comportamentul lor social, am putea să-i împărțim în trei categorii după vîrstă: vîrstnici, de vîrstă mijlocie și tineri. Conducătorii vîrstnici, trecuți de 50 de ani, sunt produsul unei epoci total diferite. Ei fac parte dintr-o societate în care familia formată de vechile tradiții era, din punct de vedere moral, familie sănătoasă și călită de greutățile vremii, cu dorința de a munci și de a-și asigura o viață mai bună. Din vechile obiceiuri, era primit ca seara, după o zi grea de muncă, iar duminica la prînz, să se adune în jurul mesei unde discuțiile se purtau în formă de povață. Acolo însușeau și manierele cele mai frumoase și elementele etico-morale pe care trebuia să le cunoască fiecare adolescent. Copii însușeau aceste calități și prin osmoză (difuziune). Chiar dacă se împotriveau disciplinei și comportamentului social, ei trebuiau totuși să se supună.

Creștea tineretul, știind cum trebuie să se comporte în orice situație socială și adesea nu-i înțelegeau pe cei care nu știau s-o facă. Pentru ei aceste cunoștințe și deprinderi de viață erau firești și academice. Astăzi, acești conducători pot face față situațiilor sociale, deseori nu simple, deși protocolul s-a schimbat. Își fac ei datoria față de stat cu sîrguință și în mod cinstit. Nu în zadar, acestora li se spune „oameni cu obraz”.

Conducătorii de vîrstă mijlocie, care au acum peste 30 de ani, sunt produsul perioadei istorice cu mai multe tulburări sociale simultane, dintre care în condițiile Moldovei cele mai serioase au fost conflictele armate de la începutul anilor '90, apoi schimbările sociale de trecere de la regimul totalitar de conducere la cel de independență și suveranitate. Reorganizarea și democratizarea erau „în floare”, „la modă” în tinerețea lor, în timp ce comunicarea dintre părinți și adolescenți devenise foarte complicată. Tinerii denigrau instituțiile, iar bunele maniere erau considerate de către oricare tînar de peste 14 ani, drept învechite.

Astăzi acești conducători trebuie să facă față multor situații de administrare în care este nevoie de abilitate, ceea ce îi determină să nu se simtă în largul lor. Ei muncesc din greu pentru a găsi modul potrivit de comportare manierată pînă să realizeze atitudinea corespunzătoare. Dar nu în toate cazurile le reușește la nivelul cuvenit. În situații diferite pot ieși din încurcătură mai ușor acele persoane în apropierea cărora se află specialiști cu o experiență și o pregătire profesională mai bună.

Conducătorii tineri, care au 25-30 de ani, sunt produsul noilor tehnologii și ai inovației în educație. Ei au crescut într-o perioadă în care viața de familie a fost segmentată. Acceptă căsătoriile multiple și se dedau unor activități, care fie îi țin departe de casă, fie că-i „imobilizează” în camerele lor. Conservatori, în mod fundamental, au primit puțină educație în ceea ce privește bunele maniere, și comportamentul de după absolvirea școlii.

Sunt multe împrejurări în care aceste tinere cadre de conducere nu se simt în largul lor, dar continuă să-și mențină modul lor de comportare. Adesea nu știu „ce ar trebui să facă”, dar și adesea fac după felul cum înțeleg ei, dar nu corespunzător principiilor de bază ale administrației publice. La mulți dintre ei se observă înfumurarea și îngîmfarea.

#### *5. Etica administrativă - variantă de etică profesională*

„Etica administrativă sau a gestiunii ca variantă de etică profesională presupune aplicarea principiilor morale în comportamentul persoanelor cu funcții în instituții și organizații de orice natură și, în mod special, în al celor cu funcții executive în administrarea publică”<sup>5</sup>. În aceasta sferă, aplicarea normelor ce țin de morală este deosebită de aplicabilitatea în relațiile vieții particulare.

Deoarece adesea activitatea de administrare exclude aprecierea și judecata morală, dominînd în ea realizarea fie a concepției eticii neutralității, fie a „eticii structurale”, prima constă în aceea că *persoana cu funcție de administrare nu urmează propriile principii de morală, însă a deciziilor și politicii organizației*. Adică face așa cum i-a fost spus, pentru că așa-i place șefului sau așa se practică în organizație deja de mai mulți ani. A doua - *persoana de la postul de conducere poartă, în general, răspunderea pentru deciziile luate și politica organizației*. Ambele exprimă anumite norme și prescriu maniere de comportare în organizație, însă concepția neutralității predispune la indiferență morală, pe cînd cea structurală supune motivele propriei morale intereselor organizaționale în cazul necoincidenței lor.

---

5. Administrarea publică, nr. 2, 2003, p.62

## ETICA ȘI ETICHETA FUNCȚIONARULUI PUBLIC (II)

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2008, nr. 3-4*

### *6. Manierele - cheia bunelor relații dintre oameni*

O mare însemnătate în practica administrării o au manierele de comportare în organizație. Bunele maniere aparțin muncii intelectuale. Ele nu sînt incompatibile cu fermitatea în administrație, ca și în alt domeniu de activitate. Moise n-a dat niciodată porunci în domeniul afacerilor, dar s-a gîndit, probabil, la afaceri cînd a coborît de pe munte cu tabelele legii. Este imposibil să desparți comportarea frumoasă în munca administrativă și chiar protocolul de bunătate și amabilitate. Un cadru de conducere, care înțelege și trăiește după regulile nescrise ale interesului față de ceilalți, se descurcă cu ușurință în orice domeniu, inclusiv cel social, iar aceste reguli se bazează pe amabilitate și abilitate. Nu e vorba despre un comportament fals, afectat sau elitist, ci, pur și simplu, de cineva care știe să calce cu dreptul.

Manierele guvernează modul în care oamenii se poartă unii cu alții. În cazul în care oamenii acceptă regulile comportamentului social, locul de muncă devine eficient. Nu există confuzie și pierdere de timp, nu se bruscează unul pe altul, sunt reduse la minimum tergiversarea, poticnirea, stîngăcia sau întrebările de genul: „Ce mai poți face mai departe?”.

O cunoaștere a bunelor maniere propulsează automat ființele umane în aceeași direcție. Tînărul conducător poate fi bine educat, motivat și deosebit de inteligent, dar să se simtă stînjenit cînd se confruntă cu o situație care se pretează la mai multe posibilități de comportare. Adesea el nu știe cum să se sustragă dintr-o situație jenantă, nerealizînd că bunele maniere constau din două treimi de logică sau bun-simț și o treime de amabilitate. Odată ce conștientizează valoarea bunelor maniere, de obicei, își dă seama de importanța unei vieți, care se ghidează după următoarea regulă de aur: cînd ești amabil cu ceilalți și ei sunt amabili cu tine.



O atitudine deosebită trebuie să manifeste conducătorul față de subalternii săi, persoane mai în vârstă decât el.

Situația unui conducător tânăr care are în subordine persoane mai în vârstă decât el îl impune să manifeste tact și înțelegere. Un tânăr conducător trebuie să practice discuții în particular cu fiecare persoană mai în vârstă, declarându-i:

- „știu că nu e ușor pentru dumneata că eu sunt mult mai tânăr”;

- „știu că ești un lucrător foarte bun și eficient. Am răsfoit dosarul dumitale și am fost impresionat de experiența și realizările pe care le ai. Aș fi fericit să completez experiența mea cu a dumitale”;

- „sunt bine pregătit pentru a conduce acest compartiment (secție, direcție), iar dacă va exista o conlucrare a tuturor, vom putea concura cu orice alt compartiment din această organizație și vom beneficia cu toții. Știu ce avem de făcut”;

- „nu cred că e cazul să mai insist asupra diferențelor de vârstă dintre mine și membrii mai vârstnici din această echipă. Sper că sunteți de acord”.

Vrem să fim convinși că funcționarii publici știu că pentru a-și onora satisfăcător obligațiunile de serviciu, trebuie să dispună de anumite calități: competență, aptitudini organizatorice, bună organizare și disciplina de muncă.

Dar totuși calitățile prioritare sunt priceperea de a analiza erudiția politică și socială; abordarea problemelor în mod creator; comunicabilitatea; atitudinea obiectivă; corectitudinea, onestitatea, puterea de a rezista la stresuri și deziluzii.

Etica serviciului public ca unul din tipurile eticii sociale reprezintă un cod de conduită care prescrie un anumit tip de relații reciproce omenești. Ele par a fi optime din punctul de vedere al executării de către funcționarii publici a activității lor profesionale.

Întreaga activitate a tinerilor și conținutul activității funcționarilor publici au la bază ceva comun - vocația de a asigura sprijinirea orînduirii constituționale, respectarea Constituției Republicii Moldova și a tuturor legilor ei. Principiul legalității, al supremației Constituției și a legilor asupra altor acte normative și instrucțiunilor de serviciu este principiul etic de căpetenie în activitatea funcționarului public.

Exercitîndu-și funcțiile de serviciu, funcționarul public este obligat să se călăuzească de principiul moral al dezinteresării și incoruptibilității, corelînd interesele proprii cu cele obștești. Aceasta este o condiție indispensabilă a activității lui de serviciu. Temelia aprecierii morale a activității funcționarilor de stat o constituie principiile legalității, echității, umanismului, incoruptibilității și responsabilității. Ele sunt incluse în codurile etice ale funcționarilor publici din multe țări, exprimînd esența cerințelor

față de conținutul moral al activității atât a întregii instituții a serviciului public, cât și a fiecărui funcționar, determinând vitalitatea și caracterul funcționării reale al instituției. Încălcarea acestor principii conduce la apariția birocrației, samavolniciei, nedreptăților și amoralității.

Curmarea cazurilor de amoralitate a persoanelor cu funcții de decizie corespunde așteptărilor sociale ale cetățenilor și necesită luarea unor măsuri aspre și eficiente pentru prevenirea și înlăturarea lor.

Față de personalitatea funcționarului public sunt înaintate cele mai diverse cerințe; în funcție de postul pe care îl deține, de caracterul și conținutul lucrului pe care îl îndeplinește. Aceasta este o gamă destul de largă a calităților, normelor și principiilor morale din care se conturează cultura morală și nivelul etic al funcționarului. Chipul etic profesional al serviciului public îl constituie calitățile general umane și cele specifice.

Astfel, un serviciu fructuos necesită în procesul comunicării dintre funcționari niște relații bazate pe echitate și onestitate reciprocă. Aceasta este una din normele de bază ale eticii profesionale a funcționarului public. Onestitatea și dreptatea trebuie să-l ajute pe funcționarul public să găsească mai repede și mai eficient contactul și înțelegerea reciprocă cu oamenii, să înțeleagă motivele care determină faptele și acțiunile lor, să sesizeze stările de spirit și să înțeleagă psihologia lor.

Totodată, onestitatea și echitatea sunt strâns legate cu alte norme ale codului profesional etic al funcționarului public: bunăvoința și sensibilitatea lui. Fiecare funcționar public este nevoit să procedeze în conformitate cu prevederile normelor etice, practic, în fiecare zi. Adeseori, numai logica, operarea cu datele și argumentele pentru a ajunge la concluzii juste se dovedesc a fi insuficiente. Este nevoie de omenie și de bunăvoință. Numai așa poate fi înțeleasă mai deplin situația.

O calitate excelentă a funcționarului public este *modestia*, care exclude mulțumirea de sine, îngîmfarea, aroganța. Modestia își găsește expresia în faptul că omul nu găsește că posedă nici un fel de calități excepționale sau drepturi deosebite. El se subordonează de bună voie cerințelor disciplinei publice, are o atitudine respectuoasă față de toți oamenii, manifestă toleranța necesară față de micile lor neajunsuri și are o atitudine critică față de propriile merite și neajunsuri.

Aici se potrivesc foarte bine cuvintele lui Dimitrie Cantemir spuse în lucrarea „*Divanul sau gîlceava înțeleptului cu lumea*”, care sună în felul următor: „Leapădă trufia și părerea prea bună despre tine și despre virtutea ta, chiar dacă ai izbutit vreun bine prin hatărul lui Dumnezeu, ca nu cumva gîndind astfel să te umfli în pene și să te înalți,

ci gîndește-te moderat cu privire la tine și poartă-te smerit”.

Modestia funcționarului public în viața obștească și personală constituie una dintre cele mai de seamă cerințe ale moralei funcționarului modern. Fiecare funcționar trebuie să se deosebească printr-o sinceritate adevărată - cea mai importantă calitate morală ce caracterizează persoana și faptele sale. Sinceritatea este contrară fățarniciei și înșelăciunii, încercărilor de a crea o impresie greșită despre motivele de care se călăuzește omul.

Insuportabilă în persoana funcționarului public este și o altă calitate - *îngîmfarea*, care se caracterizează prin lipsa de respect și atitudinea plină de dispreț față de alți oameni, legată de exagerarea propriilor calități și egoism.

În persoana funcționarului public este inadmisibilă înfumurarea care se manifestă ca motiv al acțiunilor, ce se întreprind numai de dragul cuceririi de către om a înfrîntății, a unui rol de căpetenie într-un anumit domeniu de activitate, să obțină influență și pondere într-o oarecare sferă de activitate obștească.

Ambiția este legată nu atît de setea de a fi recunoscut și apreciat de cei din jur, cît de dorința de a obține o stare socială înaltă, precum și să se învrednicească de recunoaștere oficială și onorurile legate de această demnitate și decorații de stat.

Una dintre cele mai importante calități ale funcționarului public este *accesibilitatea*. Aceasta înseamnă a fi mereu gata de a comunica cu oamenii, disponibil de a face acest lucru dintr-o pornire lăuntrică, din propria convingere, dar nu ca o obligație formală. Funcționând public accesibil nu va rata șansa de a asculta un sfat bun, o critică constructivă, de a recepționa stările de spirit. Și dacă cineva insistă să se întâlnească cu el, dînsul nu are și nu poate avea motive, care ar putea să-l facă să renunțe la această întrevvedere. O excepție poate fi lipsa posibilității practice a funcționarului din veriga superioară de a se întâlni cu toți doritorii. Dar și acești conducători, oricît ar fi de ocupați, trebuie să găsească posibilități pentru a se întâlni sistematic cu oamenii, dar nu numai în timpul audiențelor personale ordinare să se intereseze de preocupările lor.

O mare importanță are capacitatea funcționarului de a asculta. Este potrivit proverbul: „Ascultă mult, vorbește puțin”. A asculta înseamnă nu numai a nu-l întrerupe pe interlocutor, dar și a avea capacitatea de a trăi cu cineva aceleași sentimente. În timpul convorbirii, el este preocupat de aceleași probleme ale interlocutorului, iar problemele interioare - ale lucrătorului, chiar dacă ele sunt cu mult mai importante și mult mai serioase decît cele abordate în convorbire, ele trebuie neutralizate în propria sa dispoziție.

Este foarte important să ascuți atent superiorii, pentru a nu pierde nuanțele sau semnalările ce ar putea conduce la rezolvarea nesatisfăcătoare a multor probleme pe care trebuie să le soluționeze o autoritate publică. Un bun ascultător își amintește toate punctele principale ale unei discuții, după care înțelege perfect ce se așteaptă de la el. Un ascultător bun confruntă impresiile sale privind felul în care arată sau vorbește cealaltă persoană, cu analiza atentă a ideilor acesteia. Dacă simți nevoia să faci anumite notițe, după o discuție importantă, însemnările ar putea fi un instrument de neprețuit în obținerea succesului.

Conducătorii de instituții publice pretind că ei pot spune foarte ușor dacă o persoană tânără a fost atentă și dacă a ascultat cu seriozitate, după calitatea întrebărilor puse la sfârșitul unei dezbateri și prin acuratețea cererii unei clarificări a principalelor detalii privind problemele puse în discuție. Multe persoane cu experiență, din conducere, spun că semnul unei reale maturități la un conducător tânăr este atunci, când acesta poate schimba ușor rolul de vorbitor, în timpul unei conversații cu cel de ascultător și când folosește timpul de ascultare pentru a învăța.

Un loc la fel de important în caracterul funcționarului public îi revine **corectitudinii adresării**. De fapt, aceasta înseamnă exprimarea unor asemenea calități personale interioare, cum ar fi stăpânirea de sine, răbdarea, comportamentul echilibrat. În cele mai diverse situații corectitudinea ajută la asigurarea unei înțelegeri reciproce mai bune, la stabilirea unor contacte mai bune cu oameni cu care avem de rezolvat diverse probleme. Un caracter sigur al calităților morale ale funcționarului este autoritatea lui. Ea nu apare odată cu funcția pe care o deține. Ea își are „izvoarele” în cunoașterea profundă a lucrului, în munca asiduă, în calitățile morale înalte: onestitatea, sinceritatea, modestia, exigența înaltă față de sine și față de alții, simțul înalt al datoriei și al răspunderii.

Funcționarul public trebuie să se obișnuiască a-și da bine seama cum sunt oamenii și, în primul rând, cei din anturajul său. Lingușirea, măgulirea, laudele exagerate adeseori nu-i permit să aprecieze just, în mod critic, situația și rezultatele activității. Conducătorul trebuie să se ferească cu prudență de lingușitori. În virtutea faptului că activitatea funcționarului public este legată de comunicarea vie cu oamenii, el trebuie să-și creeze o astfel de imagine, încât oamenilor să le fie plăcut a comunica, a se afla alături. Asemenea relații se stabilesc prin bunăvoință, amabilitate și optimism.

Dar imaginea pozitivă a funcționarului se conturează nu numai prin priceperea de a se comporta cu oamenii, prin vorbire, prin maniera comportamentului, luate în ansamblu. Funcționarii îmbrăcați îngrijit, cu simțul demnității insuflă mai multă încredere

decît cei îmbrăcați la nimereală sau, dimpotrivă, într-o manieră prea țiptoare. Nu face să ne periclităm propria imagine profesională, îmbrăcînd lucruri prea ieftine, ponosite, care se cer a fi reparate, căci ele sunt în discordanță cu stilul sau nu cadrează cu mediul în care trebuie să lucrezi. Orice detaliu al vestimentației, începînd cu încălțămîntea și terminînd cu cravata, trebuie să armonizeze cu celelalte și, totodată, întreținute într-o stare ireproșabilă: încălțămîntea - curățată, îmbrăcămîntea - călcată.

Unele persoane cu funcții de decizie de rang înalt, în ultima perioadă, cînd tot mai mult se vorbește despre stilul democratic de conducere, de dragul popularității au început să fie preocupate de imaginea lor, să apară la diferite întâlniri oficiale sau semioficiale fără „cravate” și, în general, să se îmbrace atît de simplu încît nu le poți deosebi de oamenii simpli, îmbrăcați în mod obișnuit. Dar lipsa adevăratei culturi și a simțului măsurii îi aruncă uneori într-o altă extremă - într-un populism foarte ieftin. Exteriorul funcționarului este „învelișul exterior” al imaginii lui, iar îmbrăcămîntea constituie 90% din ce văd oamenii în fața lor cînd se uită la ei. Adeseori ei judecă despre acel sau alt funcționar, despre caracterul și statul lui social, despre cultura lui doar pe baza unei priviri aruncate în grabă asupra funcționarului, pe care îl vede poate prima dată.

În orice instituție publică există anumite standarde mai mult sau mai puțin severe ale îmbrăcămîntei pentru funcționari. În unele state poți vedea în instituțiile publice funcționari îmbrăcați în uniformă mai mult sau mai puțin oficială. Se folosește și la noi uniforma în unele instituții, cum ar fi: companiile aeriene, inspectoratul fiscal etc., ca o demonstrare, ca indiciu al disciplinei colectivului, al coeziunii funcționarilor, ca simbol al stabilității în fața publicului.

Forma unificată a îmbrăcămîntei este privită ca un semn social și ca o etichetă purtătoare de informație despre rolul social al celui care o poartă, impunînd, totodată, un anumit tip de comportament. Desigur, îmbrăcămîntea funcționarilor trebuie să corespundă menirii de bază a acestora, fiind rațională, comodă în lucru, să nu distragă atenția de la lucru atît a lucrătorului, cît și a celor din jurul său. Sobrietatea, curățenia și eleganța sa trebuie să simbolizeze solidaritatea, stabilitatea, importanța și cultura serviciului de stat.

Dacă ne referim nemijlocit la maniera comportamentului, ar trebui să începem de la **salutul reciproc**. Conform regulilor etichetei, bărbatul trebuie primul să o salute pe femeie, iar un bărbat mai tînăr să-l salute pe altul mai în vîrstă, subalternul pe superior. În timpul salutului, de regulă, primul întinde mîna cel care este mai înalt în grad, persoana mai în vîrstă, femeia prezentată la recepție. Noi, moldovenii, fiind persoane

foarte expansive, folosim în formă de salut îmbrățișarea și sărutul. Dar, când ne aflăm în străinătate sau când ne vizitează persoanele străine, nu ar trebui să-i îmbrățișăm călduros și să-i strângem în brațe, cum se procedează în mod normal cu vechii prieteni, pe care nu i-am văzut demult. Nu trebuie să fim excesiv de expansivi nici cu colegii din administrația publică de la noi din țară.

Aici putem propune câteva sfaturi:

- colegii din organele administrației publice, care nu s-au văzut de mult timp, dar între care există o bună relație, pot întotdeauna să-și strângă călduros mâinile sau să-și prindă partea de sus a brațului drept. Americanii mai practică și bătaia pe umăr cu mîna stîngă, care rămîne liberă. Aceasta este o semiîmbrățișare, un gest normal la birou;

- a strînge mîna cuiva, punînd-o pe cea liberă pe deasupra mîinilor împreunate, este un alt semn de afecțiune, care nu presupune o îmbrățișare. Aceasta se practică în mai multe țări;

- bărbații și femeile din conducere nu ar trebui să se sărute în public. Un „sărut frățesc în semn de salut” este adeseori interpretat greșit;

- nimic nu este mai fals, după părerea noastră, decît mania mimatului sărutului, care constă în încrețirea buzelor și atingerea obrazului celeilalte persoane cu obrazul tău, apoi repetarea acestui gest, lipsit de sens, pentru celălalt obraz. O mulțime de asemenea gesturi pot fi văzute în așa-numitul strat „superior” al societății, între două femei sau între o femeie și un bărbat. Nu este un gest călduros, ci unul penibil și artificial.

Moldovenii obișnuiesc să strîngă mîna frecvent, salutîndu-se. E bine, fiindcă acesta este un contact important, o apreciere fizică între două persoane. Mulți oameni pot aprecia altă persoană după cum dă mîna cu cineva. Când o persoană din administrația publică dă mîna cu o careva altă persoană cu ușurință, ea îi influențează, de fapt, pe colegii săi să procedeze la fel.

***O strîngere de mîna corectă este acea care:***

- este făcută ferm, dar nu cu pîrîituri de oase sau lipsită de energie;
- durează 3-4 secunde, nu mai mult, astfel încît celălalt să nu-și simtă mîna prinsă cu putere.

***Situațiile, în care trebuie să dai mîna cu cineva, sunt:***

- când ești prezentat cuiva și când îți iei rămas bun;
- când cineva din afară intră în biroul tău;
- când dai peste cineva cunoscut în afara biroului;
- când intri într-o încăpere, ești salutat de cunoscuți și ți se face cunoștință cu

persoanele prezente, care nu fac parte din instituție;

- când părăsești o adunare festivă de oameni din afară.

Funcționarul public practică în activitatea sa multe convorbiri și de fiecare dată trebuie să țină cont de bunele și frumoasele maniere, de care, în mare măsură, depinde succesul fiecărei dintre ele.

Cînd ai nevoie să lași o persoană de conducere, cu care ai întâlnire, să aștepte, ieși afară din birou și salută-l, cerc-ți scuze și explică-i pentru ce întârzii. Oferă-i o cafea, un ceai sau un pahar cu apă. Dă-i un material interesant să citească și pune-i la dispoziție telefonul dacă are nevoie. Dacă nu poți să ieși afară să vorbești cu el, anunță secretara sau pe cel însărcinat cu protocolul să te informeze de sosirea vizitatorului. Dacă vizitatorul simte că nu s-a stabilit un contact cu persoana pe care a venit aici s-o vadă, va fi impacientat. El se va simți manipulat de personalul de la secretariat.

Dacă tu și personalul tău sunteți, într-adevăr, recunoscători și împăciuitori pentru faptul că l-ați făcut pe vizitator să aștepte, iritarea acestuia va scădea în mod considerabil. Secretara ta ar trebui să fie instruită să te urmărească tot timpul, chiar dacă este vorba de a se ivi la ușa biroului tău sau de a fi cu ochii pe butonul telefonului și a te scuza că ai convorbire cu cineva de la mare distanță.

Dacă faci pe cineva să te aștepte pe un timp mai îndelungat, explică persoanei situația, cere-ți scuze și dă-i vizitatorului posibilitatea să opteze între a aștepta sau a stabili o altă întrevvedere, cînd îi convine lui.

În timpul convorbirii este necesar de a-l asculta cu atenție pe interlocutor, de a nu vă distrage atenția, răspunzînd la apelurile telefonice, răsfoind unele hîrtii; de a nu vă uita mereu la ceas. Primul încheie conversația cel la care ai venit în audiență, ridicîndu-se, ce dă de înțeles că întrevdereea s-a încheiat și, de regulă, conchide scurt: „Așadar, ne-am înțeles ...”

În procesul comunicării oficiale adeseori suntem nevoiți să folosim conversația telefonică - un semn al culturii înalte. Discuția la telefonul de serviciu trebuie să fie scurtă, delicată și numai referitor la esență. Formînd numărul și auzind că cineva a ridicat receptorul, i se dă binețe persoanei respective, interesîndu-ne dacă aparatul funcționează normal. Totodată, ne prezentăm, spunem cu ce scop am telefonat, rugăm să fie invitată persoana necesară, ne interesăm dacă interlocutorului i se poate acorda atenție.

Există o regulă, potrivit căreia, în cazul întreruperii legăturii, din nou formează numărul cel care a sunat. Durata convorbirii o stabilește, de obicei, persoana mai în vîrstă sau superiorul. Subalternului nu i se cuvine să încheie primul convorbirea sau

să-și ia rămas bun. El trebuie numai să-l informeze pe superiorul său că a clarificat deja problemele abordate de dînsul.

În timpul convorbirii telefonice trebuie să fim atenți la dicția noastră. Dacă cineva vi se adresează prin telefon cu o plîngere, trebuie să-i dați acestei persoane posibilitatea de a spune totul pînă la capăt, puteți s-o întreruperi doar pentru a-i exprima compasiune. Iar dacă de cele întîmplate cu el e de vină organizația dumneavoastră, să vă cereți scuze, promițîndu-i că veți reveni cu un telefon, faceți neapărat acest lucru în intervalul de timp convenit, chiar dacă pînă la ora promisă încă n-ați reușit să rezolvați problemele. O comunicare delicată sporește eficiența activității funcționarilor și ridică, totodată, nivelul satisfacției de pe urma propriei activități.

Conducerea fiecărei instituții publice trebuie să știe cum sunt utilizate telefoanele, pentru a cunoaște în ce măsură codul manierelor este respectat de angajați și ce atitudini se manifestă față de publicul larg.

O mare importanță o au vocile celor, care răspund la telefoanele din cadrul primăriei, agenției, dar și ale ministerului. Vocea care răspunde la telefon trebuie să fie caldă și plăcută, răspunzînd, în mod amabil, la apelul telefonic. Trebuie să aibă o dicție bună, astfel încît să se înțeleagă ușor cuvintele pe care le pronunță. Dacă persoana care răspunde la telefon nu are o astfel de voce, el sau ea ar trebui să fie instruit de un instructor de dicție sau să fie transferați la un sector care nu cere aptitudini vocale.

Bunele maniere manifestate în cadrul organelor de conducere prin răspunsul la apelul telefonic trebuie să constituie o preocupare la trei niveluri.

Primul - întregul aparat al organului respectiv trebuie să acorde atenția cuvenită acestui lucru; al doilea - nici unui șef din structurile aparatului să nu-i fie indiferent modul în care se răspunde la telefonul lui și să supravegheze constant calitatea comunicării efectuate; al treilea - persoana care răspunde la telefon trebuie să fie preocupată de responsabilitatea sa proprie în această privință. Dacă fiecare acordă, în mod conștient, atenție propriilor sale maniere legate de convorbirile telefonice, acest aspect important al comunicării publice va fi productiv și va conduce la ridicarea autorității organizației.

Persoana care sună la o primărie, agenție are și ea o anumită responsabilitate. Dacă cel care sună vrea să facă, de exemplu, o plîngere, el trebuie să țină seama că vorbește cu o altă ființă umană, oricît de supărat ar fi, și în mod justificat, apelul lui va avea valoare numai în măsura în care mesajul său este redat clar și își va păstra calmul. Este foarte greu să răspunzi manierat la telefon, dacă cel care a sunat nu este rezonabil și și-a ieșit din fire.



Dacă ai un vorbitor furios la telefon și dacă mînia lui este oarecum îndreptățită, poți:

- să sugerezi ca el să vorbească cu o persoană mai importantă din organizație și să-i spui că vei aranja astfel încît persoana respectivă să-l sune în cîteva minute;

- să-l rogi, într-un mod foarte politicos, să repete tot ce vrea să spună, dar mai lent, astfel încît să poți nota fiecare cuvînt. Spune-i că dorești ca această problemă să fie rezolvată, așa ca el să-și relateze toate nemulțumirile sale cu atenție și mai lent.

Cea mai delicată parte a selectării convorbirilor telefonice este aceea de a îndruma corect în altă parte persoana, care telefonează și să faci aceasta cu atîta dibăcie, încît persoana respectivă să-ți fie recunoscătoare. Orice persoană, care este îndrumată în altă parte (de la unul la altul) își pierde orice sentimente bune, pe care s-ar putea să le fi avut față de organul statului, cînd este îndrumată greșit, își pierde timpul atît ea, cît și organizația dată.

Un șef al organului public ar trebui să-și instruiască secretara, cum să îndrume persoanele în mod eficient în timpul convorbirilor telefonice. Această operație necesită tact, dar și o bună cunoaștere a serviciului public în cadrul organului unde este încadrată, a îndatoririlor și responsabilităților, comportamentelor, a numelor oamenilor, care se vor ocupa de apelul telefonic cum se cuvine, cînd îl vor primi.

Există anumite lucruri pe care persoana din interior trebuie să le stăpînească bine atunci cînd îndrumă în altă parte un apel telefonic:

- celui care sună trebuie să i se dea o explicație cu privire la motivul pentru care este trimis în altă parte;

- celui care sună trebuie să i se dea numele, titlul, compartimentul și numărul de telefon al biroului spre care este îndrumat, astfel încît, dacă se întîmplă să decupleze, el să se poată descurca ușor revenind cu un nou telefon acolo unde trebuie;

- înainte de a se încheia îndrumarea respectivă, secretara trebuie să-l asigure pe cel care a telefonat că totul e normal: „A fost o plăcere să vorbesc cu dumneavoastră... Sunt sigură că domnul X vă va rezolva problema foarte satisfăcător... Îmi pare cu adevărat rău că nu v-am putut fi de ajutor, dar sunt sigură că domnul X va ști exact ce trebuie să facă”.

De multe ori este mai ușor să scrii ceea ce simți sau ai de comunicat decît să-i spui cuiva același lucru prin telefon sau direct în față. Într-o lume sufocată de limbajul informaticii și inundată de formulare de tot felul și mesaje oficiale, o scrisoare bine concepută este ca o rază de soare, coborînd pe biroul cuiva.

Sfera unui așa gen de scrisori, cum sunt acele din activitatea administrației publice, trebuie să cuprindă totul, începînd cu urările de succes și sfîrșind cu explicațiile date pe o temă concretă, în scopul căreia s-a trimis scrisoarea.

Scrisorile trimise trebuie să demonstreze profesionalism și să fie bine întocmite. Pentru început, alege hîrtie de scris potrivită pentru această ocazie. Nu încerca să scrii o scrisoare lungă. Nu expedia note de mulțumire pe o filă cu antet pentru însemnări.

Asigură-te că numele destinatarului este scris corect și că ai pus un titlu adevărat. Fii îngrijit în tot ce faci, fie că scrisoarea este scrisă de mîna sau dactilografiată. Nu lăsa scrisorile trimise prin poștă să fie pline de greșeli de ortografie sau sublinieri, fiindcă ele te reprezintă pe tine sau instituția ta. Prea multă familiaritate într-o scrisoare poate face ca lucrurile să înceapă prost.

Organizația în care se respectă cerințele eticii și etichetei, perfectarea corectă a actelor oficiale aduc o mare satisfacție fiecărui angajat, iar activitatea ei este apreciată de către oamenii care solicită serviciile acestei organizații drept una dintre cele mai prestigioase.

În practica de lucru cu oamenii are o mare însemnătate felul în care rostești numele și titlurile. Cînd uităm numele cunoscuților este o mare greșeală. Însă atunci cînd prezinți pe cineva, nu este chiar atît de groaznic, după cum ai putea crede în acel moment, dacă ai uitat cum să prezinți. Aceasta se poate întîmpla oricui. Arată-te consternat, spunînd: „Cum am putut să fac una ca asta? Îți cunosc numele de familie atît de bine”!

Soluția cea mai simplă este să recunoști că ai uitat, pentru moment, un nume. Este și o altă alternativă, soluția de a vorbi repede și poate că ceilalți nu vor ghici adevărul”. Dacă ai uitat numele persoanei, care s-a alăturat grupului tău, începe să vorbești repede, într-o manieră plăcută, chiar puțin exagerată. Pentru că nu-ți amintești numele lui, schițează-i în cîteva cuvinte personalitatea: „Ascultați, cel de față este cineva pe care nu l-am văzut de foarte multă vreme, dar era un funcționar de stat atît de competent încît erau toți din jurul lui încîntați de gradul de inteligență și profunzime în domeniul administrației publice”. Oricum, cea mai bună politică a fost întotdeauna cîntea să recunoști că nu-ți amintești numele. În general, vei fi iertat. Prezintă-te repede.

Nu-i face pe oamenii care ți-au uitat numele să sufere, în timp ce încearcă să se dezvinovățească.

Gîndește-te bine întotdeauna dacă e corect să te adresezi cuiva pe numele mic. Dacă te gîndești că ar trebui să folosești numele unei persoane cînd o saluți, răspunsul este că nu ar trebui.

Familiaritatea dă naștere, într-adevăr, la dispreț. Nimănui nu-i face plăcere să i se adreseze cineva, folosind numele mic, când persoana respectivă nu are dreptul să facă acest lucru. În unele locuri din America - orașe mici, comunități de ferme și zone rurale - toată lumea se adresează, de obicei, unul altuia cu numele mic. În orașe mai mari, oamenii sunt mai convenționali. În orice comunitate există un moment potrivit și unul nepotrivit pentru a te adresa persoanelor pe numele lor mic.

O persoană mai tânără ar trebui să aștepte ca o persoană mai în vârstă să o roage să i se adreseze cu prenumele. Un conducător tânăr ar trebui să aștepte ca superiorul să-l roage să i se adreseze cu numele mic. Este o chestiune de percepere a respectului.

Dacă un superior se adresează unui conducător tânăr, folosind numele mic, asta nu înseamnă că tânărul ar putea să i se adreseze imediat celui în vârstă cu prenumele, fără discriminare. De exemplu, dacă superiorul se apropie de un funcționar de rang înalt, mai în vârstă, este mai bine ca conducătorul tânăr să salute primul, să zîmbească și să spună: „Bună ziua, domnule Nicolae”, în loc să strige: „Noroc, Ioane, cum îți mai merge”?

Cred că nu există vreun caz ca vizitînd biroul unei persoane din conducere să nu te întrebi cum să procedezi pentru a face o bună impresie.

Persoanele din conducere trebuie să se comporte cu siguranță de sine și manierat chiar din momentul cînd trec pragul biroului pe care îl vizitează. Pentru a face o impresie bună:

- sosești la timp și chiar puțin înainte, dacă dorești să obții unele informații de la persoana din anticameră;

- așteaptă să ți se spună unde să-ți atîrni haina sau întreabă unde ai putea să o pui;

- așază-te și așteaptă în tăcere;

- nu-l ataca pe cel de la protocol cu prea multe întrebări, mai bine să-ți organizezi în acest timp gîndurile pentru convorbire;

- odată intrat în birou, strînge mîna cu fermitate persoanei, care a solicitat întîlmirea, ocupă scaunul indicat de gazdă, pune geanta ușor pe podea lîngă tine și așază-te comod, dar într-un mod atent;

- dacă se află acolo mai multe persoane, dă mîna întîi cu cea mai în vârstă și mai importantă din grup, apoi continuă să dai mîna cu toți ceilalți;

- estimează timpul rezervat, după ce îl saluți, întreabă cît timp îți poate acorda;

- cînd este timpul să pleci, ridică-te, mulțumește gazdei, dă mîna cu ea și ia-ți „La

revedere”. Mulțumește secretarei și celui, carc te-a întâmpinat și te-a condus în drum spre ieșire.

Sunt freevente cazurile, cînd nu se cunoaște, care ar trebui să fie relațiile dintre bărbați și femei la locul de lucru. Pe vremuri, cadrul de conducere se comporta politicos și manierat din obișnuință cu kolegele. Odată cu pătrunderea femeilor în rîndurile personalului de conducere, comportamentul cavaleresc din trecut a fost înlocuit de un nou gen de maniere, dînd un nou sens colegialității. Cu alte cuvinte, oamenii se tratează de la egal la egal și acționează în concordanță cu regulile de protocol și nu cu cele impuse de sex. Femeia sau bărbatul este normal să vină în ajutorul celui alt ori de cîte ori cel alt are nevoie de asistență. De exemplu, cadrul de conducere rafinat:

- se grăbește să deschidă ușa persoanei dm apropiere ce are mîinile ocupate;
- culege de pe jos orice lucru care a scăpat cuiva și care nu poate să o facă așa ușor ca el;
- se ridică în picioare pentru a saluta un vizitator, care intră în biroul lui;
- ajută un coleg sau o colegă care se chinuiește să-și pună sau să-și scoată haina.

Bărbat sau femeie, un funcționar superior în ierarhie îi precede pe cei mai mici în rang, cînd intră pe ușă, cînd se așază pe scaun la masă etc. (cu excepția situației, în care acestea sunt gazde, caz în care gazda trebuie să meargă înaintea vizitatorilor, chiar dacă este mai mică în rang decît ei).

O parte importantă a imaginii și prezenței unui conducător este maniera în care se face comunicarea verbală. Poți să ai un coeficient de inteligență excepțional și să fi absolvit facultatea cu mențiune și totuși să nu fii în stare să-ți expui ideile cu succes în sala de conferințe semenilor săi și colectivului de conducere. Pentru mulți oameni a vorbi în public este foarte dificil. O voce bună și puternică este o adevărată comoară pentru un conducător, ea constituind și o importantă unealtă socială. Oamenii te judecă după ceea ce spui. Este înțelept să cunoști diferite elemente, care constituie actul comunicării.

O transmitere a mesajului unui cadru de conducere, încununată cu succes, chiar dacă e și un discurs sau se încearcă să convingă pe cineva prezent e necesar:

- un timbru vocal;
- folosirea atentă a vocabularului;
- ținuta potrivită în timp ce vorbești;
- și, desigur, limpezimea gîndirii.

O conversație eficientă este o mare artă. Conversația este o parte foarte importantă

a prezenței unei persoane din conducere, o piatră fundamentală în comunicarea pe care această persoană o stabilește cu auditoriul. O persoană din conducere, care se simte în largul ei într-o conversație, conferă un mare avantaj organizației publice, pentru că talentul ei contribuie direct sau indirect la rezolvarea problemelor de interes public. Dacă ea poate conduce conversația cu abilitate pentru a explica, a convinge, a îmblânzi, a amuza clienții, aceasta devine unealtă pentru a rezolva cât mai rațional subiectele puse în discuție.

Arta conversației este la fel de importantă ca și ceea ce vrei să spui. Trebuie să folosești arta conversației la începutul și la sfârșitul discuțiilor, dar în mersul discuțiilor propriu-zise, vorbirea trebuie să fie o comunicare clară și simplă, pe înțelesul tuturor celor prezenți,

Există câteva elemente de bază care contribuie la succesul unei persoane pricepute în arta conversației. Unul dintre acestea este dorința sinceră de a plăcea. Altul este simțul umorului, oferind posibilitatea unei persoane să tachineze și să râdă de alții, întotdeauna într-o manieră cordială și binevoitoare și să se autoironizeze fără vreo urmă de stinghereală. Talentul de a-i înveseli pe oameni este un dar, însă, în același timp, este și o unealtă de a rezolva problemele puse în discuție.

Practica ne demonstrează adeseori cât este de dificil pentru un tânăr funcționar să converseze cu un cadru superior. Multora din corpul executiv le este frică să fie singuri cu un șef de rang înalt, în timp ce amîndoi merg cu limuzina șefului o bună bucată de drum. În loc să se teamă, el ar trebui să realizeze că aceasta este o bună ocazie și să o folosească, nu numai pentru propria punere în evidență, dar și | pentru a comunica anumite lucruri, care par să nu fi fost aduse niciodată la cunoștința șefului superior.

O persoană tânără ar trebui „să fie calmă” și să nu forțeze conversația. Superiorul poate fi obosit sau poate vrea să gîndească, preferă să citească ceva sau să analizeze unele situații. Un tânăr din organizația respectivă, vorbăreț și entuziast, poate fi exact genul de companie de care nu are nevoie superiorul.

Există indici clari pe care o persoană mai tânără ar trebui să-i deosebească. Dacă șeful pare tulburat, îngîndurat, cel mai bun lucru este să nu-l deranjezi. Dacă răspunde la întrebări mecanic, aceasta înseamnă că nu are dispoziție de conversație. Dacă șeful este dispus pentru discuție, tânărul ar trebui să aibă la îndemână niște „istorii” despre ceea ce se întîmplă în birou și careva vești interesante din activitatea sa.

### ***Încurajarea comportării etice a funcționarilor***

Încă cu 200 de ani în urmă, Femes Madison afirma în ziarul „Federalist”: „Dacă

oamenii ar fi îngeri, n-ar fi nevoie de guvern. Dacă îngerii ar conduce oamenii, n-ar fi nevoie nici de controlul extern, nici de cel intern al guvernului”.

Deoarece această lume este condusă de oameni, pare să existe, în esență, o metodă rațională de a asigura controlul extern și intern. Astfel de controale vor spori dificultățile și riscul pentru cei lacomi de putere și un prestigiu mai mare. Mai mult ca atât, controalele riguroase vor proteja pe mai mulți funcționari, onești și responsabili de presiunile și slugărniciile compatrioților și „prietenilor” lor.

În serviciul public din Moldova, după părerea noastră, o mare parte din funcționarii publici dau dovadă de un cod moral elevat și de personalitate. În același timp, în corpul administrației publice tot mai mult pătrunde îngrozitoarea maladie - corupția. Stoparea acestui fenomen în activitatea organelor administrației publice presupune luarea unor măsuri de încurajare a comportării etice a funcționarilor în serviciul public, și anume:

**1. Corpul electoral trebuie informat bine și la timp.** Personalul municipalității trebuie să dea tonul mediului guvernării, pe care el o reprezintă. Pentru aceasta, funcționarii organului respectiv trebuie informați despre tot ce se întâmplă în teritoriul municipiului, al satului, comunei. Textele informative, pachetele informaționale simple, anchetele periodice și altă informație de acest fel sunt condițiile necesare pe care trebuie să le folosească autoritățile locale.

**2. Participarea corpului electoral în desfășurarea operațiilor de guvernare.** Guvernarea locală, ale cărei structuri permit participarea în viitor a oficialităților la desfășurarea operațiilor de guvernare, în primul rând, fără necesitatea finală pentru deciziile legislative și politice. Cu cât mai mulți cetățeni sunt incluși în guvernare, cu atât mai mult asemenea organ al administrației publice locale servește întreaga populație și nu doar un număr selectat, dar și atunci utilizându-se unele forme neetice, amorale.

**3. Politica trebuie să fie întemeiată de oficialitățile electorale.** Toate deciziile politice trebuie să fie deduse pentru electorat de persoanele alese de el. Politica stabilită trebuie urmărită cu perseverență și dusă până la sfârșit, pentru a garanta aplicarea ei în viață.

**4. Adoptarea ordinii și procedurilor anticorupționale.** Persoanele electorale trebuie înștiințate despre statutul votării și măsurile lui. Și fiecare dintre cei aleși și lucrătorii angajați depun jurământul financiar, aceasta fiind cheia activității municipale. Trebuie adăugate procedurile morale, chiar și aparența incorectitudinii trebuie evitată, pentru a garanta încrederea publică.

**5. Salarii de concurență pentru funcționarii organelor administrației publi-**

ce. Lucrătorii organelor publice plătesc aceeași cantitate de bani pentru avantajele și serviciile ce li se acordă ca și indivizii particulari și, ca rezultat, ei sunt compensați, în conformitate cu aceasta. Persoanele care au salariu bun își dezvoltă sentimentul de valoare a sa în conformitate cu indicațiile reale ale societății. Mândria rezultată într-o profesie sau în efectuarea lucrului e incompatibilă cu mita sau purtarea grosolană față de cetățeni.

**6. Administrația și politica „fără mită”.** Tradițional, cadourile se oferă frecvent cu scopul manifestării unei cinste mari, dar în perioada dată cel mai des se oferă cu scopul obținerii unui careva beneficiu. În toate cazurile, mitele oferite trebuie refuzate de toți lucrătorii autorităților publice.

**7. Introducerea unor structuri guvernamentale ce ar avea ca scop interzicerea activității clandestine și neetice.** Începînd cu anul 1978, în Statele Unite ale Americii, în unitățile organizaționale cu niște măsuri de decont mai puternice, a fost rezultatul fondării oficiilor inspectorilor generali, oficiilor de etică. În 1981 a fost fondat Consiliul Prezidențial pentru Integritate și Eficiență. Sistemul Inspectorilor Generali, creat pentru ameliorarea eficienței și eficacității programelor guvernamentale, a fost împuțernicit la realizarea lui în anul 1988.

În condițiile noastre, la nivelul statului și administrației locale s-ar putea crea unități guvernamentale, care ar încuraja responsabilitatea cu un mecanism independent de supraveghere a citorva funcții importante, așa ca personalul, planificarea capitalului și dările de seamă electorale.

În unele țări, se folosesc și alte forme. Sunt diverse organizații profesionale, care își încurajează membrii pentru a oferi informații despre activitățile clandestine și alte abuzuri din agențiile lor și să le dea publicității, dacă ei consideră acest lucru o acțiune etică potrivită.

În aceste cazuri, opinia publică se divizează. Pentru unii, semnalarea faptelor neetice este considerată o manifestare de bază a responsabilității. Pentru alții - este o comportare răutăcioasă a funcționarilor nemulțumiți și un act de neloialitate organizațională.

În SUA se aplică diverse forme de încurajare a funcționarilor guvernamentali în „semnalarea faptelor neetice”, în anumite circumstanțe concrete și încurajare a organizațiilor ce activează pe teren.

Tot în Statele Unite a fost formulată și protejarea legală pentru opoziție. O schimbare radicală a constituit includerea tezelor semnalării faptelor neetice în Actul Reformă-

rii Serviciilor Civile din 1978. S-au creat două uniuni naționale noi: Oficiul Consiliului Special și Comisia pentru Protecția Sistemelor de Merit, fiecare pentru prevenirea represiunilor contra semnalării faptelor neetice și pentru lupta cu orice pierderi economice considerabile suferite de opoziție.

Asemănător, multe state au introdus legi pentru protecția semnalării faptelor neetice. Un număr crescând de state și multe guverne locale, de asemenea, au inițiat comisii pentru integritatea personală.

**8. Educația și discuțiile.** Problema educației în cazul dat trebuie să fie prioritară. Nu trebuie de pregătit revoluții în rezolvarea problemelor ce țin de codul de morală a funcționarilor, dar trebuie de elaborat programe noi de învățământ. Dar în pofida tendințelor de a schimba conceptele etice, rămîne nedorința de a reforma învățământul prin introducerea surselor etice. Instituțiile de învățământ mediu și superior ar trebui să ofere un curs de etică în programul de bază. Educația etică trebuie să devină o problemă importantă a națiunii. Toate organele și organizațiile interesate în încurajarea eticii prin educație trebuie să se solidarizeze în această direcție.

Cunoașterea lucrului, dragostea față de munca administrativă, atitudinea binevoitoare față de colegi, subalterni și vizitatori - iată calitățile principale care îl caracterizează multilateral pe funcționarul public.



*„Administrația publică se cere a fi organizată fundamentat,  
pe principii și metode ale bunei guvernări,  
consacrate internațional în țările democratice și prospere”*

**Traian Herseni**

---

# III

## STUDII PRIVIND PROCESUL DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

---



## REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE – OPERĂ COLECTIVĂ A NAȚIUNII (În preajma noilor alegeri)

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1995, nr. 1*

*„Instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință; ele o aduc la îndemâna poporului, ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerea. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobîndi spiritul libertății”*

*Alexis de Tocqueville*

Perioada de după 1990 pentru Republica Moldova poate fi definită ca epoca triumfului democrației și independenței, a stabilirii suveranității noului stat recunoscut de multe țări din lume. În societate au avut loc multe schimbări rapide și radicale, care au făcut să dispară sistemul totalitar, centralizat. Dar distrugerea vechilor structuri n-a implicat și apariția celor noi. Momentul euforic al victoriei democrației urma să fie succedat de unul mai dificil - cel al reconstrucției.

Adoptarea blocului de legi privind administrația publică locală e un bun prilej de a medita asupra problemelor majore ce țin de acest important domeniu al vieții noastre social-politice. Suntem în pragul alegerii consiliilor sătești și raionale, a primarilor și președinților comitetelor executive. Este vorba despre alegerea unui nou corp de lucrători și activiști ai organelor puterii locale, care vor munci în condiții cu totul noi și într-un cadru juridic mult mai adecvat perioadei de tranziție. Legea privind administrația publică locală, pe care atât de mult au așteptat-o funcționarii publici, le dă, în sfârșit, șansa de a-și exercita funcțiile conform cerințelor vremii, conform doleanțelor populației din localitățile administrate.

Dar, după cum deseori se întâmplă, drumul de la lege pînă la realizare e greu și plin

de obstacole neprevăzute, căci nu-i ușor să reformezi un mecanism, care ani de-a rândul a funcționat în alte ritmuri și cu altă destinație.

Fundamentală și extrem de serioasă a devenit întrebarea: cu ce înlocuim vechiul sistem? Desigur, cu unul democratic! Acesta ar fi cel mai just răspuns. Dar tot aici apare întrebarea, ce fel de sistem democratic, ce fel de democrație și, mai ales, cu cine o facem, această democrație? După cum au arătat cei 4 ani trăiți în condiții noi, această problemă este cea mai dificilă în etapa dată, iar rezolvarea ei necesită mulți, foarte mulți ani de muncă încordată.

Istoria a pus în sarcina noii generații construirea unei noi societăți democratice, bazată pe statul de drept, pe pluripartitism și economie de piață, o societate deschisă, orientată spre om, în care cetățeanul să fie subiect și nu obiect al proceselor social-politice.

Anume în această perioadă când în societate avem de rezolvat multe probleme complicate și grele, iar experiența organelor de stat și a celor ale autoadministrării locale este la o etapă inițială, e evidentă necesitatea de a apropia nivelul de decizie de cetățean și, în același timp, de a păstra legătura cu societatea globală, astfel încât participarea să fie bivalentă: concretă - la nivelul apropiat, local, caracterizată prin identitate, colectivitate; abstractă - la nivel global, statal, caracterizată prin interes general și solidaritate. Acesta trebuie să devină principiul de bază al reformei administrației publice, care e de dorit să se desfășoare cu ritmuri mai rapide în Republica Moldova.

### **I. Reforma administrației publice locale - un imperativ al prezentului**

Statul, respectiv puterea publică, trebuie să formeze acele mecanisme care să asigure manifestarea individului și largirea democrației, creînd mijloace care să permită cetățeanului să participe la gestionarea afacerilor publice și luarea deciziilor care îl privesc. Acest lucru se poate realiza atribuind mai multă putere autorităților administrației publice locale. Problema poate fi rezolvată numai în procesul reformei menționate.

Reforma administrației pentru multe țări nu reprezintă o problemă nouă. În ultimii 20 de ani, în țările occidentale, într-o formă sau alta, au reformat raporturile stabilite între statul central și puterile locale. Țara noastră, ca și celelalte țări ieșite din fosta Uniune, în rezolvarea acestei probleme se confruntă cu mai multe dificultăți, legate de moștenirea istorică, de procesul tranziției la o economie de piață, de integrare într-un nou context internațional. Interacțiunea acestor factori necesită o analiză obiectivă și o acțiune flexibilă adecvată.

În Republica Moldova procesul pe reformare a administrației publice a început odată cu reforma politică și, fiind un complex de acțiuni coerente, el se va realiza treptat,

cu obiective proprii fiecărei etape. În perioada ce s-a scurs după 1990 aceste trăsături s-au reflectat în unele acte politice și juridice adoptate de Parlamentul republicii, cum ar fi Constituția Republicii Moldova, legile cu privire la administrația publică locală, la alegerile locale, la organizarea administrativ-teritorială etc., precum și în Programul de activitate a Guvernului.

Acest important domeniu al administrației publice se conține și în dispozițiile privitor la organizarea și funcționarea Guvernului Moldovei și a întregii administrații publice centrale și locale, precum și într-o serie de alte acte normative adoptate de Președintele Republicii și de Guvern. Pe acest fundament juridic s-au edificat instituții noi, specifice unei administrații publice mai moderne.

Și totuși, după cum ne arată practica activității organelor centrale și locale, preocupările lor sunt concentrate mai mult asupra reformei economice. Privatizarea, restructurarea microeconomică, stabilizarea macroeconomică, relațiile economice externe sunt priorități absolute ale Guvernului, ale celorlalte organe centrale, iar organele locale continuă a se preocupa de treburile gospodărești cotidiene. Problema reformei administrației, mai ales a celei locale, ocupă în prezent un loc secundar pe lista de priorități.

Este evident faptul că elaborarea și aplicarea unor noi programe de reformă a administrației publice reprezintă o condiție importantă nu numai în desăvârșirea muncii organelor de conducere ale administrației și a aparatului său, ci și în realizarea reformei economice propriu-zise. O trăsătură caracteristică a reformei economice este, în momentul de față, rolul important pe care îl joacă instituțiile administrației publice în promovarea diverselor sale atribuții, întârzierea considerabilă a unor reforme, ori chiar alteori deformarea conținutului lor sunt o urmare a neajunsurilor din activitatea instituțiilor administrative însărcinate cu îndeplinirea lor. Și acesta e un adevăr incontestabil.

Trecerea de la o societate hipercentralizată cu structuri economice și politice de comandă, la o societate democratică, pluralistă, bazată pe mecanismele economiei moderne de piață, este un proces complicat, cu multe necunoscute ce presupune reconstruirea capitală, dar cu o mare responsabilitate, a cadrului legislativ și instituțional, aplicarea unor noi principii de organizare internă, atât la nivel macrosocial, cât și la nivel local, principii verificate și confirmate în practica țărilor înaintate.

Analizînd cu toată seriozitatea situația care o avem în etapa dată, ne putem convinge, că tranziția societății noastre a avansat pînă în punctul critic și este supusă unui aspru examen practic: reforma, propulsată pînă acum în mod prioritar de noile reglementări legislative și instituționale, trebuie să atingă și unitățile microeconomice și administrative,

pentru ca suflul noului să poată pătrunde în toate celulele organismului social, în sistemul ramificat al administrației publice din toate localitățile republicii. Numai atunci reforma va deveni un proces real, va sta la baza activității acestor organe, care prin acțiunile lor zilnice vor ajunge la implicarea cetățenilor în acest proces. Reforma administrației publice apare ca un obiectiv central, ca o problemă prioritară a procesului de creare a autorităților și instituțiilor necesare înfăptuirii unei administrări moderne. Aceasta ar asigura funcționarea lor în condiții ce ar asigura realizarea rolului și exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor cu care sunt investite, devenind, astfel, o componentă firească a procesului general de reformare social-economică a Republicii Moldova.

## **II. Obiective ale reformei în administrația publică locală**

Trăsăturile caracteristice ale reformei în administrația publică locală în etapa dată trebuie să fie: *desfășurarea în modul cel mai concret și pe baze științifice a acestui proces*, folosirea cât mai rațională a experienței țărilor dezvoltate în condițiile corelării depline cu obiectivele majore ale reformei social-economice, îmbunătățirea și perfecționarea cadrului organizatoric și funcțional al tuturor autorităților administrației publice, colaborarea și conlucrarea permanentă și bine planificată a lor cu organisme sociale (guvernamentale și neguvernamentale) interesate, cu structurile oficiale ale diferitelor comunități internaționale, concomitent cu creșterea competenței și probității profesionale a tuturor categoriilor de funcționari publici din administrație.

Realizarea acestui obiectiv presupune adoptarea unor noi reglementări, care să asigure, în condiții de eficiență sporită, aplicarea principiilor fundamentale, pe care se întemeiază administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale, consolidarea autonomiei locale.

Aceasta nu este o problemă nouă. După cum constată profesorul român Ioan Alexandru, tradiția autonomiei este foarte puternică în Marea Britanie. Aici organul local de conducere este conceput ca una din expresiile autentice ale democrației. În alte state ale Europei reformele structurilor locale, în sensul unei întăriri a autonomiei, sunt adesea legate de stabilirea sau de apariția democrațiilor. În Germania Federală soluția federală a fost impusă de aliați în 1947; în Italia instituția regionalismului datează de la Constituția din 1948; în Spania Constituția din 1978 introduce autonomia regională cu Comunitățile autonome. În Grecia, în Portugalia apariția sau întoarcerea democrației este însoțită de crearea colectivităților locale și chiar a regiunilor autonome<sup>1</sup>.

---

1. Structuri, mecanisme și instituții administrative. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 1992, p.120.

Consiliul Europei, constituit drept garant al dreptului omului, a recunoscut încă în 1957 importanța colectivităților locale, instituind un organism reprezentativ la nivel european - Conferința Permanentă a Puterilor Locale și Regionale devenind, de la 1 iunie 1994, Congresul Puterilor Locale Regionale ale Europei.

De o deosebită importanță istorică este și adoptarea în 1968 de către Comitetul de Miniștri a unei *Declarații de principii asupra autonomiei locale ce preconiza elaborarea și adoptarea unui instrument politico-juridic, care din iunie 1985 avea să devină convenția ce poartă numele de „Carta Europeană a Autonomiei Locale”* - documentul de referință comună cel mai complet și cel mai util pentru apărarea și consolidarea autonomiei locale în țările europene.

Elementele esențiale ale unei reale autonomii locale sunt: fundamentarea și consolidarea constituțională a principiului decentralizării puterii de la nivelul guvernului la nivelul comunităților locale; existența, în unitățile administrativ-teritoriale, a unor consilii alese, care să aibă organe executive responsabile; instituirea unor forme de participare directă a cetățenilor la luarea celor mai importante decizii; reglementarea clară a competențelor și responsabilităților ce revin colectivităților locale; consultarea acestora în luarea măsurilor ce le privesc, protecția limitelor lor teritoriale, adecvarea structurilor și mijloacelor administrative la misiunile ce le incumbă, asigurarea resurselor financiare necesare colectivităților locale, dreptul de asociere și protecție legală.

Asigurarea bunei funcționări a principiului autonomiei locale cere, considerăm noi, acționarea în câteva direcții principale și anume:

a) reevaluarea proprietăților (terenuri și clădiri) în corelație cu valoarea lor reală, care să constituie baza unei impozitări echitabile și pentru proprietar, dar și pentru societate, cu implicații directe în creșterea veniturilor bugetelor locale;

b) accelerarea eliberării titlurilor de proprietate și încheierea acestei acțiuni cât mai curînd posibil, pentru a putea deveni o sursă concretă de venituri din impozitul pe terenurile agricole ale populației, impozit care va constitui o sursă importantă pentru bugetele locale;

c) realizarea de venituri din gestionarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale prin căile și mijloacele prevăzute de lege;

d) elaborarea unor norme metodologice privind utilizarea și controlul utilizării eficiente a veniturilor bugetelor locale;

e) perfecționarea mecanismelor finanțării activităților administrației publice locale, inclusiv prin promovarea unui sistem adecvat de credite pentru colectivitățile locale,

care să permită finanțarea unor obiective de investiții de interes local și care să conducă la implicarea nemijlocită a autorităților locale în selectarea obiectivelor de investiții prioritare, în inventarierea necesităților de credite, stabilirea modalităților de garantare a creditelor și, implicit, în evaluarea mărimii taxelor suplimentare pe care trebuie să le plătească populația;

f) descentralizarea serviciilor publice și realizarea unor astfel de servicii în concordanță cu cerințele locale.

Istoria a demonstrat foarte convingător, că în statele de drept „ordinea juridică trebuie să plece de la autolimitarea puterilor statului, căci numai atunci când statul își autolimitează puterile sale înăuntrul sistemului de organizare pe care și l-a dat prin legea lui de organizare - Constituția - obligându-se să creeze sistemul dreptului pozitiv în conformitate cu ea și să se supună acestui drept pozitiv la rînd cu cei pentru care a fost creat, putem vorbi despre statul de drept”<sup>2</sup>.

Aici putem constata, că problema trecerii de la conducerea centralizată a statelor - la laturii administrative a activității acestora - la descentralizarea administrativă, la transmiterea unei părți din atribuțiile, componentele și responsabilitățile Guvernului, a organelor de specialitate ale administrației publice centrale către autoritățile locale ale administrației publice, a apărut nu de azi și nici de ieri, ci de zeci și chiar de mai mulți ani în urmă, începînd cu Revoluția Franceză din 1789, în secolul trecut în Europa această problemă a devenit o temă de discuții foarte răspîndită.

Se cere elaborarea unui Program național și a unui cadru organizatoric și instituțional adecvat de formare și perfecționare a întregului personal din administrația publică, sprijinirea organică și buna funcționare a organismelor neguvernamentale reprezentative ale autorităților administrației publice locale și conlucrarea cu acestea.

Un obiectiv esențial pentru reformarea administrației locale este *cunoașterea mai îndeaproape a vieții oamenilor pe teren* pentru ca instituțiile respective să răspundă prompt la nevoile lor, la complexitatea și specificul problemelor cu care se confruntă comunitățile locale.

Cea mai bună modalitate de a valorifica eficient resursele și inițiativele locale, de a dinamiza activitățile economice și modernizarea serviciilor prin pîrghiile privatizării și ale unei noi practici manageriale în administrația locală este deschiderea orizontului spre politici de factură democratică. Aceasta este calea pe care reforma își va împlini

---

2. Neculai Pepelea, Corneliu Moroșanu, Ion Serbina, Nicolae Iftimie. „Administrația publică locală”, „Cronica”, 1994, p. 8.

rolul său social, va putea contribui la îmbunătățirea cadrului de viață și a raporturilor de muncă, la protejarea grupurilor defavorizate, la stimularea vieții culturale și spirituale, la renașterea, păstrarea și dezvoltarea tradițiilor locale.

*O direcție importantă spre care trebuie să fie orientat procesul de reformă în administrația publică este consolidarea cadrului corespunzător pentru realizarea, în condiții de calitate superioară și eficientă, a serviciilor publice cu caracter prestator, social și edilitar-gospodăresc.*

Se are în vedere, în primul rând, descentralizarea într-un ritm mai accentuat a acelor activități care se află în prezent în sfera de preocupări ale unor ministere și organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului.

### **III. Organizarea procesului de reformare a administrației publice locale**

Încercări de a înfăptui reforme în administrația publică au fost multe, în diferite țări și în etape diferite. Unele încercări s-au făcut și la noi în republică, dar nu au fost duse la bun sfârșit, fiindcă se reduceau, în esență, la reorganizarea administrativă. Se creau autorități și instituții necesare înfăptuirii unei administrări moderne, în timp ce reformele-cheie, în special cele legate de autonomia financiară și patrimonială, nu au fost realizate, iată de ce este necesar de a sublinia că *procesul de reformare a administrației publice, fiind prin natura sa un act politic și juridic cu implicații sociale deosebite, nu este și nici nu poate fi un proces unilateral, un act „secret” sau unul de „bunăvoință” al statului*. El este și trebuie să fie opera colectivă a națiunii, a societății și, deci, accentuăm: înfăptuirea reformei în administrația publică este o datorie a autorităților statale, a organismelor sociale nestatale, a colectivităților organizate în cadru legislativ.

Reforma în administrația publică locală trebuie să se realizeze în baza programului elaborat de Guvern și acceptat de Parlament. Sarcina realizării acestui program revine tot Guvernului, care conform art. 96 din Constituție, „... asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice”.

Realizarea obiectivelor și a sarcinilor reformei în administrația publică locală este determinată în mod hotărâtor de o temeinică pregătire profesională a personalului din acest sector, indiferent de treapta ierarhică pe care se află.

Astăzi în activitatea organelor administrației publice sunt multe dificultăți, dintre care cea mai importantă este contradicția dintre exigența crescândă față de competența funcționarilor din administrația publică și competența lor reală.

În administrația publică locală (și nu numai) în ultimii ani au fost angajați mulți funcționari, care nu au o pregătire adecvată specificului acestui domeniu, din care cauză



multe probleme nu sunt soluționate în conformitate cu cerințele legilor.

Pornind de la această stare de lucruri, Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pune pe prim-plan întocmirea unor programe, care să ofere audienților un vast volum de cunoștințe necesare desfășurării optime a activității din administrația publică în general și din cea locală în special.

Ținând cont de faptul că întreaga activitate de reformare a administrației publice are ca scop sporirea eficienței în satisfacerea optimă a cerințelor actuale ale colectivităților locale în această perioadă de tranziție spre economia de piață, considerăm că procesului de formare și perfecționare a tuturor funcționarilor din administrația publică locală trebuie să i se atribuie o importanță primordială. În mod special se va acorda atenție noilor angajați în administrația publică locală și categoriei de funcționari aleși sau numiți care dețin posturi de conducere în organele acestora.

Pentru a antrena un număr cât mai mare de persoane în procesul de pregătire și perfecționare s-ar cere ca fiecare oraș, fiecare raion să-și elaboreze o strategie care să cuprindă toate categoriile de funcționari luându-se în considerație nivelul lor de pregătire, cerințele actuale și perspectiva promovării lor. Numai în felul acesta am putea asigura o instruire eficientă și am garanta soluționarea tuturor problemelor cu care se confruntă unitățile administrativ-teritoriale în această perioadă.

Din păcate, nu toate autoritățile administrației publice locale manifestă o înțelegere justă a problemei. Comitetele executive raionale, primăriile orașelor, ministerele și departamentele sunt chemate să participe activ la procesul de selectare și recomandare la studii în Academie a celor mai cu perspectivă funcționari. În majoritatea cazurilor se procedează anume așa. Dar se mai întâmplă, că se manifestă o atitudine formală față de această chestiune, nu se studiază profund candidaturile propuse, recomandându-se persoane, care nu au pregătirea corespunzătoare pentru a fi înmatriculate, ori care nu au nimic comun cu administrarea publică.

Instruirea profesională a funcționarilor din administrația publică locală este un proces continuu și de lungă durată, de aceea permanența preocupărilor pentru realizarea acestui proces cere o anumită etapizare. În prezent în organele autoadministrării locale își desfășoară activitatea peste 20 mii de funcționari. Dacă avem în vedere, că și în serviciile tehnice ale autorităților publice locale lucrează mulți oameni, etapizarea procesului de pregătire și perfecționare impune necesitatea înființării în anumite zone ale republicii a unor noi centre teritoriale de perfecționare.

Alegerile locale vor contribui la selectarea unui nou contingent de funcționari publici,

care sunt chemați să lucreze pe nou. Dar odată cu publicarea legii despre alegerile locale și fixarea datei efectuării acestora au apărut și unele păreri contradictorii privitor la modul de organizare și desfășurare a lor. Mulți sunt de părerea, că populația în prezent este cu mult mai pasivă ca altă dată și că e problematic activismul ei atât în perioada pregătitoare, cât și în ziua alegerilor. Începem să ne deprindem de acum cu o prezență minimală a populației la adunările electorale și chiar la urnele de votare. Lumea însă ar trebui să înțeleagă că neparticiparea la această campanie politică de mare importanță e numai în detrimentul alegătorilor. Dacă sătenii vor să aibă o primărie cu oameni competenți, cu un primar pregătit din toate punctele de vedere și patriot al satului, ei trebuie să lupte pentru aceasta. Într-o democrație reprezentativă votul e cea mai obișnuită formă de participare, o formă de manifestare civică a cetățeanului, chiar dacă, prezentându-se la votare el se pronunță împotriva candidaturilor propuse.

Nu sunt rare cazurile când neparticiparea populației în campania electorală a implicat venirea la puterea locală a unor forțe distructive.

Fiecare cetățean se confruntă cu aceste opțiuni de participare. Este mult mai sănătos pentru sistemul politic dacă cetățenii se angajează în acțiuni constructive, spre deosebire de unii, care preferă să conchidă că participarea este nesemnificativă și optează pentru neglijarea ei sau pentru abandonarea totală a scenei politice.

Ce schimbări esențiale am preconiza să obținem realizând reforma \_administrației locale?

În primul rînd, să obținem o schimbare instituțională, adică să perfecționăm relațiile dintre administrația centrală și cea locală. Se au în vedere așa relații dintre autoritatea de vîrf și celelalte autorități ale administrației publice cum sunt: între organul de vîrf al administrației publice și autoritățile locale cu competență generală; între autoritatea de vîrf a administrației publice și autoritățile locale de specialitate.

Se vor schimba în procesul reformei și relațiile între autoritățile administrației publice locale - dintre consiliile locale și primari. Se vor forma relații noi și cu elementele exterioare sistemului autorităților administrației publice: cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă; cu autoritățile publice care exercită puterea judecătorească; cu organizațiile neguvernamentale; cu cetățenii.

Aceste schimbări esențiale de relații prezintă de fapt transferul de putere, adică de autoritate și mijloace de la Guvern și instituțiile administrației centrale către autoritățile locale. Odată cu acest transfer de autoritate, responsabilitate și mijloace trebuie să se facă și o schimbare a raporturilor dintre cele două administrații - cea centrală și cea locală

- și o reformă complementară a administrației centrale. Adică este vorba de o trecere treptată în responsabilitatea autorităților locale a unor domenii coordonate acum direct de ministere (educația, sănătatea, ordinea publică, protecția mediului înconjurător etc.). Dar aici este necesar de subliniat câteva aspecte.

**Primul.** Reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare în etape, pe trepte. Administrația centrală va transfera resurse autorităților locale iar acestea, la rândul lor, le vor folosi cu chibzuință purtând răspundere de noile funcții.

**Al doilea** moment important este rolul care îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc în localități, chiar dacă ele se vor administra autonom. Autoritățile locale au în grija lor localitățile cu toate problemele populației de acolo, pe când Guvernul e responsabil de întreaga țară.

Ca rezultat al reformei se vor schimba și obiectivele. Principalul este de a transforma administrația într-o rețea de instituții care nu domină și controlează populația și comportamentele sociale, ci, dimpotrivă, îi oferă acesteia servicii de care are nevoie zilnic: educație, asistență sanitară, asistență socială, servicii comunale etc.

Și, în sfârșit, în procesul reformei administrației este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind, astfel, la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor lor reciproce.

Dacă aceste schimbări nu vor avea loc, reforma instituțională și legislativă va rămîne doar pe hîrtie, așa cum s-a întîmplat de mai multe ori, iar în felul acesta nu vom rezolva problemele economice, sociale, în genere nu vom obține o reformare a societății noastre.

Experiența anilor de democratizare a societății, de tranziție spre economia de piață confirmă faptul că trebuie să revedem și să punem o bază modernă activității administrației publice, introducînd principiile competenței și ale managementului eficient.

Noi am moștenit structuri supercentralizate, în care inițiativa locală era încătușată, nemaivorbind de autonomizarea acestor organe. Activitatea autorităților locale este încă timidă, insuficient adaptată la cerințele vremii, paralizată adesea de fenomenele corupției și incompetenței, de o conduită birocratică dintre cele mai nefaste. Nu corespund timpului și nici principiilor democratizării societății raporturile dintre organisme centrale și cele locale, dintre atribuțiile și responsabilitățile lor, ceea ce nu permite a se ajunge la o colaborare dinamică, la o circulație activă a informației. Lichidarea acestor și altor dificultăți în administrația publică în mod hotărîtor va depinde de elaborarea unui program concret de înfăptuire a reformei în acest domeniu de activitate a statului și a autorităților locale, reforma administrației publice fiind considerată o necesitate prioritară.

## REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE – UN IMPERATIV AL TIMPULUI

*„Moldova Suverană”,  
nr. 26 din 14.02.1995,  
nr. 27 din 16.02.1995,  
nr. 28 din 21.02.1995*

Adoptarea blocului de legi privind administrarea publică locală e un bun prilej de a medita asupra problemelor majore ce țin de acest important domeniu al vieții noastre social-politice. Suntem în pragul alegerilor consiliilor sătești și raionale, ale primarilor și președinților comitetelor executive. Este vorba despre alegerea unui nou corp de lucrători și activiști ai organelor puterii locale, care vor munci în condiții cu totul noi și într-un cadru juridic mult mai adecvat perioadei de tranziție. Legea privind administrația publică locală, pe care atât de mult au așteptat-o funcționarii publici, le dă în sfârșit șansa de a-și exercita funcțiile conform cerințelor vremii, conform doleanțelor populației din localitățile administrate.

Dar, după cum deseori se întâmplă, drumul de la lege pînă la realizare e greu și plin de obstacole neprevăzute, căci nu-i ușor să reformezi un mecanism, care ani de-a rîndul a funcționat în alte ritmuri și cu altă destinație.

Fundamentală și extrem de serioasă a devenit întrebarea: cu ce înlocuim vechiul sistem? Desigur, cu unul democratic! Acesta ar fi cel mai just răspuns. Dar tot aici apare întrebarea: ce fel de sistem democratic, ce fel de democrație și, mai ales, cu cine o facem, această democrație? După cum au arătat cei 4 ani trăiți în condiții noi, această problemă este cea mai dificilă în etapa dată, iar rezolvarea ei necesită mulți, foarte mulți ani de muncă încordată.

Istoria a pus în sarcina noii generații construirea unei noi societăți - democratice, bazate pe statul de drept, pe pluripartitism și economie de piață, o societate deschisă, orientată spre om, în care cetățeanul să fie subiect și nu obiect al proceselor social-politice.

Statul, respectiv puterea publică, trebuie să formeze acele mecanisme care să permită manifestarea individului și lărgirea cadrului democratic, creînd mijloace care să permită cetățeanului participarea la gestionarea afacerilor publice și luarea deciziilor care îl privesc, iar acest lucru se poate realiza atribuind mai multă putere autorităților administrației publice locale. Problema poate fi rezolvată numai în procesul reformei menționate.

În Republica Moldova procesul de reformare a administrației publice a început odată cu reforma politică și, fiind un complex de acțiuni coerente, el se va realiza treptat, cu obiective proprii fiecărei etape. În perioada ce s-a scurs după 1990 aceste trăsături s-au reflectat în unele acte politice și juridice adoptate de către Parlamentul republicii, cum ar fi Constituția Republicii Moldova, legile cu privire la administrația publică locală, la alegerile locale, organizarea administrativ-teritorială etc., precum și în Programul de activitate a Guvernului. Este evident faptul că elaborarea și aplicarea unor noi programe de reformă a administrației publice reprezintă o condiție importantă nu numai în desăvîrșirea muncii organelor de conducere ale administrației și a aparatului său, ci și în realizarea reformei economice propriu-zise.

O trăsătură caracteristică a reformei economice este, în momentul de față, rolul important pe care îl joacă instituțiile administrației publice în promovarea diverselor sale atribuții. Întîrzierea considerabilă a unor reforme, ori chiar alteori deformarea conținutului lor sunt o urmare a neajunsurilor din activitatea instituțiilor administrative însărcinate cu executarea lor. Și acesta e un adevăr incontestabil.

Trecerea de la o societate hipercentralizată cu structuri economice și politice de comandă la o societate democratică, pluralistă, bazată pe mecanismele economiei moderne de piață, este un proces complicat, cu multe necunoscute ce presupune reconstruirea capitală, dar cu o mare responsabilitate, a cadrului legislativ și instituțional, aplicarea unor noi principii de organizare internă atît la nivel macrosocial, cit și la nivel local, verificate și confirmate în practica țărilor înaintate.

Analizînd cu toată seriozitatea situația care o avem în etapa dată, ne putem convinge că tranziția societății noastre a avansat pînă în punctul critic și este supusă unui aspru examen practic: reforma propulsată pînă acum în mod prioritar de noile reglementări legislative și instituționale trebuie să atingă și unitățile microeconomice și administrative, pentru ca suflul noului să poată pătrunde în toate celulele organismului social, în sistemul ramificat al administrației publice din toate localitățile republicii. Numai atunci reforma va deveni un proces real, va sta la baza activității acestor organe, care prin ac-

țiunile lor zilnice în această direcție vor ajunge la implicarea cetățenilor în acest proces.

Reforma administrației publice apare ca un obiectiv central, ca o problemă prioritară a procesului de creare a autorităților și instituțiilor necesare înfăptuirii unei administrări moderne. Aceasta ar asigura funcționarea lor în condiții ce ar asigura realizarea rolului și exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor cu care sunt investite, devenind, astfel, o componentă firească a procesului general de reformare social-economică a Republicii Moldova.

### *1. Obiective ale reformei în administrația publică locală*

Trăsăturile caracteristice ale reformei în administrația publică locală în etapa dată trebuie să fie: desfășurarea în modul cel mai concret și pe baze științifice a acestui proces, folosirea cât mai rațională a experienței țărilor dezvoltate în condițiile corelării depline cu obiectivele majore ale reformei social-economice, îmbunătățirea și perfecționarea cadrului organizatoric și funcțional al tuturor autorităților administrației publice, colaborarea și conlucrarea permanentă și bine planificată a lor cu organismele sociale (guvernamentale și neguvernamentale) interesate, cu structurile oficiale ale diferitelor comunități internaționale, concomitent cu creșterea competenței și probității profesionale ale tuturor categoriilor de funcționari publici din administrație.

Elementele esențiale ale unei reale autonomii locale sunt: fundamentarea și consolidarea constituțională a principiului decentralizării puterii de la nivelul guvernului la nivelul comunităților locale; existența, în unitățile teritorial-administrative, a unor consilii alese, care să aibă organe executive, responsabile; instituirea unor forme de participare directă a cetățenilor la luarea celor mai importante decizii; reglementarea clară a competențelor și responsabilităților ce revin colectivităților locale, consultarea acestora în luarea măsurilor ce le privesc, protecția limitelor lor teritoriale; adecvarea structurilor și mijloacelor administrative la misiunile ce le incumbă, asigurarea resurselor financiare necesare colectivităților locale, dreptul de asociere și protecție legală.

Asigurarea bunei funcționări a principiului autonomiei locale cere, considerăm noi, acționarea în câteva direcții principale și anume:

a) reevaluarea proprietăților (terenuri și clădiri) în corelație cu valoarea lor reală, care să constituie baza unei impozitări echitabile și pentru proprietar, dar și pentru societate, cu implicații directe în creșterea veniturilor bugetelor locale;

b) accelerarea eliberării titlurilor de proprietate și încheierea acestei acțiuni cât mai curând posibil, pentru a putea deveni o sursă concretă de venituri din impozitul de pe terenurile agricole ale populației, impozit care va constitui o sursă importantă pentru bugetele locale;

c) realizarea de venituri din gestionarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, prin căile și mijloacele prevăzute de lege;

d) elaborarea unor norme metodologice privind utilizarea și controlul utilizării eficiente a veniturilor bugetelor locale;

e) perfecționarea mecanismelor finanțării activităților administrației publice locale, inclusiv prin promovarea unui sistem adecvat de credite pentru colectivitățile locale, care să permită finanțarea unor obiective de investiții de interes local și care să conducă la implicarea nemijlocită a autorităților locale în selectarea obiectivelor de investiții prioritare, în inventarierea necesităților de credite, stabilirea modalităților de garantare a creditelor și, implicit, evaluarea mărimii taxelor suplimentare pe care trebuie să le plătească populația;

f) descentralizarea serviciilor publice și realizarea unor astfel de servicii în concordanță cu cerințele locale.

Cea mai bună modalitate de a valorifica eficient resursele și inițiativele locale, de a dinamiza activitățile economice și modernizarea serviciilor prin pîrghiile privatizării și ale unei noi practici manageriale în administrația locală este deschiderea orizontului spre politici de factură democratică. Aceasta este calea pe care reforma își va împlini rolul său social, va putea contribui la îmbunătățirea cadrului de viață și a raporturilor de muncă, la protejarea grupurilor defavorizate, la stimularea vieții culturale și spirituale, la renașterea, păstrarea și dezvoltarea tradițiilor locale.

O direcție importantă spre care trebuie să fie orientat procesul de reformă în administrația publică este consolidarea cadrului corespunzător pentru realizarea, în condiții de calitate superioară și eficientă, a serviciilor publice cu caracter prestator, social și edilitar-gospodăresc.

Se are în vedere, în primul rînd, descentralizarea într-un ritm mai accentuat a acelor activități care se află în prezent în sfera de preocupări ale unor ministere și organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului.

Procesul de reformare a administrației publice, fiind prin natura sa un act politic și juridic cu implicații sociale deosebite, nu este și nici nu poate fi un proces unilateral, un act „secret” sau unul de „bunăvoință” al statului. El este și trebuie să fie opera colectivă a națiunii, a societății și, deci, accentuăm: înfăptuirea reformei în administrația publică este o datorie a autorităților statale, a organismelor sociale nestatale, a colectivităților organizate în cadru legislativ.

Reforma în administrația publică locală trebuie să se realizeze în baza programului

elaborat de Guvern și acceptat de Parlament. Sarcina realizării acestui program revine tot Guvernului, care conform art. 96 din Constituție „...asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice”.

Realizarea obiectivelor și a sarcinilor reformei în administrația publică locală este determinată în mod hotărâtor de o temeinică pregătire profesională a personalului din acest sector, indiferent de treapta ierarhică pe care se află.

Astăzi în activitatea organelor administrației publice sunt multe dificultăți, dintre care cea mai importantă este contradicția dintre exigența crescândă față de competența funcționarilor din administrația publică și competența lor reală.

În administrația publică locală (și nu numai) în ultimii ani au fost angajați mulți funcționari, care nu au o pregătire adecvată specificului acestui domeniu, din care cauză multe probleme nu sunt soluționate în conformitate cu cerințele legilor.

Pornind de la această stare de lucruri, Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pune pe prim-plan întocmirea unor programe, care să ofere audienților un vast volum de cunoștințe necesare desfășurării optime a activității din administrația publică, în general, și din cea locală, în special.

Ținând cont de faptul că întreaga activitate de reformare a administrației publice are drept scop sporirea eficienței și satisfacerea optimă a cerințelor actuale ale colectivităților locale în această perioadă de tranziție spre economia piață, considerăm că procesului de formare și perfecționare a tuturor funcționarilor din administrația publică locală trebuie să i se atribuie importanță primordială. În mod special se va acorda atenție noilor angajați în administrația publică locală și categoriei de funcționari aleși sau numiți care dețin posturi de conducere în organele acestora.

Pentru a antrena un număr cât mai mare de persoane în procesul de pregătire și perfecționare s-ar cere ca fiecare oraș, fiecare raion să-și elaboreze o strategie care să cuprindă toate categoriile de funcționari luându-se în considerație nivelul lor de pregătire, cerințele actuale și perspectiva promovării lor. Numai în felul acesta am putea asigura o instruire eficientă și am garanta soluționarea tuturor problemelor, cu care se confruntă unitățile administrativ-teritoriale în această perioadă.

Din păcate, nu toate autoritățile administrației publice locale manifestă o înțelegere justă a problemei. Comitetele executive raionale, primăriile orașelor, ministerele și departamentele sunt chemate să participe activ la procesul de selectare și recomandare la studii în Academie a celor mai dotați funcționari. În majoritatea cazurilor se procedează anume așa. Dar se mai întâmplă că se manifestă o atitudine formală față de această



chestiune, nu se studiază profund candidaturile propuse, recomandându-se persoane, care nu au pregătirea corespunzătoare pentru a fi înmatriculați, ori care nu au nimic comun cu administrarea publică.

Instruirea profesională a funcționarilor din administrația publică locală este un proces continuu și de lungă durată, de aceea preocupările pentru realizarea acestui proces cer o anumită eșalonare pe etape. În prezent, în organele autoadministrării locale își desfășoară activitatea peste 20 mii funcționari. Dacă avem în vedere că și în serviciile tehnice ale autorităților publice locale lucrează mulți oameni, această eșalonare impune necesitatea înființării în anumite zone ale republicii a unor noi centre teritoriale de perfecționare.

Alegerile locale vor contribui la selectarea unui nou contingent de funcționari publici, care sunt chemați să lucreze pe nou. Dar odată cu publicarea legii despre alegerile locale și fixarea datei efectuării acestora au apărut și unele păreri contradictorii privitor la modul de organizare și desfășurare a lor. Mulți sunt de părerea că populația în prezent este cu mult mai pasivă ca altădată și că e problematic activismul ei atât în perioada pregătitoare, cât și în ziua alegerilor. Începem să ne deprindem de acum cu o prezentare minimală a populației la adunările electorale și chiar la urnele de votare. Lumea însă ar trebui să înțeleagă că neparticiparea la această campanie politică de mare importanță e numai în detrimentul alegătorilor. Dacă sătenii vor să aibă o primărie cu oameni competenți, cu un primar pregătit din toate punctele de vedere și patriot al satului, ei trebuie să lupte pentru aceasta, într-o democrație reprezentativă votul e cea mai obișnuită formă de participare, o formă de manifestare civică a cetățeanului, chiar dacă, prezentându-se la votare, el se pronunță împotriva candidaturilor propuse.

Nu sunt rare cazurile când neparticiparea populației în campania electorală a implicat venirea la putere locală a unor forțe distructive.

Fiecare cetățean se confruntă cu aceste opțiuni de participare. Este mult mai sănătos pentru sistemul politic dacă cetățenii se angajează în acțiuni constructive, spre deosebire de unii, care preferă să conchidă că participarea este nesemnificativă și optează pentru neglijarea ei sau pentru abandonarea totală a scenei politice.

Ce schimbări esențiale am preconiza să obținem realizând reforma administrației locale?

În primul rând, să obținem o schimbare instituțională, adică să perfecționăm relațiile dintre administrația centrală și cea locală. Se au în vedere așa relații dintre autoritatea de vîrf și celelalte autorități ale administrației publice cum sunt: între organul de vîrf al

administrației publice și autoritățile locale cu competență generală; între autoritatea de vîrf a administrației publice și autoritățile locale de specialitate.

Se vor schimba în procesul reformei și relațiile între autoritățile administrației publice locale dintre consiliile locale și primari. Se vor forma relații noi și cu elementele exterioare sistemului autorităților administrației publice: cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă; cu autoritățile publice care exercită puterea judecătorească; cu organizațiile neguvernamentale; cu cetățenii.

Aceste schimbări esențiale de relații prezintă de fapt transferul de putere, adică de autoritate și mijloace de la Guvern și instituțiile administrației centrale către autoritățile locale. Odată cu acest transfer de autoritate, responsabilitate și mijloace trebuie să se facă și o schimbare a raporturilor dintre cele două administrații - cea centrală și cea locală - și o reformă complementară a administrației centrale. Adică este vorba de o trecere treptată în responsabilitatea autorităților locale a unor domenii coordonate acum direct de ministere (educația, sănătatea, ordinea publică, protecția mediului înconjurător etc.), dar aici este necesar de subliniat cîteva aspecte.

În primul rînd, reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare în etape, pe trepte. Administrația centrală va transfera resurse autorităților locale, iar acestea, la rîndul lor, le vor folosi cu chibzuință purtînd răspundere de noile funcții.

În al doilea rînd, un moment important este rolul ce îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc în localități, chiar dacă ele se vor administra autonom. Autoritățile locale au în grija lor localitățile cu toate problemele populației de acolo, pe cînd Guvernul e responsabil de întreaga țară.

Ca rezultat al reformei se vor schimba și obiectivele. Principalul este de a transforma administrația într-o rețea de instituții care nu domină și controlează populația și comportamentele sociale, ci, dimpotrivă, îi oferă acesteia servicii de care are nevoie zilnic: educație, asistență sanitară, asistență socială, servicii comunale etc.

Și, în sfîrșit, în procesul reformei administrației este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind astfel la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor lor reciproce.

Dacă aceste schimbări nu vor avea loc, reforma instituțională și legislativă va rămîne doar pe hîrtie, așa cum s-a întîmplat în mai multe cazuri. Iar în felul acesta nu vom rezolva problemele economice, sociale, în genere, nu vom obține o reformare a societății noastre.

Experiența anilor de democratizare a societății, de tranziție spre economia de piață

confirmă faptul că trebuie să revedem și să punem o bază modernă a activității administrației publice, introducând principiile competenței și ale managementului eficient.

Noi am moștenit structuri supercentralizate, în care inițiativa locală era încătușată, nemaivorbind de autonomizarea acestor organe. Activitatea autorităților locale este încă timidă, insuficientă, adaptată la cerințele vremii, paralizată adesea de fenomenele corupției și incompetenței, de o conduită birocratică dintre cele mai nefaste. Nu corespund timpului și nici principiilor democratizării societăți raporturile dintre organismele centrale și cele locale, dintre atribuțiile și responsabilitățile lor, ceea ce nu permite a se ajunge la o colaborare dinamică, la o circulație activă a informației. Lichidarea acestor și altor dificultăți în administrația publică în mod hotărâtor va depinde de elaborarea unui program concret de înfăptuire a reformei în acest domeniu de activitate a statului și a autorităților locale, reforma administrației publice fiind considerată necesitate prioritară.

## NOUA HARTĂ ADMINISTRATIVĂ NU E UN SCOP ÎN SINE

„Moldova Suverană”,  
nr. 247 din 07.12.2000

*Reforma administrației publice este concepută ca o activitate de mari proporții, urmărindu-se, în principal, scopul descentralizării, cu alte cuvinte, transmiterea sarcinilor și împuternicirilor administrației de stat (inclusiv al subdiviziunilor pe teren) către organele autoadministrării locale. Ea cuprinde concomitent administrația de pe teren - de jos pînă sus, precum și administrația publică centrală, inclusiv restructurarea ministerelor și departamentelor de stat, este orientată spre crearea unui sistem mai rațional de guvernare a statului. Descentralizarea la scară mare a statului, nu este altceva decît crearea condițiilor favorabile pentru funcționarea mai eficientă a organelor autorităților publice.*

Organizarea de stat se va îmbogăți, pe seama noilor organe autonome sub aspect juridic și real, care se vor bucura de un mandat politic și democratic al încrederii. Dar despre succesul reformei administrației publice vom putea vorbi numai atunci, cînd organele noi ale puterii vor acționa în interesul populației locale cu mai multă eficiență, decît serviciile de stat atît de menire generală, cît și specială care mai există.

Așadar, pașii reformatori ai guvernului pot fi estimați astăzi numai din punctul de vedere al creării condițiilor pentru activitatea eficientă a noilor organe ale administrației publice, în primul rînd, sub aspectul creării unei legislații eficace în stare să contureze structura puterii și atribuțiile ei.

Reforma urmărește două scopuri principale:

- a) consolidarea noii organizări administrativ-teritoriale a Republicii Moldova;
- b) crearea instituțiilor societății civile în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, potrivit căreia instituirea organelor de autoadministrare la toate

nivelurile organizării administrativ-teritoriale a țării constituie condiția principală a realizării principiului asistenței din partea statului.

Reforma prevede implementarea celor trei segmente temeinic elaborate ale autorității publice, fiecare dintre ele avînd conturat un spectru de sarcini specifice.

La modul cel mai general, e vorba de trei categorii principale de sarcini:

1. Autoadministrarea, adică adoptarea hotărîrilor întru rezolvarea unor probleme concrete, stabilirea regulilor și normelor administrative, monitorizarea respectării legilor.

2. Dirijarea procesului de transformări, cu alte cuvinte, elaborarea politicii generale a dezvoltării curente, precum și a strategiei pentru fiecare din sferele activității sociale.

3. Conducerea sferei deservirii sociale a populației, altfel spus, crearea condițiilor pentru căpătarea studiilor, pentru asistența socială etc.

Una din sarcinile reformei este rezervarea pentru fiecare segment al vieții sociale a unui anumit gen de activitate. Astfel, aparatul administrativ central - guvernul și departamentele centrale - poartă răspundere pentru propulsarea procesului de transformări și pentru ameliorarea activității administrative. De sfera deservirii sociale, organele centrale se ocupă doar sporadic, stabilind, bunăoară, norme și standarde la scara întregii țări. Descentralizarea sarcinilor sociale trebuie să determine segmentul central de a-și concentra activitatea asupra sarcinilor cu caracter strategic și asupra apărării intereselor statului.

Activitatea segmentului regional al autorității publice necesită o examinare mai amănunțită. În cadrul reformei administrativ-teritoriale a fost creată atît instituția prefectului, cît și consiliile județene. Sarcinile puse pe seama prefectilor au din punct de vedere teoretic un caracter pur administrativ. Principala lor atribuție este controlul asupra respectării legilor de către persoanele fizice și juridice (inclusiv de către organele autoadministrării locale) în limitele departamentului, precum și asigurarea securității și menținerea ordinii publice.

Principala sarcină a organelor județene de autoadministrare, adică a consiliilor o constituie dirijarea proceselor transformărilor – elaborarea și realizarea strategiei dezvoltării județului. Sfera deservirii sociale, luată în ansamblu (de exemplu, instituțiile de învățămînt superior și mediu de specialitate, instituțiile ocrotirii sănătății etc.) se află, de asemenea, în subordonarea autoadministrării.

Segmentul local al autorității publice îl constituie organele de autoadministrare județene și subdiviziunile lor în fostele raioane, datorită cărora poate fi gestionată mai

eficient sfera deservirii sociale (bunăoară, instituțiile de învățământ mediu, spitalele etc.). Activitatea segmentului local al autorității publice (consiliile locale și primarii comunelor) este concentrată, în temei, la soluționarea problemelor de interes local. Ele însă, adeseori, întreprind și măsuri administrative care pot avea caracter de misiuni de stat, prevăzute de legislație. Lipsa reprezentantului administrației guvernamentale la acest nivel face ca o parte din sarcinile de autoadministrare, ce urmează a fi realizate în „imediată apropiere” a cetățenilor, sunt puse tot pe seama segmentului respectiv.

O condiție obligatorie a creării celor trei segmente strict delimitate ale autorităților publice a devenit introducerea în republică a organizării teritoriale cu trei trepte. Noua hartă administrativă, care a făcut obiectul unei aprinse discuții social-politice, nu a fost un scop în sine, ci doar un mijloc pentru atingerea scopului. Apariția unităților teritoriale mari creează în cel mai înalt grad cadrul teritorial adecvat pentru activitatea autorităților publice în interesul dezvoltării civilizate a teritoriilor. Crearea județelor a fost, la rîndul său, o măsură necesară întru sprijinirea sistemului de servicii sociale de către consiliile județene.

În afară de aceasta, datorită reformei, a fost făcut un mare pas în direcția reglementării administrației publice. În sistemul nostru juridic a apărut noțiunea de putere administrativă generală. Această varietate de administrație publică contribuie la obținerea unor rezultate mai bune în activitatea structurilor statale pe un anumit teritoriu, în primul rînd, în ceea ce privește ordinea publică și securitatea.

La treptele inferioare puterea pe teren o exercită organele autoadministrării locale. În cadrul reformei s-a produs o fuziune a serviciilor de pază, de inspectare etc. la nivel județean. Astfel, organul de autoadministrare județeană a obținut mai multe instrumente ale puterii pe care o exercită în numele statului. Există toate temeiurile de a crede că viitoarea lege cu privire la disponibilitatea civică și la administrare în condițiile stării excepționale va deveni veriga finală a unei părți din legislația referitoare la sarcinile și împuternicirile organelor care exercită puterea administrativă generală.

Această reglementare a împuternicirilor organelor de administrare publică, îmbinată cu ideea descentralizării lor consecvente, a marcat poziția inițială în momentul începerii elaborării bazei legislative a reformei.

Are nevoie de reglementare nu numai sfera deservirii sociale. Una din cele mai importante întrebări de răspunsul la care depinde activitatea organelor autoadministrării este în ce mod vor promova ele politica la nivel local și prin ce metode o va susține statul? Cui va aparține în realitate dreptul de a lua decizii: centrului contra mijloacelor

căruia se vor opune organele autoadministrării, sau chiar respectivele organe, a căror politică locală (regională) o va susține centrul?

E adevărat, organele autoadministrării încă nu sunt în stare să rezolve integral problemele ce țin de dirijarea procesului transformărilor. Dar să nu uităm că o asemenea reformă de amploare a organizării teritoriale a statului reprezintă un proces îndelungat. În țările europene procesul de descentralizare a sectorului obștesc a durat de la câțiva ani pînă la 15 ani. Reprezentanții noilor organe ale autoadministrării înțeleg acest lucru. Dar ei au nevoie de toată susținerea în năzuința lor de a asigura modernizarea, divizarea muncii administrative întemeiate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome.

Potrivit datelor de care dispunem, în noile organe autoadministrative au avut loc remanieri considerabile de cadre. În prezent, pe primul plan, se pune sarcina de a impune noilor structuri un conținut corespunzător. Înainte de toate urmează să fie puse la dispoziția organelor autoadministrării toate instrumentele necesare pentru rezolvarea sarcinilor, să fie creat un sistem al finanțelor publice, care ar asigura adevărata autonomie bugetară a lor. Faptul că la prima etapă au fost adoptate un șir de hotărîri cu caracter provizoriu e firesc. O situație similară a avut loc și în alte țări, unde la timpul respectiv s-a efectuat reforma administrativ-teritorială. Da, organele de autoadministrare dispun de venituri mici. Dar nu aceasta e problema principală. Pentru necesitățile publice întotdeauna au fost mai puține mijloace decît s-ar cuveni. Insuficiența de resurse financiare e resimțită și de organele guvernamentale. O ieșire rațională din această situație ar fi adoptarea pe cale legislativă a unor decizii potrivit cărora baza bugetelor consiliilor locale să o constituie veniturile, dar nu dotațiile cu destinație specială. Luată în ansamblu, concepția reformei, care urmează să se desfășoare, se reduce la următoarele: sistemul care va fi implementat nu va avea nevoie de amendamente serioase cu caracter juridic, va fi necesară doar precizarea unor prevederi particulare. Totodată, sistemul va necesita completări. Dar ce rol vor juca organele autoadministrării? Depinde de adoptarea a două hotărîri: una privind finanțele autoadministrării teritoriale și a doua - principiile finanțării politicii locale.

Ținem să reamintim că societatea a încuviințat lansarea reformelor. Dar stările de spirit în sprijinul reformelor nu pot fi considerate drept o încuviințare publică, a unor sau a altor acțiuni ale guvernului. Dimpotrivă, aplicarea în viață a unor măsuri concrete poate să trezească nemulțumiri. Investigarea opiniei publice față de reforme a scos la iveală atașamentul față de normele și principiile vechi, tendința de egalitarism al păturilor neînstărite ale societății, nedorința oamenilor de a-și lua rămas bun de la înlesnirile

ce au existat etc. A fost detectată teama față de trecerea sistemului învățământului la relațiile de piață, atașamentul față de sistemul centralizat al ocrotirii sănătății și principiul responsabilității statului pentru asistența medicală. Trezeau temeri cheltuielile mari legate de reforma administrativă, de eventuala majorare a aparatului birocratic etc.

Societatea așteaptă, și mai așteaptă, într-adevăr, schimbări radicale în toate domeniile vieții sociale, punându-și speranța într-o îmbunătățire a situației. Și e de datoria tuturor celor încadrați în promovarea reformei să îndreptățească așteptările populației.

Cutare sau cutare atitudine față de reforme era legată în mod direct de situația social-economică, de orientarea politică și de atitudinea față de guvern. Acești factori au influențat atât atitudinea față de reforme în genere, cât și estimarea anumitor prevederi ale lor. Aceasta a și făcut ca diferite grupuri sociale să aibă o atitudine diferită față de modificările preconizate. Încă înainte de începerea procesului reformării era de prevăzut că încuviințarea declarată a reformelor va avea de înfruntat multe dificultăți în procesul aplicării lor.



## **SĂ EVITĂM CRIZA DE AUTORITATE ÎN STRUCTURILE STATULUI**

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, nr.2, 2001*

În virtutea obligațiilor de serviciu, a preocupărilor și intereselor mele științifice, studiez și consult zilnic literatura științifică de specialitate, presa periodică din țară și de peste hotare, întretin relații permanente de lucru cu funcționarii din organele administrației publice centrale și locale, contactez sistematic cu ei în cadrul procesului de instruire postuniversitară de la Academie. Caut să pătrund tot mai profund în esența activității Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova, a prefecturilor și consiliilor județene, a primăriilor orașelor (municipiilor) și satelor (comunelor). Ca urmare, pot constata cu satisfacție că Republica Moldova, deși cu foarte mare greu, se mișcă totuși pe calea reformelor spre economia de piață și democrația autentică, spre făurirea unui stat de drept.

Totodată, cruda realitate din țara noastră la începutul secolului al XXI-lea și celui de-al treilea mileniu nu-mi permite să trec cu vederea și o altă fațetă a lucrurilor. Regresul economiei naționale, în ansamblu, în perioada anilor 1991-2000 a devenit evident. Volumul produsului intern brut s-a redus de 3 ori. Deindustrializarea țării constituie cel mai mare pericol pentru securitatea sa economică. Agricultură, întregul proces agroindustrial s-au pomenit la nivelul anilor '50-'60. Volumul producției agricole a scăzut de 2-3 ori. Sfera socială, știința, învățământul, cultura, ocrotirea sănătății au ajuns într-o stare dezastruoasă. Creșterea vertiginoasă a datoriei externe, care a atins cota de 1,5 miliarde de dolari SUA, este acompaniată de criza investițională de proporții care se aprofundează și ea. Scade în permanență nivelul de trai și calitatea vieții majorității populației, trei sferturi ale căreia pomenindu-se sub pragul sărăciei. Veniturile reale ale populației s-au redus de patru ori. Șomajul și mizeria i-au făcut pe sute de mii de cetățeni ai Republicii Moldova să-și câștige existența peste hotarele țării. Cote nemaivăzute pînă în prezent au atins corupția și crima organizată.

Pe parcursul ultimului deceniu a fost începută reforma administrației publice centra-

le și locale, a fost reorganizată diviziunea administrativ-teritorială a țării, revenindu-se la județe, primării, municipii etc.

La prima vedere, s-ar părea că s-a făcut un pas înainte, dar, în realitate, este clar că politica social-economică a tuturor guvernelor care s-au perindat pe parcursul ultimului deceniu a constituit un scop în sine, ea se reducea la reformarea totală și, deseori, nechibzuită a tot ce poate și nu poate fi reformat, reforma devenind o doctrină oficială. Procesul de reformă n-a fost corelat niciodată cu situația social-economică existentă, rezultatele sale n-au fost evaluate în mod serios și sub toate aspectele.

Situația creată mi-a sugerat tot mai mult și tot mai insistent în ultima vreme gândul să procedez la o investigație de esență în ceea ce privește activitatea organelor administrației publice, a oficialilor aleși și funcționarilor publici, a politicii oficiale de cadre promovate la ora actuală de Guvernul Republicii Moldova și structurile sale, toate acestea dorind să contribuie la ameliorarea activității de pregătire și perfecționare continuă a cadrelor din republică. În caz contrar, ne-am putea confrunta cu **o criză de autoritate în structurile statului**, care ar putea deveni fatală atât pentru stat, cât și pentru poporul acestei țări.

Este cunoscut faptul că în întreaga lume civilizată piața și cadrele constituie verigile unui lanț unic aflat la baza economiei. La noi, în Moldova, lucrurile nu se prezintă, deocamdată, tocmai așa. Piața abia-abia se constituie, iar cadrele, în special, cele din aparatul administrativ, se confruntă cu probleme destul de complicate. Deși, cantitativ, numărul de astfel de cadre este suficient, cunoștințele, experiența, mentalitatea și deprinderile practice ale unei părți considerabile a acestora, practic, nu corespund cerințelor actuale, ceea ce ar putea conduce la o criză acută de autoritate.

Ele au fost formate în altă epocă, într-un alt sistem de coordonate, antecedent economiei de piață. Astfel, de exemplu, în condițiile sistemului administrativ de comandă, de la conducător nu se cerea în mod obligatoriu să fie sociabil, activ, ingenios, dinamic, deoarece, în ultimă instanță, toate problemele erau rezolvate în locul conducătorului de sistemul existent. Deci nu este de mirare faptul că noile relații care apar în economie sunt, pur și simplu, neobișnuite și de aceea nu sunt acceptate în general.

Tranziția la economia de piață necesită un nou mod de abordare a sarcinii formării conducătorilor, de apreciere a calităților lor profesionale. Astăzi, când este necesar de a adopta decizii în probleme deosebit de complicate, contează mult profesionalismul și competența, factori care limitează sfera de manifestare a diletantismului și superficialității în conducerea și activitatea socială.

În literatură și în practică putem întâlni diferite modalități de conștientizare a sensului acestor teze cunoscute. Unii consideră că funcționarul public trebuie să posedă cunoștințe tehnice și economice, alții pledează pentru calitățile lui organizatorice. Noi considerăm că în condițiile economiei de piață altfel trebuie să fie concepute natura, rolul, esența și importanța muncii conducătorului. Pe prim-plan urmează a fi situată competența în munca de administrare, profesionalismul în activitățile de bază. Dacă un conducător posedă aceste calități, dacă el va da dovadă de inițiativă, spirit întreprinzător, rațiune creatoare, capacitate de a crea o situație necesară, atunci succesul îi va fi garantat, criza de autoritate în organele administrației publice va fi anihilată.

Competența și profesionalismul se află la baza formării autorității, calitate necesară oricărui conducător, oricărui organ de conducere. **Puterea poate fi dăruită, poate fi succedată, dar autoritatea poate fi doar cucerită prin muncă eficientă și conștientă de zi cu zi.**

Termenul **autoritate** înseamnă, întâi de toate, un concept desemnând influența, general acceptată a unei persoane sau organizații, instituții în diferitele sfere ale vieții sociale; în sens juridic, ea mai înseamnă putere, drept de a emite dispoziții obligatorii sau de a impune ascultarea în temeiul unei calități sau împuterniciri; autoritate poate fi și un organ de stat competent să ia măsuri și să emită dispoziții cu caracter obligatoriu. O autoritate poate fi și persoana care exprimă voința acestui organ de stat. În cazul nostru este vorba despre prestigiul, trecerea, vaza, considerația, de care urmează să se bucure autoritățile de stat, funcționarii publici sau oficialii aleși. Fiind un derivat al cuvântului latin **aureo** (ceea ce înseamnă **a mări**), **noțiunea de autoritate** presupune cu certitudine că cel care pretinde la ea este în stare să extindă, să amplifice prin activitatea sa posibilitățile sistemului asupra cărui are putere.

Vom menționa că, după 1990, în organele administrației publice au fost angajați mulți funcționari, care nu posedau cunoștințele necesare activității specifice acestui domeniu și nici vocație pentru dificila muncă în administrația publică. Concursurile organizate în scopul suplinirii unor posturi vacante, conform hotărârii respective a Guvernului, au avut în unele cazuri un caracter pur formal, ca, de altfel, și atestările privind corespunderea posturilor ocupate. Din această cauză, multe probleme n-au fost soluționate în conformitate cu clauzele legilor.

În alte cazuri, legea, pur și simplu, nu este aplicată și aceasta numai din dorința de a se evita o situație complicată cu diferiți cetățeni sau, pur și simplu, pentru realizarea unor interese de partid, de grup sau poate chiar meschine.

Totodată, o mare răspîndire la toate nivelurile de activitate a funcționarilor publici o capătă corupția. Potrivit rezultatelor sondajului de opinie realizat la solicitarea Institutului de Politici Publice, cel mai mare număr de persoane corupte se află la nivelul superior al administrației, constituind 52 la sută. Conform aceluiași sondaj de opinie, instituțiile statului (Guvernul, Parlamentul, justiția, poliția) întrunesc niveluri de încredere sub 25 la sută în comparație cu celelalte instituții ale statului. Oare toate acestea nu conduc la o anumită criză de autoritate în structurile statului?

Încă prestigiosul filosof, publicist și poet nord-american Ralph Waido Emerson (1803-1882), exprimîndu-și concepțiile sale sub formă de eseuri, precum și sub forma liricii politice și filosofice, afirma: „**Lucrurile nu îngăduie să fie mult timp rău conduse**”. Cum sunt sau, mai exact, cum au fost conduse pînă acum lucrurile la noi în țară, este arhicunoscut. În ultimii ani numai despre aceasta se vorbește. Populația s-a săturat deja de aceste constatări cu caracter doar negativ. Iar în cazul în care acestea sunt lansate chiar de acei cărora li s-a oferit posibilitatea să conducă și care sunt datori să conducă bine, ele provoacă doar revoltă și nemulțumiri în societate.

Tot ceea ce se întîmplă astăzi în societatea noastră are o legătură directă cu nivelul de conducere în stat. Pentru acei care constituie această conducere devine tot mai evident faptul că **dirijarea serviciului public este o profesie**, care necesită nu numai cunoștințe speciale, deprinderi practice, ci și o pregătire deosebită.

Conducătorul contemporan, fiind reprezentant al puterii de stat într-un organ ai administrației publice, este investit cu drepturile necesare. Este de competența lui să ia de sine stătător decizii în limitele funcției sale, să repartizeze și să plaseze mijloacele materiale, să menționeze lucrătorii buni și să-i pedepsească pe acei care încalcă disciplina de muncă etc.

Toate aceste drepturi li se acordă conducătorilor, pentru a fi utilizate pe deplin. Totodată, fiecare conducător urmează să conștientizeze marea sa responsabilitate față de oamenii care i-au încredințat conducerea.

A fi șef sau patron înseamnă a avea în subordine oameni. Este necesar să li se organizeze munca, să li se coordoneze eforturile materiale și spirituale, din care vor apărea rezultate frumoase pentru societate.

Din poziția de șef, de funcționar publice este posibil de a se impune prin două căi principale.

**Prima cale** - oficială, formală - înseamnă impunerea prin forța funcției deținute, prin faptul că avem pîinea și cuțitul (pedepsele și recompensele) în mîinile noastre. Rezultatele sunt și ele formale, de suprafață.

**A doua cale** este calea adevăratului șef, adevăratului funcționar public, a liderului natural, simțit și recunoscut de toți ca stăpîn și șef. E cea mai grea cale, dar și cea mai sigură.

Problema autorității factorilor de decizie, a conducătorilor, cea a declanșării și stopării crizei de autoritate a constituit obiectul de studiu al cercetătorilor din domeniul economiei, sociologiei, administrării publice, psihologiei sociale, psihologiei conducerii etc. Astfel, s-a stabilit că există trei variabile ale tuturor relațiilor de autoritate (Wrong, 1980), Dahl (1980), Jouvernel (1950) și anume: extensiune, comprehensivitate și intensitate.

Extensiunea se referă la numărul de persoane asupra cărora are putere un individ: autoritatea liderilor politici principali este foarte extinsă, spre deosebire de liderii locali. Comprehensivitatea se referă la varietatea acțiunilor celorlalte persoane sau a numărului de scopuri, asupra căruia are putere un individ. Intensitatea se referă la gradul de influență, pe care persoana o are asupra altora în cadrul oricărui scop: aceasta corespunde gradului de dominanță. Cea mai mare parte a autorității conducătorilor este strict limitată la una din aceste acțiuni.

Modul în care se manifestă autoritatea în orice tip de instituții depinde direct de tipul de organizare a instituției. Tipologia instituțiilor, conform cercetărilor lui M. Rilmann, rezidă în 4 tipuri de organizație:

- sistem tehnic închis;
- sistem tehnic deschis;
- sistem social închis;
- sistem social deschis.

Conducătorii, factorii de decizie care adoptă un sistem închis realizează o autoritate formală, fără un suport stabil, arată în lucrările lor M. Rilmann (1987) și Jim Orford (1998).

Aceasta se referă la modul în care sunt stabilite relațiile în interiorul și exteriorul organizației. Acești conducători acordă foarte puțină atenție relațiilor externe, neglijînd, astfel, adaptabilitatea, sensibilitatea și relevanța față de societate.

De o autoritate reală se bucură conducătorii, care au acceptat tipul de sistem-organizații deschise, menționează cercetătorii Rilmann (1983), Katz (1983) și Kahn (1992), deoarece acești conducători găsesc cele mai eficiente armonizări ale circumstanțelor din interiorul organizației sau instituției și cu cele din afara lor: are loc tendința de realizare a armoniei sau o potrivire între necesitățile individuale și cerințele modului sau cadrului.

Manz și Lioia (1987) susțin că autoritatea unui conducător este determinată în mod direct de modul în care se realizează controlul. Autoritatea coercitivă duce la o alienare

a implicării din partea celor controlați, în timp ce folosirea puteri induse sau a recom-pensei poate da naștere la o implicare calculată.

Katz și Kahn (1978) au exprimat similar un punct de vedere, conform căruia folosirea autorității personale sau experte va avea mai puține efecte colaterale neintenționate în interiorul organizației și instituțiilor, precum și în relațiile externe.

Autoritatea unui conducător nu este o cantitate fixă, adică mai mult sau mai puțin măsurabilă, ea este o „plăcintă dospită” cu mai multă sau mai puțină influență exercita-tă, în totală dependență de modul în care este aplicată.

Studiile realizate de R. Iahoda (1982), Srole (1978) au permis stabilirea existenței unei ierarhii în sistemul de factori care condiționează autoritatea veritabilă a unui con-ducător de orice nivel. În prim-plan apare, astfel, competența profesională a conducă-torului. Puterea exemplului personal, pozitivă sau negativă, este deosebit de importantă pentru autoritatea reală.

Există două moduri de manifestare negativă, care rezultă din incompetența condu-cătorului. Unul din ele este prezent prin situația, când serviciul este condus de un șef delăsător, neglijent. Aproape toți colaboratorii îl copie și lucrurile merg anapoda. Un alt mod este prezent prin situația, când șeful este foarte serios, împarte ordine și dispoziții, cere muncă și subalternii sunt foarte des pedepsiți. Asta, față de subordonați și în baza funcției pe care o deține oficial (în baza autorității formale). În fapt, toți subalternii știu că șeful respectiv nu se pricepe să facă nimic din ceea ce le cere lor, își ascunde incom-petența și lipsa de muncă sub o mască severă.

Șeful poate să dețină o poziție superioară pe scara naturală a valorilor umane numai dacă-i depășește pe ceilalți prin nivelul profesional. Adevăratul șef trebuie să se impună prin competență. Numai competența îi asigură posibilități reale și corecte de dominare a subalternilor, de conducere a acestora fără durități și ilegalități, într-o atmosferă cu ade-vărat productivă. Pentru a fi un adevărat șef, e nevoie de a stăpîni la perfecție domeniul în care se activează, în caz contrar nu este exclusă apariția crizei de autoritate a șefului care se poate extinde asupra structurilor statale.

În imediata apropiere de acest prim și important factor, în literatura de specialitate este menționată - investirea afectivă a șefului în fiecare subaltern sau angajat.

Sentimentele sunt arme foarte puternice, apte pentru a servi atingerii unor scopuri foarte importante. Orice om, indiferent de vîrstă, nivel de cultură, temperament, are nevoie de un echilibru emotiv pentru a fi normal, dacă nu chiar fericit. Toți simțim nevoia de simpatie, încredere, de căldură sufletească, de atenția celor din jur. În situa-

ția actuală, când șomajul bate la ușă, când nesiguranța socială a devenit o normă, când răceala și duritatea în relații e deja o caracteristică, subalternul nostru trăiește într-un echilibru emotiv foarte fragil. Pentru el este deosebit de important faptul că șeful său este interesat de soarta lui, are grijă de el, îl consideră om și nu un număr oarecare din rândul subalternilor.

Acest sentiment de siguranță are efecte benefice din două puncte de vedere:

- subalternul are deplină încredere în șeful său (autoritate reală!);
- lucrează mai cu spor, folosindu-și integral energia pentru a produce, pentru a munci efectiv, el însuși devenind un purtător de energie pozitivă.

Respectînd legea și regula investirii sentimentale, oricare șef va avea subalterni devotați și disciplinați, fapt care permite realizarea unei autorități reale. Un factor care contribuie în mod deosebit la obținerea unei autorități reale este disponibilitatea șefului de a-și ajuta subalternii sau angajații în momentele dificile pentru ei. Făcînd bine unui subaltern disperat, șeful va fi recompensat prin devotament și muncă exemplară.

Echilibrul emotiv este un factor care contribuie în mod substanțial la autoritatea reală a unui conducător. Un șef trebuie să știe să-și stăpînească reacțiile de nervozitate, supărare, descumpănire, nesiguranță. Subordonații struniți de un asemenea șef devin mult mai tari, mai calmi, mai rezistenți.

„Misiune” este unul din cuvintele mari pe care mulți le folosesc, dar puțini cred în ele sau le înțeleg. Munca nu va fi plăcută pentru dvs. și pentru colectivul dvs., dacă nu credeți în ceea ce faceți, trebuie să vă definiți inițial ceea ce faceți și trebuie să fie ceva care să merite, ceva care trece dincolo de motivele pur egoiste ale echipei.

Unitățile administrative trebuie să aibă un scop sau un rol, care să le justifice existența. Să fie într-un anumit fel o forță a binelui. John Kennedy spunea: **„Nu-ți întreba țara ce poate face pentru tine, întreabă-te ce poți face tu pentru țară”**. Ar fi cazul ca fiecare unitate administrativă să se întrebe ce poate face pentru țară.

Poate că acest lucru, menționează Richard Koch (1992), sună foarte idealist, însă la baza lui stă bunul-simț. Cel mai satisfăcător lucru este conștiința de a fi util celorlalți și de a ți se recunoaște contribuția adusă.

Dacă nu toți membrii organizației și instituției în care activați au acest simț al misiunii, încercați să demonstrați prin propria d-voastră poziție și atitudine că sentimentul scopului și servirea celorlalți poate face munca mai plăcută și mai productivă. E necesar ca fiecare conducător, factor de decizie să se asigure că echipa sa posedă sentimentul identității și al scopului colectiv și că se mîndrește cu acest lucru.

Conducătorul serviciului public este obligat să organizeze cât mai bine deservirea populației. Dar pentru a asigura o deservire civilizată și de o înaltă calitate, el este obligat să se ocupe și de tehnologia producției, și de activitatea de perfecționare profesională continuă, și de educarea subalternilor săi. Pentru un conducător modern este foarte necesară competența și capacitatea de a lucra cu oamenii, de a scruta perspectiva, de a fi un om energic și principal.

Viața ne demonstrează cu lux de amănunte că conducătorii care se călăuzesc în activitatea lor cotidiană de principiul unității cuvântului și a faptei obțin mai multe succese.

Întreaga activitate a conducătorilor are un aspect moral. Cu alte cuvinte, fiecare decizie a conducătorului, fiecare act de conducere are, într-un fel sau altul, influență morală asupra lucrătorilor. De cele mai multe ori, această influență acționează pozitiv asupra atmosferei morale și psihologice din colectiv, dar în alte cazuri ea poate conduce și la un efect negativ.

Un înțelept din antichitate spunea că **arta conducerii oamenilor este cea mai dificilă și superioară dintre toate artele**. Adevărul acesta a fost confirmat în toate timpurile, dar în mod deosebit - în timpul nostru și, în special, în domeniul serviciului public.

Guvernul nou-numit a elaborat un program de activitate „Renașterea economiei - renașterea țării”, care cuprinde principalele domenii ale vieții economice și sociale din țară. El inspiră un mare optimism și considerăm cu toții că este real. Dar pentru realizarea acestui program, fiecare conducător din aparatul de stat trebuie să posede un șir de capacități profesionale și organizatorice, să fie un așa-zis „arhitect” al proceselor sociale, care să constituie cultura producției, economiei, politicii etc.

Un conducător de orice rang urmează să aibă un caracter integru și o poziție a sa, astfel încât oamenii cu care lucrează să aibă încredere în el. Un conducător bun trebuie să dea dovadă de inițiativă. El este tocmai acela care lansează ceva nou, care își asumă atât riscurile, cât și șansele într-un succes. Un conducător trebuie să manifeste devotament față de subalterni. El trebuie să aibă încredere în subalternii săi, să le asculte păsurile și să-i ajute în soluționarea acestora. Va fi respectat și apreciat conducătorul, care face dovada unei capacități de a demonstra un înalt nivel de competență, care este capabil de o analiză profundă și rapidă, să se descurce rapid și profitabil în orice situație, cât de complicată ar fi ea.

În orice postură s-ar afla, conducătorul trebuie să fie conștient de tot ce se întâmplă în jurul său, să poată evalua semnificația tuturor modificărilor produse. Totodată, el trebuie să posede o previziune și o intuiție clară, să aibă o imagine asupra viitorului, asupra posi-



bilităților care pot fi antrenate. Aici nu ne putem imagina un conducător fără deschidere intelectuală și flexibilă, fără receptivitate la ideile și fenomenele noi. Pentru a cuceri respectul oamenilor cu care lucrează, conducătorul trebuie să fie înzestrat cu o mare putere de convingere, să fie explicit în argumentele sale de a convinge.

**Organele de stat din țară vor obține o autoritate bine meritată numai atunci când în dezvoltarea structurilor statale se va sesiza importanța factorului uman.**

Aceasta înseamnă că în perioada actuală, mai mult ca oricând, accentul trebuie pus pe o comunitate înalt spirituală, bazată pe drepturile și libertățile omului, eliminând fenomenele negative din societate - anarhia, viclenia, demagogia etc.

În programul de activitate a Guvernului accentul se pune mai mult pe economie. Nu avem nimic contra, căci este un lucru firesc: dezvoltarea economică trebuie să predomină. Totodată, trebuie să fim conștienți de faptul că în societate este necesară o calitate nouă a personalității, a populației în general, o autoritate cât mai înaltă a structurilor statului. Este nevoie de un program real de intelectualizare, care s-ar caracteriza printr-o totalitate de indici multilaterali, care ar determina statalitatea națională, întâi de toate, prin nivelurile de studii, adică prin nivelul moral și social al civilizației. Pornind de la acestea, ar fi normal și acceptat de societate ca grija Guvernului pentru dezvoltarea forțelor de producție să fie completată și de preocupările privind dezvoltarea forțelor instructive.

Necesitatea soluționării problemelor privind dezvoltarea umană a societății este dictată de problemele cu care se confruntă ea astăzi. Dacă e să fim sinceri, apoi trebuie să recunoaștem că în ultimul timp statul a ignorat într-o anumită măsură rolul intelectualității, în primul rând, al celei științifice, în dezvoltarea multilaterală a societății. Dar se știe că timpul în care trăim cu toții este considerat, pe drept cuvânt, „timpul de aur” al științei. Frontierele cunoașterii umane se extind extraordinar de rapid. Rațiunea umană penetrează toate direcțiile - de la microunivers până la macrocosmos - asemenea profunzimi și mistere ale naturii, care abia nu demult păreau inaccesibile. Utilizarea în deplină măsură a rezultatelor cunoașterii ar permite avansarea evidentă a vieții materiale și spirituale a omului, ar îndepărta sau chiar ar exclude posibilitatea unei crize de autoritate a structurilor statale. De aceea, sarcina de bază a tuturor organelor de stat - sporirea rolului social al intelectualității - trebuie să fie orientată spre promovarea și cooperarea acesteia, precum și stoparea migrațiunii acesteia, susținerea generațiilor în creștere.

În rezolvarea acestor și multor altor probleme, care ar contribui realmente la evitarea crizei de autoritate în structurile statului, un rol deosebit îl poate juca Academia de Administrare Publică.

Fondarea și funcționarea Academiei nu este un moft al cuiva, o idee năstrușnică, precum se mai întâmplă nu demult, ci este un lucru absolut firesc și necesar societății noastre în noile condiții ale tranziției la economia de piață. Instituții de învățământ superior similare există în mai multe țări atât din Europa, cât și de pe alte continente. Astfel, noi doar încercăm să ne apropiem de Europa, să preluăm ceea ce este bun și necesar. Cadrele pregătite de Academie contribuie în mod eficient la promovarea reformelor în toate domeniile, la edificarea unui stat nou, democratic și de drept. Disciplinele și cunoștințele noi, modalitățile de soluționare pe nou a problemelor existente vor contribui la accelerarea procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Academia de Administrare Publică a fost fondată în anul 1993, avînd ca obiectiv principal pregătirea și perfecționarea cadrelor pentru organele administrației de stat, efectuarea cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației de stat, pregătirea cadrelor științifice și didactice în domeniul administrației de stat și îmbunătățirea nivelului lor profesional. Inițial, Academia purta denumirea „.... de Studii în Domeniul Administrării Publice”, iar cu începere din anul 1998 se numește „Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova”.

Scopul a fost de a crea o instituție de învățământ superior postuniversitar și universitar, care, în colaborare cu factorii de decizie din cadrul instituției prezidențiale, Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova, ar dezvolta funcții strategice de suport, consultanță, studii, prognoze și analize ale politicilor publice, asociate cu o pregătire minuțioasă a tehnicilor și managerilor capabili să introducă în domeniile lor de responsabilitate o atitudine dinamică vizînd deservirea comunități și un sens real de eficacitate.

Se preconiza ca instituția noastră de învățământ să se bucure de o independență politică totală și să promoveze punctul său de vedere integral și adecvat unei societăți democratice.

Fiind de la bun început activă și perseverentă în domeniul instruirii și cercetărilor științifice, precum și de consultanță, Academia a considerat și consideră și în prezent activitatea de instruire ca fiind obiectul său de bază. Pe parcursul celor 5 ani de studii (1993-1998), Academia a fost absolvită de 1083 de persoane, inclusiv 341 de audienți la secția de zi și 742 - la secția cu frecvență redusă.

Activitățile de instruire ale Academiei au fost orientate, în principal, spre personalul din organele administrației publice locale (57 la sută), presupunîndu-se că prin propriul exemplu și prin propria inițiativă acesta va aplica și va promova în domeniile respective de responsabilitate practicile de modernizare a administrației publice.

În această perioadă a fost acordată o atenție deosebită activităților de perfecționare continuă a funcționarilor publici și oficialilor aleși din administrarea publică centrală și locală. Numărul celor care au beneficiat de cursurile de perfecționare constituie 3400 de persoane (circa 7% din totalul funcționarilor publici), în ultimii trei ani Academia de Administrare Publică ajungând să mențină un indice mediu anual de 850 de participanți la cursurile de instruire cu o durată de 40-80 de ore.

Cu începere din anul de studii 1997-1998, la Academie își fac studiile universitare 272 de studenți. Din anul 1994, la Academie se efectuează studiile de doctorat, la care sunt înmatriculate 21 de persoane. 6 persoane au susținut deja tezele obținând gradul științific de doctor în științe.

În Republica Moldova instruirea este organizată la nivel republican.

Funcționarii publici din cadrul administrațiilor județene sunt delegați la studii la Academia de Administrare Publică, iar în unele cazuri și peste hotare.

Unele ministere, printre care Ministerul Învățământului, Ministerul Sănătății, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare organizează diverse cursuri specializate raportate la sarcinile pe care urmează să le realizeze. Din păcate, încă nu există o coordonare bine pusă la punct în ceea ce privește organizarea instruirii continue a specialiștilor și funcționarilor ministerelor între ministerele de resort și Academia de Administrare Publică.

Astfel, procesul de instruire inserează o varietate amplă de programe care înregistrează o activitate de proporții efectuată de către Academia de Administrare Publică. Deși programele sunt adaptate, în primul rând, la necesitățile funcționarilor publici, ele sunt accesibile și pentru publicul larg. În timp ce toate programele sunt gratuite pentru o mare parte dintre funcționarii publici, sunt și participanți din organele administrației publice, care achită o anumită taxă.

Programele de instruire ale Academiei de Administrare Publică se întemeiază pe trei principii importante:

- elaborarea programelor și a cursurilor de instruire satisface necesitățile speciale ale grupurilor de orientare, conținuturile lor corespunzând standardelor științifice și, în același timp, fiind suficient de practice;
- respectiv, instructorii (formatorii) sunt recrutați din cadrul universităților, instituțiilor, administrațiilor, ei toți urmează a fi experți recunoscuți în domeniul lor de activitate;
- metodele de predare și instruire sunt destul de variate și adaptate în permanență

la necesitățile specifice ale subiectului; spectrul lor începe cu prelegeri destinate unor auditorii mari, lucrul în grup și în ședințe plenare și se încheie cu interpretarea pe roluri și exercițiile de simulare.

În orice caz, prioritatea se acordă metodelor interactive, dat fiind faptul că participarea activă este deosebit de importantă în procesul de instruire. Acest lucru este necesar și din considerentul că seminarele sunt o formă avansată în instruirea persoanelor, capabile să efectueze un schimb reciproc de experiență.

Prin urmare, activitatea de instruire a funcționarilor publici și oficialilor aleși din organele administrației publice centrale și locale pe care o desfășoară Academia de Administrare Publică contribuie prin toate formele și mijloacele la sporirea autorității structurilor statului, la neutralizarea crizei acesteia.

## **CALITATEA VIEȚII DEPINDE DE CALITATEA ADMINISTRĂRII PUBLICE**

*„Moldova Suverană”,  
nr. 213 din 10.10.2001*

Istoria și contemporaneitatea ne învață că nicio țară nu poate progresa fără o bună administrare de stat. Un stat nu poate fi puternic și bogat, dacă nu are o guvernare bună.

Calitatea vieții pe care ne-o dorim depinde de calitatea administrării publice. În cazul în care această calitate a vieții nu ne satisface, nu trebuie să dăm vina doar pe condițiile climaterice, calamitățile naturale sau pe alte cauze obiective. Nu-i face față unei autorități administrative nici situația când ea mizează doar pe o eventuală sporire a volumului de fonduri alocate. Trebuie să vedem, în primul rând, care-i calitatea activităților administrative, a unui sau altui organ de conducere.

Să recunoaștem că sărăcia, dezordinea și corupția n-au căzut din senin azi sau ieri. Ele constituie rezultatul activității nesatisfăcătoare a multor organe ale administrației publice care s-au perindat o perioadă îndelungată.

Dar, după cum afirmă marele filozof, publicist și poet american, Ralph Waldo Emerson, „lucrurile nu îngăduie să fie mult timp rău conduse”.

Recent, Republica Moldova a marcat 10 ani de independență. „După un deceniu de suveranitate, poporul Moldovei a făcut, deocamdată, doar o singură concluzie, a menționat Președintele Republicii Moldova Vladimir Voronin în mesajul său către poporul moldovenesc cu acest prilej: ”Independența declarată a statului nostru este doar o aluzie la suveranitate și la stat”. Adică, pînă la adevărata statalitate mai avem încă foarte mult de muncit.

Revenind la rolul organelor publice, se cade să spunem lucrurilor pe nume: cine s-a aflat pînă mai ieri în fruntea acestor organe? Oamenii slab pregătiți, cu puțină experiență sau în general fără o anumită practică în activitatea organelor publice. Unii priveau arta guvernării ca pe o chestiune de afacere.

Valoarea activității unor demnitari de stat era relativă și avea doar atîta preț cît con-

tribuia la satisfacerea ambițiilor personale ale unui om sau al unui grup de oameni de a-și câștiga un nume, de a ajunge în funcții mari și la o masă cu cei mai mari șefi.

S-a știrbit cu mult în această perioadă și autoritatea organelor de stat. Cauza principală, în opinia noastră, constă în înglodarea multor funcționari publici în mlaștina corupției.

Dacă vom efectua o analiză generală a afectării organelor administrației publice de morbul corupției în ultimii 10 ani, vom dezvălui următoarele cauze:

- lipsa unei dorințe reale în eșaloanele de vîrf ale puterii de a întreprinde măsuri concrete în scopul combaterii corupției;

- îndeletnicirea celor de la putere cu promisiuni ambițioase și cu unele amenințări formale de luptă cu corupția ce conduceau la speranțe nerealiste și, în ultimă instanță, deșarte, care se soldau cu pierderea încrederii cetățenilor în guvernanți;

- reformele în domeniul combaterii corupției nu erau, în primul rînd, bine gîndite, iar, în al doilea rînd, ele nu erau coordonate. Nu se vedea, dar, de fapt, nici nu exista „liderul” reformelor respective și nimeni nu se grăbea să aibă grijă ca ele să fie promovate cum se cuvine, fără a mai vorbi de tragerea la răspundere a celor care erau implicați în corupție. Toate aceste semimăsuri de luptă provocau indignarea și revolta cetățenilor.

Actualmente, noua administrație dorește să combată efectiv și energic corupția, dar mai moștenește încă o birocrație coruptă, care blochează eforturile de schimbare a situației.

Consider că în situația creată sunt necesare noi forme de diagnosticare care ne-ar putea ajuta să găsim remedii contra acestei maladii contagioase. În loc să analizăm fiecare instituție în parte (de exemplu, pe cea judecătorească) și să ne axăm pe un singur program de reformă, am face mai bine, dacă am analiza totalitatea relațiilor dintre instituțiile de stat. De exemplu, care este valoarea și rostul unui sistem judecătoresc „curat”, gata să asigure cea mai strictă supremație a legii, în timp ce corupția a prins rădăcini adînci în rîndurile poliției, anchetatorilor și procurorilor?

Aceste forme metodologice de luptă cu un astfel de fenomen în activitatea organelor de administrație publică credem că ar trebui elaborate și însușite de cei ce-și fac studiile la Academie.

Academia de Administrare Publică urmărește scopul prin programele sale de instruire și perfecționare de a ridica calitatea administrării publice la toate nivelurile și, în primul rînd, în ceea ce privește prestarea serviciilor bune către populație.

Acest scop poate fi atins nu prin experiența acumulată întîmplător, nu prin cunoș-

tințe din alte domenii, cum se întâmplă astăzi în majoritatea absolută a cazurilor, ci prin cunoștințe specializate, obținute prin instruire sistematică și profesionistă.

Consider că actualmente, dacă ar apărea întrebarea (dar n-aș dori să cred că poate apărea), trebuie numaidecît ca funcționarul public să fie pregătit special pentru a-și îndeplini funcțiile de stat, sunt ferm convins că majoritatea absolută din cei care activează în domeniul administrației publice ar răspunde afirmativ.

Viața cere tot mai mult de la angajații organelor administrației publice ca ei să devină mai receptivi la necesitățile populației, dar și mai inițiați în ceea ce privește legile, mai competenți în acordarea serviciilor; să aibă o viziune mai largă, astfel încît, îndeplinind o sarcină de rutină, să știe că ea conduce spre un anumit scop sau obiectiv.

Deci, fiecare funcționar public trebuie să cunoască obiectivul spre care tinde instituția sa, agenția, ministerul, primăria și să presteze serviciile astfel, încît să contribuie la atingerea cît mai rapidă a scopurilor.

Pentru a rezolva cu succes problema pregătirii calitative a cadrelor, este necesar potrivit practicii sistemelor moderne de administrare publică, să se organizeze diverse tipuri de instruire și perfecționare a cadrelor ce activează în structurile acestui domeniu. De pregătirea cadrelor din administrația publică trebuie să se ocupe, conform Legii serviciului public, numai instituțiile de stat cu profil special. Spun aceasta pentru că și aici începe să predomine comercializarea.

Se ocupă de acest lucru deloc ușor și foarte responsabil toți acei care vor și consideră că din aceasta pot avea vreun anumit profit. Ne învață cum să ne pregătim pentru o administrare mai bună experții din mai multe țări. Poate nu-i rău, ca la etapa cînd trebuie să cunoaștem multe lucruri noi în dezvoltarea administrației publice, să învățăm cîte ceva de la colegii din alte țări.

Noi avem multe contacte cu școlile europene și internaționale de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Avem un respect deosebit pentru marii savanți în domeniul administrării publice din Franța, Germania, Italia, Portugalia și alte țări.

Totodată, înțelegem că știința și practica lor în acest domeniu nu trebuie luate drept adevăr în ultimă instanță, doar noi nu vom deveni niciodată ca Franța, ca Germania, ca Italia și nici ca Portugalia. Suntem diferiți și trebuie să ne dezvoltăm pe calea care ne este dată numai nouă.

Deci, la baza programelor de pregătire a cadrelor noi punem teoria și practica administrării publice care poate că astăzi încă nu-i la nivelul cuvenit, dar este a noastră.

În ultimul timp apar, din păcate, tot mai mulți amatori autohtoni care se îndeletnicesc cu perfecționarea cadrelor din administrația publică, fără a avea vreo pregătire în domeniul dat. Considerăm că e timpul deja să se înțeleagă că unica instituție în republică abilitată cu pregătirea și perfecționarea cadrelor din administrația publică este Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

În condițiile realității obiective, ale cadrului social-politic și economic existent la ora actuală în Republica Moldova, Academia reprezintă una dintre forțele reale, capabile să influențeze pozitiv procesul de consolidare și dezvoltare a administrației publice, în general, și de pregătire și perfecționare a noului tip de funcționar public, în particular.

Astăzi, Academia reprezintă o structură integrală și un potențial considerabil în ceea ce privește prestarea serviciilor de instruire și perfecționare a cadrelor din administrațiile publice la toate nivelurile. Politica de instruire a funcționarilor este promovată în baza celor două idei-forță:

*Prima: instruirea inițială.* O mare parte de funcționari din categoria A și un număr anumit de funcționari din categoria B au posibilitatea să urmeze o perioadă de instruire inițială fie la studii universitare, fie la cele postuniversitare.

Această instruire are ca scop edificarea unei baze respective pentru tinerii funcționari, care le-ar servi drept ajutor în activitatea lor, mai eficientă la posturile de muncă în instituțiile corespunzătoare, precum și a unei baze de informare utile pentru totalizarea carierei lor, care le-ar permite exercitarea deplină a dreptului la instruire continuă.

De asemenea, în legătură cu creșterea contingentului de recrutați, programele de instruire inițială în Academie evoluează ținând seama de necesitatea modernizării gestiunii publice, cea a resurselor umane în administrație, precum și de importanța europeană în activitatea administrativă.

*A doua idee de forță este instruirea continuă.* Cât de reușită ar fi instruirea inițială, ea nu poate fi suficientă pentru o carieră privită în ansamblu. Pe parcursul activității lor, funcționarii sunt chemați să practice diferite ocupații în contextul ce evoluează. De aceea, este necesară și o instruire continuă, pentru întreg ansamblul de categorii de funcționari. Ea urmărește scopul acomodării la serviciile ocupate, precum și avansările în post.

Totodată, tot mai mult se face simțită necesitatea unei dezvoltări în continuare a potențialului actual în vederea realizării mai adecvate a obiectivelor majore ale instituției noastre. În acest scop, se elaborează unele noi obiective pentru Academie și anume:

a) instruirea avansată la nivel postuniversitar a conducătorilor de ministere, depar-



tamente, precum și a altor persoane cu funcții înalte din administrația publică centrală și locală;

b) desfășurarea cercetărilor științifice în domeniile administrării publice și a managementului;

c) prestarea de servicii către organele administrației publice, agenții economici și alte persoane interesate;

d) promovarea relațiilor de cooperare științifică, tehnică și culturală cu instituțiile naționale și internaționale în vederea unei apropieri mai strânse între națiuni.

În legătură cu aceasta, vor fi modernizate și activitățile unor subdiviziuni ale Academiei. Acum, pentru organizarea instruirii continue, se elaborează o metodică nouă care va prevedea regrouparea acțiunilor distribuite agenților ce-și fac cariera, ceea ce se referă la perfecționarea individuală, valorificarea abilităților, actualizarea cunoștințelor, adaptarea la noi funcții, aclimatizarea profesională.

La începutul fiecărui an nou de studii noi căutăm ca acesta să se deosebească prin ceva de cel precedent, spre ridicarea calității, și punem unele accente noi în organizarea instruirii.

De data aceasta, ne-am pus drept scop să prezentăm un model nou de curs intensiv, în cadrul căruia vor fi următoarele elemente-cheie.

- Instruirea temeinică în domeniul teoriei și practicii administrației publice. Toți administratorii de astăzi trebuie să cunoască bine factorii ce influențează dezvoltarea administrației publice. Ei trebuie să știe care sunt la ora actuală controversele acestei importante activități sociale.

În acest scop, catedra administrare publică a majorat bugetul de timp pentru anul acesta de studii la însușirea științei administrației publice cu 30%, ceea ce va permite ca audienții și studenții să însușească în detaliu măiestria menținerii nivelului lor profesional la toate cotele pe care le dictează situația.

Consider că pe parcursul anilor de studii audienții și studenții vor înțelege bine că obiectul îngrijirii politice este omul, că arta de a guverna e știința de a ne adapta naturii poporului.

- Al doilea moment important care va fi cuprins în mai multe cursuri de lecții este responsabilitatea politică în orice activitate publică. Administratorii publici trebuie să fie la curent cu toate procesele dinamice, care au loc în viața politică.

Programele Academiei prevăd, de asemenea, ca administratorii să devină buni manageri pentru a asigura o legătură calitativă cu toate organele administrației publice și

nu numai, să folosească planificarea care formează la funcționari un „simț al viitorului”, leagă posibilitatea de a face față presiunilor evenimentelor prezentului, de a nu pierde perspectiva.

Și, în sfârșit, cum să se dezvolte și să fie dirijată economia. Ceea ce se întâmplă astăzi în economia țării nu-i deloc normal, ea se confruntă, de fapt, cu un dezastru. Măsurile care s-au întreprins, chipurile, în scopul dezvoltării economiei n-au contribuit la renașterea producției agricole și industriale. Calea pe care s-a mers în ultimii 10 ani a fost calea dispariției specialiștilor din economia națională și a talentelor de dirijare a acestei ramuri.

Actuala conducere a republicii întreprinde măsuri energice și eficiente în vederea renașterii economiei, a renașterii țării. Despre felul în care urmează să depășim această situație gravă se va vorbi la lecțiile de economie contemporană și management științific.

Atare programe îi vor ajuta pe viitorii administratori să înțeleagă mai bine metodologia și evidența contabilă, să pregătească rapoarte financiare, să elaboreze politici fiscale. Audienții și studenții noștri vor însuși în perioada de studii științele juridice, metodele de soluționare a problemelor de etică, de comportament.

Este arhicunoscută importanța actuală a studierii teoriei diplomației, a limbilor moderne, a tehnologiilor informaționale. Academia a realizat anumite succese în aceste domenii, dar consider că încă mai sunt multe de făcut.

Sunt doar unele sugestii pe care am dorit să le expun la începutul anului nou de studii. Consider că ele vor fi utile atât studenților, audienților, profesorilor, cât și funcționarilor care își fac serviciul în organele administrației publice și doresc să-și perfecționeze cunoștințele profesionale.

## **REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE TREBUIE SĂ CONTRIBUIE LA ORDONAREA ÎNTREGII CONSTRUCȚII A STATULUI MOLDOVENESC**

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2002, nr. 2*

Sistemul politic din Republica Moldova a suferit schimbări profunde de la începutul procesului de reformă. Începând cu anul 1990, crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică a fost considerată o prioritate pentru Guvernul Moldovei. Unele schimbări în administrația publică înfăptuite până acum au făcut ca responsabilitățile pentru sectorul public să devină mai clare pentru populație, ca clienți. S-au stabilit, de asemenea, un șir de mecanisme de remediere legate direct de ministerele sau departamentele respective. Aceste schimbări, într-o măsură mai mare sau mai mică, au un efect pozitiv asupra culturii serviciilor publice.

Cu toate acestea, nu s-au putut mobiliza resursele necesare creării cadrului legislativ și instituțional necesar administrației publice centrale și locale și, în special, pentru implementarea eficientă a măsurilor de reformă. Cauzele care au determinat imposibilitatea aplicării unei reforme reale în administrația publică au fost nu puține. Au avut influență negativă în acest proces și constrângerile financiare, și lipsa de determinare politică, și experiența redusă în ceea ce privește structurile administrativ alternative, și lipsa de pregătire a politicienilor și funcționarilor publici pentru a răspunde cerințelor și exigențelor ce decurg din schimbarea rapidă a mediului, și nu mai puțin neînsemnată, absența unor reglementări clare privind personalul și structurile administrative, definiții inadecvate ale funcțiilor și nivelul de salarizare nepotrivit.

Tendința de globalizare, însoțită de dezvoltarea dinamică a sistemelor sociale, determină statele naționale să ia o poziție cu totul nouă, la care cere ca instituțiile și sistemele administrative să fie adaptate. Orice intervenție în domeniul reformei

administrației publice implică modificări ale componentelor majore, incluzând administrația centrală, administrația locală și serviciile publice. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă.

Există mai multe motive pentru modernizarea structurală și funcțională a administrației publice din Moldova, plecând de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor guvernamentale, dezvoltarea unei baze de resurse umane, capabile de a lucra eficient în cadrul sistemelor economice și sociale în continuă schimbare pînă la punctul de a deveni membru al Uniunii Europene.

Dacă e să vorbim despre reforma în administrația publică ca motiv real al accesului posibil la Uniunea Europeană, apoi trebuie să știm că pentru a deveni membru al Uniunii este necesar de modernizat și perfecționat sistemul de administrație publică din Republica Moldova pentru a corespunde criteriilor Comisiei Europene, ceea ce va face posibilă integrarea în structurile administrative supranaționale. În acest nou rol, administrația publică va trebui să caute forme noi de cooperare cu administrația europeană, care are caracteristicile sale specifice destul de complicate. Deci viața tot mai mult ne demonstrează necesitatea elaborării strategiei de reformare a administrației publice de lungă durată cu bază extinsă în întregul sector public, care ar include scopuri și obiective caracteristice pentru o reformă structurală și funcțională.

Pe parcursul reformei, dacă ea va fi bine realizată, administrația publică va trebui să capete o importanță adecvată în societate, nu numai pentru că ea reprezintă puterea, dar și datorită misiunii sale importante. Schimbările care se vor desfășura în direcțiile reformei vor trebui să influențeze pozitiv serviciile din sectorul public. În acest context esențial urmează ca oamenii să înceapă a se bucura de roadele activităților acestui sector.

Despre reforma administrației publice astăzi se discută mult, dar, după cum ne demonstrează practica, multe aspecte referitoare la acest proces rămîn a fi neînțelese ori înțelese greșit.

Dar, într-adevăr, aceasta este o acțiune organizatorică primordială. În procesul ei se va revedea structura a zeci de mii de unități organizatorice, care vor necesita controlul unor organe ierarhic superioare. Multor sute de mii de oameni li se va transmite proprietatea, competența, se va construi un sistem nou de gestionare financiară.

De asemenea, reforma administrativă necesită schimbarea infrastructurii juridice, constituționale. Se vor înființa numeroase instituții, se vor stabili legături noi interne și internaționale.

Este foarte important de conștientizat faptul că această reformă trebuie să devină o reconstrucție a orînduirii statului, chemată să influențeze dezvoltarea economică, să îmbunătățească nivelul de viață al oamenilor.

Dorim să credem că acest proces de reformare a orînduirii statului va decurge cu succes. Pentru aceasta se impune necesitatea unor factori și anume:

- **nivelul de cunoștințe** al tuturor celor care și-au asumat răspunderea de organizare a acestei reforme la nivel național;
- **voința politică**. Organele respective trebuie să adopte cît mai operativ legile, noile recomandări privind măsurile de reformare;
- **dorința de a face reformă**. Nu-i nimic mai rău decît să anunți o reformă, ca mai apoi să renunți la ea;
- **sprijinul societății**. Acest lucru este important prin faptul ca toți cetățenii să înțeleagă că reforma se desfășoară pentru binele lor. Dacă ei nu vor crede în aceasta, reforma nu va avea succes.

Reforma administrativă nu înseamnă schimbări numai în organizarea administrativ-teritorială, pe care mulți o asociază cu reforma divizării administrației publice. Dezideratul principal al acestei activități constă în faptul că **ceea ce noi vrem să facem este o reformă extinsă care trebuie să ordoneze întreaga construcție a statului moldovenesc**. Spun acest lucru, pentru că se creează impresia, că organele centrale, în primul rînd, ministerele, departamentele nu sunt pe deplin sub influența procesului de reformare administrativă. În realitate, reforma trebuie să includă schimbări structurale și funcționale pentru toate autoritățile publice, inclusiv ministere și departamente.

**Procesul de reformare administrativă trebuie să fie unic pentru întreg sectorul public și să se efectueze concomitent în organele locale și cele centrale, dar nu consecutiv**. Bunăoară, în cazul în care bolnavul se adresează doctorului, punînd mîna pe locul unde simte durerea, doctorul nu se mărginește la cercetarea organului care presupune că provoacă durerea, dar face, investigații întregului organism.

Reforma trebuie să scoată din umbră funcționarul aparatului de stat, el trebuie să devină personalitate cu funcții concrete, împuterniciri reale și responsabilități înalte. Fiecare funcționar din aparatul de stat trebuie să fie pus în situația de a decide asupra

modelului propriu de administrare pentru care își asumă deplina responsabilitate. Numai atunci aparatul de stat va dispune în întregime de autoritate, va fi stimat și înalt apreciat. Activitățile reformei întru ajustarea structurală și funcțională a sectorului administrației publice ar trebui să se refere la următoarele domenii: administrația de stat, serviciile publice, autoadministrarea locală, protecția drepturilor cetățenilor, metodele și tehnicile de administrare publică, sistemul funcționarilor publici și instruirea acestora.

Realizarea reformei în toate aceste domenii ar putea fi efectuată în baza unui proiect prevăzut special de Guvern în cooperare cu organisme internaționale pe termen de cel puțin 2-3 ani. Activitățile de proiect ar putea fi concentrate nu numai asupra dezvoltării instituționale, managementului financiar și asistenței tehnice din străinătate, dar și asupra dezvoltării serviciului public, în general, **inclusiv instruirea funcționarilor publici**. Implementarea acestei sarcini majore poate avea loc cu succes, dacă Guvernul Moldovei, în general, și ministerele respective, în particular, se vor dedica acestei activități minuțioase, dar fundamentale.

Scopul de bază al acestei strategii ar putea fi de a analiza funcțiile existente și de a le defini pe cele viitoare împreună cu sarcinile și responsabilitățile din administrația publică, inclusiv elaborarea structurii instituționale moderne.

Activitățile de bază ale reformei administrației publice ar putea fi:

- îmbunătățirea calității legislației;
- descentralizarea proceselor de luare a deciziilor care conduc la o funcționare mai flexibilă a sistemului administrativ;
- asigurarea unei performanțe mai bune a sarcinilor și stabilirea mecanismelor adecvate de control, ceea ce va conduce la o responsabilitate mai mare a funcționarilor publici;
- introducerea elementelor și crearea posibilității alegerii între diferiți prestatori ai serviciilor administrative;
- îmbunătățirea statutului funcționarului public prin elaborarea unei baze moderne de management a resurselor umane.

Ținând cont de faptul că reforma administrației publice e un proces complicat și îndelungat este necesar ca să se stabilească prioritățile. Ele trebuie să fie identificate de Guvern.

Un element fundamental al reformei administrației publice este **cum de ajustat sistemul serviciilor publice** la necesitățile utilizatorilor finali, astfel ca opinia gene-

rală a populației să corespundă opiniei autorităților publice.

Ca parte a reformei administrației publice în domeniul serviciilor publice se propun următoarele activități:

- definirea clară și delimitarea „sectorului public” și a „serviciilor publice” cu o atenție sporită asupra structurii proprietății;
- reglementarea statutului juridic al întreprinderilor și instituțiilor publice cu instituirea practicii adecvate de management în domeniu;
- dezvoltarea în continuare a formelor concesionale de funcționare a serviciilor publice, în general;
- determinarea statutului juridic al instituțiilor investite cu mecanisme de logistică necesare pentru îndeplinirea serviciilor publice, inclusiv cu modificarea regulementelor juridice ale domeniului public;
- reducerea reglementării, liberalizarea treptată și privatizarea posibilă a serviciilor publice,
- introducerea elementelor de concurență în prestarea serviciilor publice.

O contribuție semnificativă la realizarea unui serviciu public în folosul cetățenilor ar conduce la asigurarea **transparenței actelor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii** prin facilitatea accesului la informații și prin stabilirea de programe obligatorii de audiență pentru demnitari, aleși locali și persoane cu funcții de conducere din administrația publică centrală și locală.

De asemenea, este necesar de a se urmări consolidarea și **a se lărgi cadrul de participare a societății civile la procesul decizional**, în special prin organizarea unor forme permanente de consultare a reprezentanților acesteia și perfecționarea cadrului de funcționare a democrației participative.

Pentru satisfacerea cerințelor cetățenilor de a avea servicii publice polivalente și ușor accesibile în zonele în care se constată o insuficiență a serviciilor administrative este binevenită **plasarea în același sediu a unui număr de servicii publice de natură diferită** (servicii ale administrației publice centrale, ale colectivităților locale, de asigurări sociale, servicii industriale și comerciale), asigurarea unei polivalențe în preluarea și rezolvarea dificultăților prin cooperarea între aceste servicii, folosirea comună a mijloacelor fixe și a echipamentelor.

Analizând situația pe care o avem astăzi în republică, credem că este nevoie **de două proiecte în domeniul serviciilor publice**. Primul ar trebui să prevadă structura de proiectare a serviciilor publice în sectorul public. Obiectivele acestui proiect

ar putea fi: ajustări juridice și instituționale, bazate pe evoluarea situației privind proprietatea asupra serviciilor publice în Moldova și în alte țări europene.

Al doilea proiect ar putea fi legat de reducerea reglementării, liberalizării și privatizării serviciilor publice.

Reforma administrației publice este o acțiune organizatorică de proporții, iar pregătită cu eforturi comune ar conduce la o maturitate completă a mecanismului de guvernare și administrare. Pentru a obține aceasta, e nevoie de un proces, care trebuie să fie foarte bine pregătit de la început și până la sfârșit, să fie bine stăpânit în întregime pe tot parcursul timpului de reformare. Fără aceasta, am admite propria țară la schimbări, care, necontrolate, pot provoca mari perturbări.



## **MODERNIZAREA ECONOMIEI – ACȚIUNE NECESARĂ STADIULUI ACTUAL AL PROGRESULUI**

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 2010, nr. 2-3*

Multiplele probleme care apar în dezvoltarea economică a unei sau altei țări se explică, în cele mai dese cazuri, prin faptul că se repetă crizele financiare și economice fie locale, regionale sau mondiale. Totodată, apare întrebarea: oare criza economică nu este și ea o consecință a crizei științei economice? Răspunsul îi găsim tot mai des în cercetările științifice care constată: *știința economică universală se află într-o criză profundă.*

Uneori, *criza științei economice* este interpretată în sensul că ea nu mai poate da răspuns problemelor vieții economice concrete; afirmația surprinde un element real, dar este vorba aici, după părerea noastră, de o premisă a crizei, de ceea ce am denumit „subdezvoltare”.

Criza actuală a științei economice include *starea de „subdezvoltare”*, dar nu se rezumă la ea. De asemenea, accelerarea realizărilor științifice în știința economică este o realitate și constituie o dimensiune importantă a actualelor restructurări, dar acest element, de asemenea, reprezintă doar o premisă a crizei și nu criza propriu-zisă. Pe de altă parte, o reelaborare sistematică a teoriei economice reprezintă o necesitate obiectivă, dar este vorba aici de modalitatea de soluționare a crizei și nu de criza propriu-zisă.

Ca în oricare știință, în economia politică - în calitatea sa de știință - în mod inevitabil, periodic, are loc o *epuizare a resurselor unui anumit sistem de cunoștințe*. Criza economiei politice ca știință constă tocmai în faptul că unele teze fundamentale, larg acceptate anterior, sunt puse într-o formă sau alta sub un dramatic semn de întrebare; apar tensiuni și contradicții flagrante între diverse părți constitutive ale

teoriei; concordanța relativă dintre teorie și metodă se deteriorează grav; capătă o agravare deosebită contradicțiile dintre funcțiile îndeplinite de știința economică.

Această situație impune măsuri urgente de regîndire a teoriei economice. A „regîndi economia” înseamnă, înainte de toate, a efectua o revizuire culturală, a întreprinde o critică a modelelor ce domină procesele de cunoaștere, astfel încît să restaurăm în drepturi depline raționamentele ce-și găsesc rădăcinile și sunt susținute de propriile experiențe. Adică, să ne întoarcem la adevăratele fundamente ale științei economice și să-i schimbăm unele din premisele sale implicite, ca acea privind prioritatea *luptei noastre egoiste pentru existență*. Este important ca cunoștințele economice să fie construite nu pe premisele voinței de putere și a căutării profitului, ci pe cele ale organizării vieții grupurilor sociale în concordanță cu etimologia adevărată a cuvîntului „economie”. Punînd profitul în prim-plan și favorizînd comportamentul mercantil, științele economice au fost reduse la „cremătică”, la arta de a face bani. Pentru aceasta nu sunt necesare multe cunoștințe. Mulți devin bogați nu prin deșteptăciunea lor, ci mai curînd prin viclenia și calitățile amurale care îi predomină. Trebuie să ne debarasăm și de genul de „geocentrist” ce ne-a fost impus și să promovăm propriul nostru „heliocentrism inteligibil”. Inteligibil, pentru că, mai întîi, vom observa fiecare realitate socială în specificitatea ei.

Regîndirea economică presupune, de fapt, revenirea la sursele conceptuale, găsirea răspunsurilor corespunzătoare la unele întrebări fundamentale: Care este situația noastră în lumea de astăzi? Care sunt condițiile umane și sociale în care ne aflăm? Vorbind în general, fiecare economie se sprijină pe anumite forme de producție ce stau la baza bunăstării națiunii; se pune, astfel, întrebarea ce trebuie să fie produs, de către cine și cum? Cum trebuie să fie organizată economia națională, astfel ca bunăstarea națiunii să combată sărăcia?

Una din cauzele principale ale nivelului nesatisfăcător al teoriei economice la etapa dată este neștiința materializată în mentalitate.

Economia de piață cere, în primul rînd, mentalitate economică adecvată, care presupune, după cum scrie doctorul habilitat în economie Valeriu Zbârciog, „un fenomen intelectual, o tehnică de gîndire, care îi dă posibilitate procesului să disece esența evenimentelor, să prognozeze dezvoltarea proceselor social-economice”.

Mentalitatea economică ia în considerare faptul că societatea și fiecare membru al ei au nevoie de resurse pentru satisfacerea necesităților. Dar în marea lor majoritate resursele fizice și financiare sunt limitate. Este limitat și timpul care poate fi

acordat unei activități. Există, desigur, și unele resurse în cantități nelimitate (aerul). Bunurile acestea se numesc bunuri libere.

Deoarece majoritatea bunurilor sunt limitate, satisfacerea optimă a necesităților societății este posibilă numai dacă se distribuie rațional resursele între diversele și multiplele sale cerințe. Pentru a distribui resursele economice în mod optim, factorul de decizie trebuie să cunoască bine teoria și practica aplicării metodelor economice.

Teoria economică pornește de la ideea că flecare acționează din interes, nu din egoism. Cu alte cuvinte, mentalitatea economică reiese din valorile general umane, din considerentul că oamenii nu sunt egoiști, iresponsabili sau obsedați doar de interesele banului.

Pentru mentalitatea economică este esențial că oamenii, dispunând de resurse economice, trebuie neapărat să decidă, să aleagă, să răspundă la o serie de întrebări: „Ce să producă? Cum să producă? Cine să producă? Pentru cine să producă? Cât să producă?”

Dacă vom generaliza cele spuse, este important să subliniem că tranziția la economia de piață poate fi efectuată cu succes dacă la baza tuturor acțiunilor va fi o mentalitate care ar reflecta cu desăvârșire conceptul economiei de piață. O astfel de mentalitate economică trebuie creată, altfel nu poate fi vorba de o modernizare a economiei spre care se tinde.

Un factor important al modernizării economiei îl constituie conștiința economică, care nu numai că impulsionează desfășurarea reformelor, dar și servește ca un barometru sensibil pentru realizarea lor.

Dar, cu regret, pînă în prezent în Republica Moldova nu e formată o concepție clară de cercetare și studiere a conștiinței economice, a mecanismelor formării acesteia, condiționate de dezvoltarea economiei și a structurilor organizaționale. Mai mult decît atît, după cum afirmă academicianul Boris Melnic, „conștiința economică a personalității comportă unele contradicții. Pe de o parte, are loc activizarea conștiinței economice a maselor sub influența confirmării noilor interese individuale și a noilor relații de piață, pe de altă parte, deocamdată, rămîne încă viabilă mentalitatea „antipiață”, orientată spre izolare, egalitate, ignorare, interese personale”.

După cum ne dictează interesele dezvoltării economiei, scopurile modernizării sale, ar trebui ca savanții, specialiștii în economia politică să perceapă și să studieze profund conștiința economică ca un ansamblu al ideilor, teoriilor și concepțiilor economice, ca un sistem determinant de sentimente care exprimă necesitățile economice.

ce, interesele și scopul personalității și ale societății la un anumit moment.

În cadrul regindirii teoriei economice trebuie să se afle și procesul de dirijare a economiei. Într-o perioadă istorică nu prea îndepărtată am trecut printr-o mare aiureală, când se considera că în economia de piață statul nu trebuie să dirijeze economia, că planificarea nu este compatibilă cu economia de piață. Conducându-se de această logică, cei care veniseră la conducerea statului primul lucru pe care l-au făcut, au lichidat Comitetul de Stat de Planificare și toate structurile sale, bazându-se pe unele teorii burgheze care propagau că proprietatea capitalistă privată asupra mijloacelor de producție nu permite statului burghez să dirijeze întreaga economie și să conducă în mod planificat și organizat producția pe întreaga țară.

Teoria burgheză, propagând ideea că statul capitalist ar fi „în sfera claselor sociale”, avea scopul de a justifica și menține dominația capitalului monopolist și a dezarma ideologic masele oamenilor muncii din produsul de bunuri.

Și în timpurile noastre unora dintre cei mai bogați nu le prea convine dirijarea economică a statului. Neglijînd practica de dirijare a economiei de către stat, a început dezvoltarea rapidă a economiei subterane, acel sector din activitatea economică desfășurată de către economia de piață, care nu este pe deplin înregistrat de statisticile oficiale din cauza unui grad mai redus sau mai ridicat de subraportare, presupusă a corespunde evaziunii fiscale.

Din nefericire, statisticile economice sunt imperfecte, așa încît golurile și inconsistențele se datorează mai mult problemelor de calitate a datelor decît activităților economice subterane. Estimările realizate mai mult prin ghicire - ale dimensiunii economiei subterane - sunt depășite de măsurile importante ale muncii care nu intră și ale muncii marginale cuprinse în „economia informală”.

Dar, treptat, mulți încep să se convingă că dirijarea activității economice din partea statului este ceva normal și necesar. Adică, se revine la teoriile capitalismului „dirijat” sau „planificat”, autorii cărora (J.Keines, J.Klark, E.Hausen, K.Bauldint, D.Fuller ș.a.) susțin că, în condițiile capitalismului contemporan, statul s-ar fi transformat într-o formă hotărîtoare, în stare să stabilizeze economia, să prevină crizele, șomajul, să asigure dezvoltarea economiei și să sporească puterea de cumpărare de către populație. Ei propagă în scopuri analogice ideea că planificarea ar fi compatibilă cu capitalismul. În opinia lor, capitalismul contemporan se „transformă”, lichidînd anarhia în producție și acțiunea legilor economiei spontane. Ei atribuie sferei circulației și finanțelor rolul primordial în reproducția socială și propun, ca statul să

dirijeze activitatea economică în cadrul sistemului de organizare socială a capitalismului monopolist.

Reorientarea teoriei economice spre o viață mai bună și mai umană nu va putea fi realizată fără sprijinul unor noi procese de învățare a politicii economice. În maniera practică se poate spune cu certitudine, că numai o guvernare bazată pe o politică economică adecvată teoriei economice smithiene ar putea evita revoluțiile sociale.

Spunînd acestea, nu poți să nu-ți amintești de spusele marelui Eminescu, care fiind plasat pe pozițiile științifice ale lui Smith și Ricardo, în proiectul său de manual de economie politică scrie: „Această știință a lumii averilor se numește economia națională... sau, „știința averilor”. Această definiție este împrumutată de la Smith, care referitor la obiectul de studiu al economiei politice, afirmă: „Economia politică este „știința averilor”.

Învățarea noii politici economice presupune necesitatea modificării fundamentale a procesului de instruire economică a tuturor cadrelor administrative și a specialiștilor care activează în structurile economiei naționale.

În trecutul nu prea îndepărtat, în Republica Moldova instruirea economică în instituțiile de învățămînt superior se efectua conform unui plan de învățămînt foarte bine gîndit, în care erau înscrise astfel de obiecte ca economia politică, economia întreprinderii și a ramurii, economia muncii; organizarea, planificarea muncii; organizarea, planificarea și dirijarea producției; finanțele, contabilitatea. Drept că acest plan era în mare măsură dictat de cerințele economiei planificate în mod centralizat. În economia de piață specialistul trebuie să-și desfășoare activitatea în condițiile accelerării procesului de modificare a mediului tehnic, tehnologic, economic și organizatoric. Deci și planul de instruire economică se cere a fi modificat.

Se cere o modificare conceptuală și structurală a întregului set de științe economice. Un rol important aici ar trebui să-l joace disciplina „*Teoria economică*” care să contribuie la formarea gîndirii și conceptelor economice. Anume teoria economică înarmează cadrele administrative cu cunoștințe despre multiplele forme și modele de gospodărire, sistemele de relații de producție și de legi economice, tendințele de dezvoltare a proceselor și fenomenelor economice din societate. Nicio decizie de ordin economic referitor la dezvoltarea țării, regiunii, municipiului, comunei nu poate fi realizată fără a ține cont de actualele probleme economice.

Deci dacă dorim, ca personalul administrativ să fie la nivelul cerințelor actuale, el trebuie să dispună de cunoștințe trainice în domeniul teoriei economice.

Teoria economică, ca disciplină fundamentală în pregătirea specialiștilor și viitorilor conducători ai structurilor administrative, trebuie să fie reflectată în câteva direcții de studiere a *proceselor și fenomenelor* economice. *Prima. Fundamentele dezvoltării economice*: analiza factorilor de producție (munca, natura, capitalul), evoluția formelor de proprietate, dezvoltarea economiei de schimb, banii și procesele inflaționiste, piața și concurența, tranziția la economia de piață modernă. *A doua. Problemele macroeconomice*: conținutul și structura economiei naționale, reproducția produsului național global, ciclul și crizele economice, folosirea forțelor de muncă și șomajul, sistemul de finanțe și creditul. *A treia. Problemele de ordin microeconomic*: analiza activității de antreprenariat, examinarea formelor de manifestare a produsului net (profitul, dobânda, renta), cercetarea formelor de repartitie a veniturilor și sistemul de impozitare, determinarea mecanismului de protecție socială a populației. *A patra. Problemele monoeconomice*: structura economiei mondiale, sistemul monetar internațional, cooperarea și integrarea economică internațională.

Teoria economică are menirea să dea răspuns la astfel de probleme stringente, care apar în fața fiecărui cetățean, societate și națiune în ansamblu, cum ar fi: modalitățile de ieșire din criză; asigurarea creșterii economice; sporirea nivelului de viață al populației; cauzele și consecințele deficitului bugetar și balanței comerțului exterior; evitarea inflației; reducerea șomajului; acordarea subsidiilor întreprinderilor și firmelor nerentabile; reforma actualului sistem de impozitare; practica majorării permanente a salariului minim; argumentarea măsurilor luate de guvern referitor la protecția socială a populației.

În scopul studierii fundamentale a setului de discipline economice se cer elaborate mai multe cursuri de lecții, cum ar fi:

- dezvoltarea istorică a teoriei economice;
- macroeconomia și microeconomia;
- managementul cu părțile sale componente;
- contabilitatea, moneda și creditul;
- marketingul ș.a.

Ce eforturi s-ar practica în dezvoltarea industriei, agriculturii și a tuturor celorlalte ramuri ale sferei de producție, dacă nu se va acorda atenția cuvenită muncii ca substrat a întregii economii politice, nu vom reuși să modernizăm economia țării.

Munca pentru om este ceva firesc și nimeni dintre oamenii, cât de cât conștienți, nu-și pot vedea viața în afara muncii. Se știe chiar din manualele școlare, că munca

este o dimensiune fundamentală a existenței umane. Se are în vedere nu numai sensul de „producere de bunuri”, ci și faptul că în afara muncii nu existăm ca oameni, că materia vieții este munca și că, după cum spunea Mihai Eminescu, „întreaga viață omenească e o viață a lucrului”.

Dacă ne aprofundăm în concepțiile categoriei muncii, în general, și a celei productive, în special, apoi vom da de munca tuturor valorilor.

Munca este principala sursă a afirmării și realizării umane, prin muncă omul „se face” și este ceea „ce se face”. În sfera muncii omul găsește terenul necesar încercării capacităților sale fizice și intelectuale, realizării sale ca ființă socială. Acestea sunt motivele de profundă îngrijorare a populației pentru eventuala pierdere a locului de muncă, dar și un imperativ de bază al oricărei guvernări: de a se îngriji permanent pentru ca fiecare cetățean al statului să se bucure că are un loc de muncă și, astfel, aduce folos sie și țării.

Formulând definiția teoriei valoare-muncă, Adam Smith scrie: „Munca este unica măsură universală, adică unica măsură precisă a valorii: unica măsură, cu ajutorul căreia noi putem compara între ele valorile diverselor mărfuri pe fundalul tuturor spațiilor și timpurilor”.

D. Cantemir, ținând seama de marea însemnătate a muncii în condițiile Moldovei, scria că pământurile arabile și viile pot face Moldova bogată, dacă pe ele va fi aplicată munca cinstită. Aceste gânduri ne amintesc de spusele doctorului economist englez V. Petty, care scria despre aceea că „munca e tatăl, iar pământul e muma avuțiilor”.

La Dimitrie Cantemir poți găsi gânduri despre munca cinstită, asemănătoare cu gândurile lui Hristos, Apostolul Pavel și Toma Akvinski. Cantemir afirmă că munca nu numai că îl milostivește pe om, dar fără muncă omul nu poate trăi, deoarece toate bunurile materiale necesare pentru existența omului se formează numai prin muncă.

În continuarea acestor afirmații, M. Eminescu scrie că „... bogăția nu este în aer sau în pământ, ea e în brațe și că acolo, unde lipsesc brațele sau calitatea producției e proastă, nu poate fi nicio vorbă măcar de o țară bogată”. Acest gând eminescian e foarte concentrat, deoarece el conține în sine concepțiile lui Petty, Smith, Ricardo și Mill. Dacă Smith vedea bogăția popoarelor într-o îngrămadire de mărfuri în expresie materială, produse de marea industrie, iar Ricardo își imagina avuția țării în valoare bănească, apoi Eminescu pledează pentru asemenea economie, care ar asigura deopotrivă țara și cu bunuri materiale, și cu surse financiare, în numele asigurării

bunăstării fiecărui membru al societății umane.

Teoria economică prevede munca în două subdiviziuni - munca de la oraș și munca de la sat. În toate timpurile munca de la oraș se considera mai avantajoasă decât cea de la sat. Aceasta a fost și a rămas o cauză că nu puțini oameni, mai ales din generația tânără, se străduiesc să părăsească cu orice preț satul și să-și aranjeze viața la oraș, unde, asociindu-se în grupuri pe bresle, însușesc o anumită profesie, asigurându-și o muncă mai atrăgătoare și mai ușoară în comparație cu munca de la sat. Pe când locuitorii de la sate, fiind răspîndiți în lucruri distanțate, nu se pot asocia ușor, nu consideră necesar de a se grupa, nu socot necesară ucenicia pentru a învăța agricultura, aceasta fiind însă o activitate care cere o varietate foarte mare de cunoștințe și de experiență.

Agricultura nu este privită ca o materie prea ușor de înțeles. Conducerea operațiilor, care variază în funcție de schimbarea timpului, precum și de multe alte împrejurări, cere o judecată și o pricepere mult mai mare comparativ cu alte profesii, unde operațiile sunt întotdeauna aceleași sau aproape aceleași.

Chiar conducerea generală a operațiilor agricole, multe ramuri superioare și inferioare de muncă la sate cer mai multă pricepere și experiență decât majoritatea meseriilor mecanice. Omul care muncește la fabrică sau la altă întreprindere industrială, muncește cu instrumente și cu materiale, a căror confecționare este întotdeauna aceeași sau aproape aceeași. Pe când omul, care ară pămîntul, seamănă, îngrijește de plante, strînge recolta, crește animale, trebuie să țină cont de mulți factori, care necesită o mînuire cu multă judecată și pricepere, chiar și o atitudine mai grijulie.

La omul de la sat, care este obișnuit a gîndi la o varietate mai mare de lucruri, operații agricole în funcție de mulți factori naturali și condiții climaterice, priceperea sa este, în general, superioară priceperii altora, a căror întreaga atenție pe parcursul vieții este, de obicei, preocupată să îndeplinească una sau cîteva operații simple, pe care, cu timpul, le îndeplinește mai mult mecanic.

Pe parcursul a *mai multor ani, situația de pe piața forței de muncă* a Moldovei continuă să se agraveze. Printre factorii care au condus la tensionarea situației este descreșterea volumului afacerilor drept consecință a lipsei de finanțare în domeniile construcțiilor, transporturilor și industriei prelucrătoare. Criza economico-financiară istovește piața muncii. Tot mai multe companii din sectorul real al economiei comunică despre unele dificultăți, care țin de incapacitatea de a salariza și a menține personalul.



Concedierile în masă sunt însoțite de o creștere a angajărilor atipice și reducerea pachetului social. Conform datelor oficiale, în trimestrul II al anului 2009, numărul angajaților care au părăsit piața forței de muncă a Republicii Moldova a depășit 40 de mii de persoane. Conform estimărilor Centrului de politici economice (CPE), de la începutul anului indicii angajării informale și autoangajării populației au crescut cu 35% și, respectiv, 20%.

Potrivit statisticilor, în luna mai 2009 *numărul șomerilor* a constituit mai mult de 90 de mii de oameni. Însă numărul total al persoanelor care se află în căutarea unui serviciu pe piața forței de muncă a Moldovei este cu mult mai mare.

Este cunoscut faptul că la diminuarea nivelului sărăciei în țară *emigranții* contribuie mai mult decât realizarea politicilor guvernului, deoarece descreșterea transferurilor bănești de peste hotare mărește considerabil riscul scăderii cererii interne. S-a constatat că 20% din familiile emigranților de muncă nu mai primesc ajutor din străinătate.

O problemă veche, care continuă a fi nerezolvată, este cea a *prețurii muncii*. „*Prețul real al oricărui lucru*, ceea ce îl costă în realitate pe acela care dorește să obțină acest lucru, spune A. Smith, este *truda și osteneala* depusă pentru dobândirea lui. Cît valorează un bun în realitate pentru omul care l-a obținut și care dorește să dispună de el sau să-l schimbe cu alt obiect, este truda și osteneala de care el se poate cruța și pe care le poate impune altor oameni. *Ceea ce se cumpără cu bani sau cu mărfuri este obținut printr-o muncă egală cu ceea ce am putea obține prin propria noastră muncă fizică*. Banii sau mărfurile ne scutesc, într-adevăr, de această muncă. *Banii și mărfurile* conțin valoarea unei anumite cantități de muncă pe care noi o schimbăm cu ceea ce se presupune, la un moment dat, că ar conține valoarea unei cantități egale de muncă. Munca a fost primul preț, prima monedă de cumpărare, cu care erau plătite toate lucrurile. Nu prin aur și argint, ci prin muncă s-a achiziționat la început avuția lumii, iar valoarea avuției, pentru cei ce o posedă și doresc să o schimbe cu alte produse noi, este egală exact cu cantitatea de muncă pe care ea le dă posibilitatea să o cumpere sau de care le dă posibilitatea să dispună”.

Omul muncește ca să aibă din ce trăi. *Anume munca e condiția de trai a omului. Dar poate omul producător trăi normal din munca sa?* E suficientă remunerarea muncii pentru a întreține omul ce muncește?

Remunerarea ca acțiune de compensare materială, cu precădere în bani, a angajatului în corespundere cu legea economică a distribuirii după cantitatea și calitatea

muncii, se face în formă de salariu și plăți din fondul de stimulare morală în sectorul de stat și diferite forme de plată a muncii în sistemul privat.

Salariul nominal și profitul sunt pretutindeni în diferite țări extrem de deosebite, după diferitele utilizări ale muncii și capitalului, dar această deosebire, după cum a constatat încă Adam Smith, „între salariu și profit, reiese, pe de o parte, din anumite împrejurări în înseși aceste utilizări ale muncii și capitalului, împrejurări care, fie în realitate, fie, cel puțin, în imaginația oamenilor, explică câștigul mic în unele și, ca o contrabalansare, câștigul mare în altele, iar pe de altă parte, reiese din politica Europei, care nicăieri nu lasă lucrurilor libertate deplină”.

Conform datelor publicate de Biroul Național de Statistică, în anul 2008, salariul mediu lunar în economia națională a constituit 2529 lei și s-a mărit față de anul 2007 în valoarea nominală cu 22,5%, iar în termeni reali (ajustat la indicele prețurilor de consum) - cu circa 9%.

Dar aici trebuie de făcut o remarcă. Capacitatea muncitorului de a se întreține *pe sine și familia sa care poate fi necesară pentru a menține numărul muncitorilor*, nu depinde de cantitatea de bani pe care o poate primi drept salariu, ci de cantitatea de alimente, obiecte de primă necesitate și lucruri de confort, devenite esențiale prin obișnuință și pe care și le poate cumpăra cu acești bani. Ca atare, prețul natural al muncii depinde de prețul alimentelor, al obiectelor de primă necesitate și lucrurilor de confort cerute pentru susținerea muncitorului și a familiei sale. Creșterea prețului alimentelor și a obiectelor de primă necesitate va determina creșterea prețului natural al muncii; scăderea prețului lor va determina scăderea prețului natural al muncii.

*În comparație cu anul 2000*, salariul mediu lunar a sporit în anul 2008 de 6,2 ori avînd un ritm mediu anual de creștere de 26%. În sectorul bugetar salariul mediu lunar a înregistrat *valoarea absolută de 1959 lei, sporind față de anul 2000 de 6,7 ori*, avînd un ritm mediu anual de creștere de 27%. În sectorul real salariul mediu lunar a fost de 2825 lei. Față de anul 2000, în sectorul real salariul s-a majorat de 5,8 ori, ritmul anual de creștere fiind de 25%.

Citind cifrele oficiale ce caracterizează situația cu remunerarea muncii, s-ar părea că se atestă o anumită majorare a salariilor, însă, în realitate, această majorare nu provoacă nici un optimism.

Guvernanților le place să opereze cu cifrele care măcar cît de cît, comparativ, s-au mărit, dar, în același timp, se fac a uita că nici prețurile nu au stat pe loc, ci s-au dublat. Despre aceasta ne vorbesc cifrele.

**Prețurile la produse alimentare, în lei**

Produse	2001	2009
Orez /1 kg	6,14	12,75
Unt / 1 kg	29,9	45,0
Lapte /1 litru	1,8	9,0
Ulei de floarea-soarelui /1 litru	7,1	15,0
Carne /1 kg	60,0	90,0
Salam (fiert)	50,0	84,0
Făină /1 kg	3,41	12,0

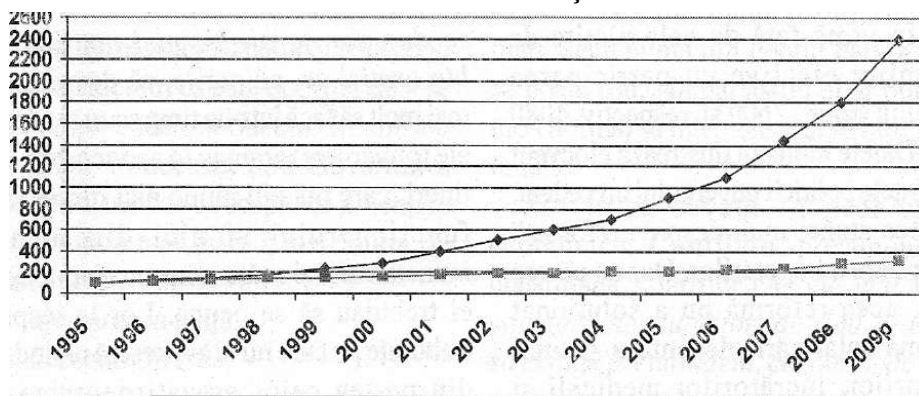
**Prețurile la unele servicii, în lei**

Servicii	2001	2009
Un metru cub de gaze naturale	0,87	3,813
Energie electrică, lei/kWh	0,66	1,10-1,20
Încălzire, lei/Gcalorie	233	540
Transport, lei/lună	60	120
Locuința, dolari/metru pătrat	300	1164
Lemn de foc, lei/metru cub	60	520
Motorină	3,0	10 și chiar 14

Pe măsura identificării crizei în sectorul real și restrîngerii producției, a început *stag-narea salariului real ca urmare a prețurilor înalte pentru produsele alimentare și tarife.*

**Stagnarea salariului real continuă în urma prețurilor înalte pentru produse alimentare și tarife**

**Dinamica salariului mediu față de anul 1995**



- ◆— *dinamica salariului mediu față de anul 1995 în termeni nominali*
- *dinamica salariului mediu față de anul 1995 în termeni reali*

Sursa: BNS, estimările CPE.

Sondajul, care a fost efectuat în a doua jumătate a lunii iulie 2009, ne demonstrează că majoritatea populației continuă să fie îngrijorată cel mai mult de prețuri (72% în creștere față de barometrul de opinie precedent) și sărăcie (54% în descreștere față de barometrul precedent), iar o parte semnificativă este îngrijorată de viitorul copiilor (49%) și șomaj (34%). Îngrijorarea față de prețuri este mai pronunțată în cazul persoanelor în etate (82%) și a locuitorilor din mediul urban (76%).

Un motiv serios, din care cauză munca omului este prost plătită, este lipsa posibilităților de extindere a pieței. „Cînd piața comercială este foarte mică, afirmă A. Smith, nimeni nu are curajul să se consacre cu totul unei singure ocupații, din lipsa posibilității de schimb a întregului surplus din produsul muncii sale, care întrece propriul său consum cu excesul din produsul muncii celorlalți oameni de care el are nevoie”.

O altă cauză a muncii plătite neadecvat este faptul că ea este *prost plătită de către organele statului*. În perioada ianuarie-iunie 2009 angajații din sectorul statal primeau în medie cu 500 de lei mai mult decît angajații din sectorul particular, cu toate că salariile acestora rămîn în urmă față de cele plătite de companiile efective cu participarea capitalului străin (2600 și, respectiv, 4080 de lei). Datele indicate ilustrează elocvent consecințele politicii guvernului precedent. Se vorbea atunci mult despre „reforma” de salarizare a bugetarilor. Dar cu părere de rău, acea reformă nu a soluționat problema salarizării decente a muncii profesorilor, lucrătorilor medicali și polițiștilor, ci a creat mai mult riscuri suplimentare pentru procesul bugetar în țară (pentru implementarea acestei reforme au fost sustrate surse financiare din alte fonduri importante).

Mai există aici și altă problemă. Practica ne dovedește tot mai mult *că unii funcționari de stat cu posturi de conducere confundă obligațiunile de stat cu interesele personale*, iar interesele lor cu funcțiile și bunurile statului, care devin mobilul acțiunilor politice. Cauza mizeriei este tocmai ierarhia birocratică cu salarii mari și predilecții față de obiectele de lux. Deci astăzi asupra unui număr mic de producători, poate mai mult decît în oricare alte timpuri din trecut, s-a așezat o pătură foarte mare de consumatori care chinuiește un popor întreg prin formele sale de fel gîndite și o mare parte născocite tot în folosul lor pînă la istovirea puterilor celor ce muncesc. Acești *funcționari de stat nou-apăruți, în foarte multe cazuri, nu sunt nici prea mult știutori de carte în domeniul în care își desfășoară activitatea, nici nu prea plini de cunoștințe ale vieții reale*. Un lucru este groaznic: ei pot să-și permită să stoarcă ultimii bani din sursele oamenilor ce muncesc, folosind pe nedrept felurite șmecherii pentru a-și umfla buzunarul său.

Aceasta are loc din cauza, că *guvernele care vin în grabă și în grabă se duc, au nevoie de mai mulți stâlpi birocratici* ca, chipurile, să dovedească mai mult să facă într-un timp scurt și adesea ele (guvernele) aranjau în serviciul de stat tineri, care nu știu nimic nici din munca funcționarului și nici din munca muncitorului și a țăranului, cu viața cărora ei trebuiau să se ocupe. Lor le inspirau trebuințe pe care nu le avuseseră niciodată din partea celor așezați devreme în scaunele birocrăției, dar tot cu puțină știință privind teoria și practica administrației publice.

De la un asemenea strat de oameni birocrăți *clasa producătoare nu avea nimic, deoarece ea nu primea de la noua pătură consumatoare*, venită cu noul guvern, și în primul rând, cunoștințele necesare pentru a-și economisi munca brațelor și a produce mai mult cu lucru mai puțin. Aceasta era alfa și omega economiei politice în genere, plasată pe linia teoriei lui Smith referitor la munca productivă.

În ceea ce privește *remunerarea funcționarilor publici, e de menționat, că la noi, ca și în multe alte state din Europa*, se bazează mai mult pe principiul vechimii în muncă, iar progresarea automată se aplică diferit. În Irlanda și Portugalia, de exemplu, progresarea are loc numai atunci, când activitatea în anul anterior a fost apreciată în mod satisfăcător. În Danemarca poate exista un spor la salariu în cazul schimbărilor privind obligațiile și responsabilitatea dublă, când e vorba de o funcție care solicită calificare mai înaltă.

Dacă ar fi să se efectueze, într-adevăr, *o reformă privind remunerarea muncii funcționarilor publici, ar fi oportun de efectuat trecerea totală la sistemul funcțional prin formele flexibile ale sistemelor de remunerare*, care să fie întemeiate ca în sistemul particular. În acest scop, considerăm că este oportun de a se ghida de practica *din Suedia*. În anii '80 ai sec. XX, în această țară Guvernul a introdus noi metode cu scopul de a menține o flexibilitate mai mare a sistemului de remunerare:

- ajustarea la piață;
- descentralizarea;
- individualizarea.

În consecință, sistemul de remunerare s-a schimbat esențial, iar responsabilitățile au fost încredințate agențiilor individuale.

Salariile funcționarilor de stat și alte condiții de angajare au fost ajustate treptat la celelalte forme de muncă de pe piață, atât în ceea ce privește sistemele, cât și nivelurile.

Acest sistem de flexibilitate și reformare ia metodelor privind sistemul de remun-

nerare a fost adoptat de un număr majoritar al statelor-membre ale UE în anii '80-'90 ai sec. XX cu următoarele scopuri:

- de a remunera mai bine, dacă s-au înregistrat performanțe în muncă;
- de a remunera în conformitate cu munca efectuată, nu cu titlul;
- de a remunera în corespundere cu nivelurile de salariu din alte sectoare ale pieței forței de muncă;
- de a remunera conform unor calcule exacte, nu prin sporuri automate;
- de a descentraliza sistemul de remunerare cu scopul de a permite agențiilor sau ministerelor să introducă modalități proprii de remunerare și măsuri de gradare.

În concluzie, vorbind despre prețuirea muncii, se poate spune că e  *timpul să se ia măsurile cuvenite ca munca omului să fie apreciată corect* și atunci omul va putea trăi din munca sa. Salariul trebuie să fie, în cele mai multe cazuri, ceva mai mare decât suma din contul căruia omul să poată trăi. Numai astfel el ar putea în mod normal să întemeieze și să întrețină o familie.

Un mare savant în problemele economice, Cantillon, presupunea în chestiunea salariilor că *cele mai umile categorii de muncitori de rînd ar trebui să cîștige pretutindeni, cel puțin, de două ori cît le este necesar* pentru întreținerea lor, pentru ca să ajungă a fi în stare să crească în medie doi copii; munca soției, din cauza îngrijirii pe care o dă copiilor, fiind presupusă a nu produce mai mult decât este necesar s-o întrețină pe ea.

Desigur, acesta este un *lucru firesc*, la care oamenii, deocamdată, doar visează. Și cînd te gîndești normal, apoi ce-i aici extraordinar, dacă întemeindu-se o familie, munca unui bărbat împreună cu cea a femeii, chiar practicînd o activitate dintre cele mai simple, este plătită cu ceva mai mult decât le este necesar pentru propria lor întreținere? Trebuie de avut în vedere, că o răsplată bună, corespunzătoare muncii depuse, este nu numai efectul, dar și simptomul creșterii avuției naționale. Pe de altă parte, traiul plin de lipsuri al muncitorului sărac este simptomul regresului rapid.

Practica ne demonstrează, că a venit timpul, cînd este necesar de modificat *modelul de creștere a PIB-ului*. Dar pentru aceasta guvernul va trebui să soluționeze problema modernizării economiei, ținînd cont de necesitatea de a asigura un nivel mai înalt al veniturilor reale ale populației, mai ales ale păturilor social vulnerabile.

În finalul acestei succinte tratări a problemei munca, substratul întregii economii politice, consider necesar să-mi expun părerea privind *perfecționarea* dirijării și stimulării muncii, aceasta fiind o componentă importantă în complexul de măsuri pentru reformarea mecanismului de funcționare a economiei, care ar trebui să meargă pe calea

modernizării și cu care se confruntă mereu cadrele administrative.

După cum ne arată teoria și practica administrației în ultimele decenii, perfecționarea necesită a fi efectuată în direcția creării unui sistem încheșat și complet de dirijare permanentă a potențialului de muncă la toate nivelurile și gradele de complexitate, care să prevadă măsuri eficiente de ordin economico- organizatoric la nivelul economiei naționale și cel regional: asigurarea tuturor subdiviziunilor cu forță de muncă în numărul și calitatea necesară conform profilului domeniului de activitate; organizarea pregătirii și reciclării cadrelor în baza instituțiilor de profil și asigurate cu programe performante și formatori de înaltă calificare; reglarea teritorial-ramurală și a altor forme de mișcare a cadrelor; utilizarea rațională a lucrătorilor, asigurarea condițiilor necesare de a lucra, protejarea lor socială, sporirea activității lor de muncă în numărul și calitatea necesară.

În cadrul acestor probleme, după cum constată cunoscutul savant economist *Andrei Cojuhari*, e nevoie de a soluționa următoarele:

- prognozarea gradului de utilizare a brațelor de muncă pe teritoriul respectiv pe baza analizei complexe a factorilor social-economici care influențează asupra nivelului și structurii gradului de utilizare a forței de muncă, ținând cont de tendințele ce se formează și aprecierea lor în perspectivă;

- stabilirea argumentată din punct de vedere științific a structurii ramurale și profesional calificate pentru pregătirea cadrelor de producție în conformitate cu necesitățile curente și de perspectivă de cadre și posibilitățile reale de asigurare a acestora, luând în considerare specificul condițiilor economice contemporane.

După cum ne demonstrează situația de pe *piața forței de muncă, nivelul de pregătire profesională a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, chiar și a celor cu studii căpătate în instituțiile inferioare și a celor medii de specialitate, nu corespunde noilor forme de gospodărire și a noilor tehnologii de producție, de caracterul muncii locuitorilor de la oraș și celor de la sat.*

Pentru rezolvarea acestei probleme este necesar *de perfecționat întregul sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor* din toate ramurile de producție. Este necesar ca el să fie efectuat după modelul de organizare a formării profesionale din Germania, Franța, Spania și al altor țări unde se practică implicarea activă în procesul de instruire atât a instituțiilor de învățământ, cât și a întreprinderilor. Astfel, absolvenții școlilor pot urma formarea profesională în sistemul de instruire dual (formarea prin alternativă).

Descentralizarea economică și transformările social-politice care au loc în Repu-

blica Moldova pot avea sorti de izbândă doar în condițiile în care munca va fi apreciată ca principala sursă a afirmării și realizării umane.

Foarte des este evidențiată caracteristica poporului moldovenesc ca fiind un *popor foarte muncitor*. Dar istoria ne învață că dezvoltarea economică trece prin multe crize și distorsiuni economice. Și de fiecare dată „o *mână invizibilă*” ar trebui să înarmeze societatea cu ceva nou, care ar condiționa prosperarea societății, ușurarea muncii oamenilor de la fabrici, uzine, precum și a celor din agricultură. Această *mână invizibilă ar trebui să fie știința*.

*Știința și munca*, capacitatea de a munci ne pot ajuta în diferite situații. Rămîne doar să implicăm știința și munca zilnică a oamenilor și să știm a folosi eficient aceste diamante, care sunt știința și munca. Pentru că, după cum afirmă Peter Dracker, nu există țări bogate și țări sărace, *există țări bine conduse și țări rău conduse*.

### **Bibliografie**

1. Adam Smith. *Avuția națiunilor*. Chișinău, Universitas, 1992.
2. David Ricardo. *Opere alese*. Chișinău, Universitas, 1993.
3. Constantinescu N. N. *Acumularea primitivă a capitalului în România*. Chișinău, „Știința”, 1992.
4. Mihai Eminescu. *Antologia „Economia națională”*. Studiu introductiv, note și comentarii de Vasile Nechita, Iași, Junimea, 1983.
5. Charles Fourier. *Opere economice*. Chișinău, Universitas, 1992.
6. Andrei Cojuhari, Valeriu Umanet. *Bazele teoriei economice*. Chișinău, Universitas, 1993.
7. Valeriu Zbîrciog, „Trăsăturile mentalității economice contemporane”. „Administrarea Publică”, nr. 2, 1994.
8. Boris Melnic. *Cunoașterea conștiinței umane*. Curs didactic pentru studenți și liceeni. Pontas, Chișinău, 2002.
9. Ion Ustian. „Omul produce scopuri”. Ed. Cartea Moldovei. Chișinău, 2000.



*„Semnul înțelepciunii este ca din cele văzute și auzite  
a adulmeca cele nevăzute și neauzite  
și a socoti cele viitoare din cele trecute”*

**Dimitrie Cantemir**

---

# IV

## STUDII COMPARATE VIZÂND SISTEMUL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

---



## SERVICIUL CIVIL DIN S. U. A. - O SFERĂ CE PRESUPUNE COMPETENȚĂ, DEVOTAMENT ȘI DĂRUIRE DE SINE

*Revista metodică-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, 1995, nr. 4*

*Pentru tînărul nostru stat și democrația pe care vrem s-o instaurăm la noi este foarte importantă experiența țărilor care au trecut prin încercările începuturilor. Ocazia care ni s-a oferit de a vizita Statele Unite ale Americii pentru a lua cunoștință de sistemul de lucru al organelor de stat și de administrare publică de acolo ne-a fost de un real folos și ne-a mobilizat la accelerarea lucrului privind perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor ce sunt implicate direct în procesul de reformare a administrației publice din Moldova.*

Anticipînd concluziile pe care le voi face la finele acestui articol, trebuie să spun că fiecare țară își are calea sa care s-a constituit istoric și care nu poate fi repetată întocmai de celelalte. Și totuși multe din cele văzute și auzite de noi în America pot și trebuie puse la baza unor principii de activitate a administrației publice de la noi.

În S.U.A. noțiunea „serviciu civil”, e cu mult mai îngustă decît noțiunea „serviciu de stat”. Ea include numai funcționarii organizațiilor de stat. Nu se includ funcțiile care sunt ocupate prin alegeri, cele din organele juridice, nu se includ funcțiile din armată, flotă maritimă, poliție etc.

La începutul anilor 90 serviciul federal al S.U.A. (cu excepția armatei și poliției) era alcătuit din 1990 mii de oameni. Condițiile de angajare și salarizare, criteriile de înaintare pe scara ierarhică, la fel ca și politica generală în domeniul dezvoltării serviciului de stat, determină administrarea politicii de cadre. În statele acestuia întră 6300 de funcționari, bugetul fiind de 30 mlrd. dolari. Administrația se supune nemijlocit Președintelui, adică puterii executive a țării, ținînd cont de cerințele sindicatelor,

asociațiilor profesionale și se conduce de legile și hotărârile Judecătoriei Supreme, de poziția Congresului.

În timpul de față pentru lucrătorii serviciului de stat sunt stabilite anumite categorii de calificare de la 1 pînă la 18. Categoriile 17 -18 corespund nivelului 1 - 5 al puterii administrative (nivelul I - Președintele, II - secretarul de stat, III - miniștrii, IV - viceministri, V - ajutorii miniștrilor).

Veriga supremă a administrației (categoriile 17- 18 sau nivelurile 1-5 ale puterii administrative) include 800 de oameni, care se schimbă, de regulă, odată cu alegerea noului Președinte.

Veriga conducerii administrative e compusă din circa 8000 de oameni (de la categoria 16 pînă la veriga IV a nivelului puterii executive). Conform normelor existente în S.U.A. la schimbarea administrației pot fi schimbați nu mai mult de 10 la sută din lucrătorii verigii de conducere (în ministerele federale, ce-și au sediul la Washington - pînă la 25%) pentru a nu se încălca succesiunea în lucrul aparatului de conducere și pentru a nu se pierde nivelul de competență a funcționarilor. Respectiv, funcțiile în veriga conducătoare se diferențiază în politice (circa 800) și profesionale, circa 7200).

Veriga medie de administrare e compusă din funcționari de categoria 13-15 (pînă la 126 mii oameni); personalul de bază - 1330 mii de funcționari de categoria 1-13 a „gulerelor albe” și 390 mii a „gulerelor albastre”. Tot din această verigă fac parte circa 135 mii de lucrători auxiliari.

Aici trebuie de lămurit că serviciul federal include 800 de funcționari „gulere albe” și „gulere albastre” angajați în serviciul bancar, în poșta de stat, în rețeaua căilor ferate de stat.

Principiul de selectare a cadrelor în verigile superioare și medii se diferențiază în dependență de nivelul instruirii și a profesiei.

Categoria „C” (3 mii de oameni) include Președintele și cercul restrîns de subalterni care-l înconjoară, cei superiori coordonează lucrul cu comitetele și subcomitetele Congresului.

Categoria „A” (aproape 100 mii de oameni) include funcționarii de stat, statutul profesional și competența cărora nu poate fi pusă la îndoială sau controlată. Acest control îl pot face colegii din asociațiile profesionale nonguvernamentale (juriști, diplomați). Reprezentanții categoriei date sunt numiți în funcție (cînd sunt locuri vacante ori recomandări) fără a trece un control al cunoștințelor.

În sfârșit, categoria „B”, la care se referă toți ceilalți, subînțelege necesitatea susținerii unui examen ce va determina competența candidaților prin testarea cunoașterii limbii, priceperii de a folosi calculatorul și abilitățile gândirii logice.

Până în 1980 existau cerințe unice pentru toți acei, ce doreau să se angajeze în serviciul de stat. Dar, deoarece femeile și negrii în foarte multe cazuri nu acumulasero punctajul necesar testării, Judecătoria Supremă a S.U.A. a cerut introducerea sistemului de cote pentru reprezentanții minorităților sociale și pentru femei, asigurând reprezentanța lor egală în organele puterii.

În conformitate cu regulile stabilite, persoanele care au lucrat în Casa Albă doi ani, sau în Congres 3 ani, fără întrerupere în stagiul de muncă, se admit la serviciu de stat fără examen.

Sistemul de angajare a lucrătorilor în veriga superioară și mijlocie în general asigură organele puterii federale cu un număr destul de mare de lucrători calificați și competenți. După nivelul studiilor funcționarii de carieră sunt mai competenți și mai calificați decât acei ce mențin posturi politice, decât kongresmenii.

Astfel, dacă toți funcționarii de stat de carieră în S.U.A. au studii universitare, apoi 97 % din conducătorii politici și 90% din kongresmeni au studii diferite. Printre kongresmeni: 51% sunt juriști, 28% - reprezentanți ai categoriei „C”, 13% - funcționari profesioniști. Umanitari, inclusiv istorici, printre kongresmeni nu sunt, dar printre toate categoriile de funcționari de stat ei alcătuiesc 6 - 7%, iar politologii, sociologii - 38% (cel mai mult). Printre funcționarii profesioniști - 29%. Și, în sfârșit, specialiști în domeniul tehnicii și științelor naturii printre funcționarii de stat alcătuiesc 42%, printre reprezentanții numiți din motive politice - 10%.

Aceste date ne arată că dacă printre kongresmeni predomină juriștii, apoi printre candidații pentru postul de Președinte - politologii și sociologii, printre funcționari - specialiștii în domeniul tehnic și științele naturii.

Nu există un sistem unic, ce ar asigura sporirea calificării colaboratorilor serviciului de stat, însă se promovează o politică ce stimulează angajații să-și ridice nivelul profesional.

În primul rând, acest sistem de testare e pentru trecerea la o nouă funcție mai înaltă. În această direcție serviciul federal de stat asigură posibilități enorme: anual se eliberează 180 mii de locuri în legătură cu pensionarea sau demisionarea. Cu atât mai mult că anual se formează câte 120 mii de locuri noi. În fiecare an până la 200 mii de funcționari primesc instituiri noi, până la 30 mii sunt transferați dintr-un departament în

altul. Aceste transferuri includ aproape 20% de angajați în domeniul dat.

Anual (în unele departamente la jumătate de an) pentru funcționari se organizează o atestare după sistemul de 5 puncte (5-4 primesc 80% din funcționari; 3-2 puncte - 19%; 1 punct 1%).

În cadrul atestării se ia în considerație sporirea nivelului profesional și al competenței, de rezultatele ei depind acordarea primei (de la 5% pînă la 20% din salariul anual) și determinarea gradației diferențiate între categorii (în total fiind 10, fiecare are dreptul la 3% de adaos la salariu).

În timpul administrării G. Bush administrarea politicii de cadre a depus eforturi (fără mult succes, după părerea experților) să mărească stimularea calificării funcționarilor serviciului federal de stat. Îndeosebi, se exercită presiune asupra conducătorilor de departamente pentru ca mărirea gradației diferențiate între categorii să se facă nu conform anilor lucrați, după cum se practica, ci pentru realizări concrete. S-a lucrat asupra limitării la minimum a numărului de contracte pe viață (pînă la pensie), ceea ce a asigurat atragerea la lucru în departamentele de stat a specialiștilor clasei superioare. S-au înaintat recomandări privind lichidarea sistemului de cotă pentru femei și negri, care însă n-au fost îndeplinite.

Totodată, sunt și unii stimulenți materiali. În S.U.A. există o lege ce prevede că acei ce vor să-și ridice calificarea au dreptul să deconteze în aceste scopuri pînă la 2 mii de dolari din venitul anual supus impozitelor. Această lege se referă și la funcționarii departamentelor. Administrarea politicii de cadre poate fi exercitată și prin intermediul unor programe speciale de ridicare a calificării din contul unor concedii adăugătoare.

Pentru conducătorii verigii medii și superioare au o mare importanță conferințele organizate de universități și centre de știință, simpozioanele parțial finanțate de programe ale departamentului corespunzător, în cadrul cărora participanții sunt familiarizați cu ultimele realizări ale științei în domeniul profesat.

În S.U.A. există mai mult de 8 mii de centre ce au dreptul să dea diplome de studii superioare repetate (două), studii speciale, de căpătare a unei calificări noi pe baze comerciale. Se propun diferite forme de studii: de zi, fără frecvență, serale, de scurtă durată și altele. Cele mai de prestigiu sunt școlile de drept, business, administrația de stat și sunt formate pe lîngă universitățile de prestigiu din S.U.A. În același timp, numărul celor ce studiază aici nu e mare, aceste programe acoperă cel mult de 10% din cheltuieli, restul este asigurat din contul programelor similare ale statelor, firmele particulare sau de către studenți.

Dacă în legislația noastră accentul se pune pe construirea „piramidei” ierarhiei de funcționari și enumerarea drepturilor și datoriilor funcționarilor, apoi în cea americană important e însuși mecanismul selectării cadrelor pentru serviciul public.

În serviciile publice ale S.U.A. nu există niciun fel de „tabel al rangurilor”. Mai mult decât atât, orice încercare de a introduce un astfel de tabel se consideră drept amestec birocratic al statului în viața obștească.

Pentru a face o comparație dintre legislația noastră și cea americană în ceea ce privește serviciul public, este necesar să cunoaștem modul de organizare a acestui serviciu și istoria lui. Serviciul de stat, respectiv și cel public, are trei niveluri: federal, statal și local (municipal).

Birocrația (aparatură) constituie o mare parte a populației apte de muncă - aproape 3 mln. de oameni sunt ocupați în administrația federală; mai mult de 3 mln. - în diferite organizații de stat și aproape 5 mln. de oameni - în regiuni, orașe și districte. În total - 11 mln.

Persoanele oficiale care se aleg și politicienii de rang superior, care sunt numiți de cei aleși, la fel ca și membrii organizațiilor juridice, nu se socot funcționari publici. Ca și în majoritatea țărilor europene, organizarea serviciului public se sprijină pe sistemul care s-a format în Prusia încă prin anul 1700 și care s-a dezvoltat în unele state europene la începutul secolului al XIX-lea.

În primii ani de ființare a federației americane atitudinea față de serviciul public se caracteriza prin două tendințe. Prima - antipatia față de funcționarii de stat, care erau priviți de americani ca oameni puși „deasupra poporului”. Această tendință într-o măsură oarecare a fost abordată încă de Președintele Jackson, care în anul 1829 a spus: „Obligațiunile tuturor lucrătorilor serviciului public sunt atât de simple și înțelese, încât fiecare cetățean cu o gândire sănătoasă poate să-și exprime dorința de a lucra în acest serviciu”. În același timp, s-a menționat, că „nici un om nu are drepturi deosebite pentru a pretinde la acest serviciu”.

A doua tendință constă în aceea, că fiecare pretendent la orice serviciu de stat să nu fie numit, ci ales. Dar acest serviciu nu putea fi efectiv implementat și de aceea a apărut sistemul de numire în funcție de stat a persoanelor, care susțineau interesele puterii politice de guvernământ și cărora unul sau alt post de stat îi era oferit ca merit pentru solidaritate și susținere.

Dar și acest sistem foarte curînd s-a dovedit a fi insuficient pentru incompetența și corupția funcționarilor care erau numiți în posturile de stat. Aceasta s-a observat mai ales

după Războiul civil din S.U.A. (1861-1865), în perioada de mare dezvoltare economică a țării. Sub presiunea opiniei publice în S.U.A. s-a introdus (într-o măsură limitată) angajarea pe bază de concurs, cu examinarea deschisă a celor ce pretindeau la un post în serviciul public. Așa a fost până în anul 1883 când s-a adoptat „Actul Pembrton”, care, cu unele completări și amendamente ce se fac și până în prezent, este legea de bază ce determină selectarea personalului pentru serviciul public din S.U.A.

Conform acestui act, Președintele țării, de comun acord cu Senatul, numește pe termen de 6 ani Comisia pentru serviciul public ce constă din 3 persoane, dintre care 2 fac parte din partidul de guvernământ. Se alege președintele comisiei și locțiitorul ei.

Sarcina principală a Comisiei este de a verifica, în primul rînd, cu ajutorul examenelor, nivelul competenței și calificării candidaților la un post sau altul din serviciul public. În afară de aceasta, Comisia trebuie să supravegheze ca numărul și componența funcționarilor să corespundă structurii sociale și demografice a statului, orașului atît la nivel federal, cît și la nivel de stat, cu atît mai mult, la nivel municipal.

Acest lucru se face cu scopul de a preveni formarea în mediul funcționarilor a unui grup, care ar crea diferite privilegii pentru apropiații lor, de a înlătura premisele pentru o mafie a funcționarilor la nivel de regiune.

Pretendenții la posturile permanente în serviciul public nu pot fi persoane în vîrstă de peste 70 de ani. Acei care depășesc vîrsta de 70 de ani pot să se afle numai în serviciul temporar ori să lucreze o zi de muncă necompletă.

Legea americană interzice folosirea în serviciul de stat a persoanelor care fac abuz de băuturi spirtoase. În afară de aceasta, dacă măcar un membru al familiei se află în serviciul public, niciun alt membru al ei nu are dreptul să pretindă la loc de lucru în acest sistem.

Candidatul la serviciul public depune cerere și trei recomandări din partea unor persoane stimate și bine cunoscute în stat, oraș etc. În dependență de nivelul viitorului post de lucru. înainte de a fi angajat definitiv în post candidatul trece o perioadă de încercare timp de un an.

Direcția principală de activitate a Comisiei pentru serviciul public, după cum s-a arătat deja, este selectarea cadrelor, în baza unor teste, care, conform legislației americane, au un „caracter practic”.

Funcționarii publici în S.U.A. se divizează în trei niveluri, fapt ce determină necesitatea și caracterul testelor în momentul angajării în serviciul public. Pretendenții la posturile înalte din serviciul public nu numai că sunt obligați să susțină examene, ci

și se aleg prin concurs. Candidații la posturi de nivel mediu susțin numai examene, în timp ce претенденții la posturi de nivelul trei nu le susțin. Acesta, de obicei, este nivelul funcționarilor tehnici, care lucrează temporar sau cu ziua de muncă incompletă.

Conform legii, Președintele S.U.A. are dreptul să-i scutească de testare pe unii lucrători de rang superior din serviciul public. Aceștia sunt administratorii de rang superior, precum și acei care ocupă posturi confidențiale ori de un nivel tehnic foarte înalt, în state scutirea de examene o decide legislația statului ori agenția, care se ocupă cu problemele de cadre în statul dat.

În realitate lucrul Comisiei pentru serviciul public cuprindea în genere numai partea de jos a „piramidei” funcționarilor și numai după 20 de ani după adoptarea Actului Pembrton, la începutul secolului nostru, aproape jumătate din funcționarii serviciului de stat se alegeau în baza cunoștințelor și capacităților lor. Sistemul de selectare a personalului în serviciul public după nivelul de competență și capacități a început să se formeze numai la începutul secolului nostru. Dar introducerea acestui sistem a decurs neuniform. Nu numai la nivel federal, ci și la nivelul unor orașe se practica selectarea în serviciul public prin intermediul examenelor, unde și se determina nivelul de cunoștințe și deprinderi ale претенденților. În ceea ce privește nivelul local (municipal) al serviciului public acesta și pînă acum se completează fără o examinare serioasă din lipsa de претенденți.

Congresul S.U.A. le permite unor departamente de stat să introducă sistemul lor de selectare a cadrelor. Acestea sunt departamentele politicii externe, Biroul Federal de Investigații și Direcția Centrală de Recunoaștere.

În timpul de față Comisia pentru serviciul public, conducîndu-se de legi, se străduiește să supună examinării și funcționarii de la nivelurile cele mai de jos, să desăvîrșească procesul de angajare, să determine calificarea și nivelul eficacității muncii lor pentru recomandarea de a fi avansat, să determine nivelul pensiilor funcționarilor publici și să rezolve alte probleme, inclusiv cele de conflict în activitatea serviciului public.

Cred că este important de arătat problema loialității politice a funcționarilor în S.U.A. În această țară există, cel puțin, două puncte de vedere în ceea ce privește problema participării funcționarilor publici în activitatea politică. Una reiese din faptul că funcționarul este cetățean și de aceea se bucură de toate drepturile constituționale, inclusiv de cele politice. A-l lipsi de activitatea politică se socoate un act anticonstituțional.

Un punct de vedere opus pornește de la faptul că, dacă funcționarul public îndeplinește funcții unice ca reprezentant al guvernului național, devotamentul lui



va suferi din cauza influenței simpatiei politice, iar participarea la activitatea politică în afara serviciului într-un partid sau altul va știrbi încrederea în el. Funcționarul este obligat să socoată interesele naționale mai presus decât acele partinice. În Anglia, de exemplu, este strict interzis pentru funcționarii de rang superior din serviciului de stat să participe la orice formă de activitate politică, în S.U.A. o astfel de interdicție nu există, deși formal este declarată necesitatea de a păstra prioritatea intereselor de stat față de cele de partid.

Cu atât mai mult, legislația americană privind serviciul de stat prevede măsuri de a exclude corupția și a atrage o deosebită atenție „activităților financiare personale”. Funcționarul public nu are dreptul să fie direct sau indirect implicat în comerț și în afaceri.

Funcționarului public nu i se permite să se ocupe cu specula, să împrumute bani ori să ia bani cu împrumut, să primească cadouri.

Relațiile de muncă ale funcționarilor publici au fost stabilite încă înainte de Războiul al Doilea Mondial de către președintele Calvin Coolidge: „Nimeni, nicăieri și niciodată nu are dreptul să facă grevă împotriva securității poporului”. Cu toate că aceste cuvinte atunci se refereau la polițiștii greviști din Boston, ele și acum sunt o directivă pentru toți funcționarii publici. Toate pretențiile și conflictele dintre funcționarii publici se discută în Comisie.

Cu toate că funcționarii publici nu au dreptul la grevă, ei au totuși dreptul să se unească în organizații sindicale, care, la rândul lor, pot intra în sindicate.

Spre deosebire de legislația noastră, în cea americană nu se detalizează drepturile și datoriile serviciilor publice - acestea sunt indicate în contractele individuale care se încheie între funcționari și organizațiile ce-i angajează, la fel ca și mărimea salariului, pensiilor etc.

În S.U.A. nimeni nu încearcă să unifice ierarhia în sferile serviciului public - în fiecare din ele există ierarhia sa, creată ca rezultat al unei practici îndelungate. Mai mult decât atât, această ierarhie poate să se schimbe în dependență de schimbarea priorităților și a situației. După cum s-a mai spus, orice încercare de a unifica această ierarhie la scara întregii țări ar fi socotită drept o încercare de birocratizare și ar duce, la rândul său, la centralizarea serviciului public, ceea ce este caracteristic pentru un regim autoritar și chiar totalitar, este o încercare de a dezechilibra balanța care există astăzi între puterea de stat și societate.

Pentru serviciul de stat de la noi sunt caracteristice așa-numitele „state de personal”,

încetățenite de mai multă vreme, conform cărora funcționarii noștri au de îndeplinit o mulțime de funcții.

În S.U.A. totul e invers. Categoria inițială este funcția, care trebuie să fie realizată de funcționar, iar importanța și complexitatea acestei funcții determină locul funcționarului în ierarhia de „grad” („demnitate”). Cu alte cuvinte, noi pornim de la construirea formală a ierarhiei funcționale, pe când în S.U.A. - de la funcțiile invocate de necesitățile vitale la momentul dat și în situația dată.

În aceasta și constă principala deosebire în abordarea serviciului public „la noi” și „la ei”.

\* \* \*

În acest articol n-am avut intenția de a sugera copierea și pentru republica noastră a unor particularități ale altor țări, ci de a face cunoscută experiența altora și a evita eventual repetarea unor greșeli.

Totuși este necesar să stabilim că nu există un sistem sau o formă unică de administrare publică „corectă” sau „perfectă” care ar trebui să fie exportată sau importată din altă țară. O soluție excelentă în Franța, în Olanda sau în Marea Britanie este puțin probabil să fie aplicabilă în oricare altă țară. Numai Moldova poate găsi pentru problemele sale soluții potrivite contextului său politic, economic și social, moștenirii sale culturale și istorice.

## **INSTRUIRE PENTRU INTERNAȚIONALIZARE**

*„Moldova Suverană”,  
nr. 148 din 05.07.2001*

*Pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrația publică constituie condiția sine qua non pentru ridicarea nivelului ei de eficiență și sporirea autorității structurilor statului*

În perioada de după 1992, în țara noastră au avut loc transformări profunde în toate domeniile vieții social-economice, dar, mai ales, în activitatea administrației publice. Noua legislație conferă autorităților administrației publice responsabilități deosebite atât în organizarea și funcționarea administrației, cât și în gestionarea intereselor colectivităților.

Țara noastră tinde spre aderarea la Uniunea Europeană (UE), proces bine definit de internaționalizare, ilustrând majoritatea aspectelor ce vizează noile cerințe adresate funcționarilor publici atât în sens de investiție inițială, cât și în cel de schimbare în continuare a sistemului managerial. Pentru aceasta este necesară o instruire de internaționalizare bine gândită, urmărind și scopul de a identifica necesitățile de instruire generală și specifică cu care urmează să se confrunte țara, în timp ce se pregătește să facă față obligațiilor stipulate în convențiile europene.

Toate țările devenite membre ale Uniunii Europene au realizat programe cu caracter general, precum și specifice de instruire în procesul de pregătire pentru aderare. Unele, precum ar fi Portugalia, Spania, au realizat atare programe pînă în momentul aderării.

După cum arată experiența, aderarea la Uniunea Europeană are un impact mult mai mare asupra modului de guvernare și administrare decît asupra instituțiilor naționale. Astfel, există un pericol de adoptare de către politicieni și funcționarii publici a unei atitudini de expectativă. Riscul în cauză este cu atât mai mare în cazul în care există convingerea că unica subdiviziune guvernamentală, cu adevărat implicată în relațiile cu Uniunea Europeană, este Ministerul Afacerilor Interne. Acest gen de atitudine atrage

după sine un dublu risc: pericolul de a face compromisuri ireale privind termenele de implementare a programului și a orarului etapelor de tranziție și pericolul unei deschideri forțate a barierei la momentul cînd nici economia, nici administrațiile publice nu sunt gata pentru a face față unei concurențe acute, condiționate de intrarea în Uniunea Europeană.

Efortul în ceea ce privește instruirea urmează a fi făcut cît mai urgent cu putință în vederea sporirii nivelului de percepere a acestor probleme în toate sectoarele de guvernământ. Aceasta, la rîndul său, va genera noi cerințe pentru o instruire specifică în materie de politici ale Uniunii Europene privind cadrul legislativ și instituțiile care urmează să consolideze procesul intern ce trebuie să îmbogățească negocierile, în vederea aderării. Urmează să fie implicate toate departamentele, ministerele, astfel încît acestea să se pregătească pentru noi constrîngeri și oportunități, care vor rezulta din aderare.

În Republica Moldova instruirea poate fi organizată, în principiu, la nivel republican și județean. Pot urma și cursuri introductive care ar oferi o privire generală asupra instituțiilor și a procesului de elaborare a deciziilor în context european, și cursuri ce aparțin domeniului nemijlocit de aplicare a legislației județene. Pentru o instruire mai aprofundată, funcționarii publici din cadrul administrațiilor județene pot fi trimiși la instituția republicană de învățămînt - Academia de Administrare Publică, iar în unele cazuri - și peste hotare.

Fiind o instituție de profil din republică, Academia conștientizează necesitatea pregătirii și perfecționării cadrelor la un nivel calitativ nou. În acest context, au fost revăzute sistemul de funcționare a instituției, concepția și planurile de învățămînt, avînd ca obiectiv profesionalismul cadrelor didactice, conținutul și formele de organizare a procesului instructiv, optimizarea bazei tehnico-materiale, ridicarea la un nivel calitativ nou a activității științifico-metodice, a calității și eficienței prestării serviciilor pentru administrația publică, corelarea nivelului de pregătire a cadrelor cu standardele educaționale contemporane. Deci esența pregătirii și perfecționării cadrelor o constituie noțiunea de calitate, care în administrația publică este greu de definit, deoarece structura organizațională în care activează funcționarii din administrațiile publice e mult mai complicată decît în alte domenii, în cazul învățămîntului postuniversitar din Academie, sistemul de instruire este complex, iar consumatorul nu este numai audientul, ci și societatea în ansamblu. Calitatea este asigurată în cazul în care absolvenții își onorează sarcinile, avînd capacități și competențe în prestarea serviciului de calitate de care societatea are nevoie.

S-a trecut la o concepție modernă de instruire și la un model instituțional de perfec-

ționare a cadrelor din serviciul public. Concepția actuală privind științele administrative din școala superioară cuprinde un sistem destinat pregătirii cadrelor pentru participarea activă la realizarea reformelor social-economice, structurarea societății la toate nivelurile, omogenizarea interacțiunii dintre puterea publică centrală și locală, familiarizarea cu specificul economiei de piață, corelația dintre sectorul public și cel privat etc.

Catedrele Academiei sunt antrenate în pregătirea noilor cursuri de lecții, monografiilor în teoria și practica administrării, managementului public, relațiilor internaționale, științelor politice, în elaborarea noilor programe de studii care au drept scop modularea coerentă a materialului predat și respectarea cerințelor față de pregătirea profesională a funcționarilor publici.

Deși programele sunt adaptate, în primul rând, la necesitățile funcționarilor publici, ele sunt deschise și pentru publicul larg. În timp ce toate programele pentru funcționarii delegați de către organele administrației publice conform hotărîrii Guvernului sunt gratuite, ceilalți participanți trebuie să achite o anumită taxă, care tinde a fi ceva mai mică decît ratele de piață pentru activități similare de instruire. În scopul realizării programelor sale, Academia de Administrare Publică invită lectori de la diferite universități din țară și de peste hotare, organe ale administrației publice centrale și locale. Aceasta este absolut necesar în cazul unei asemenea instruirii.

Tot mai des profesorii aplică metodele participativ-active, îmbinîndu-le cu principiile „învățămîntului anticipat”, punîndu-se accentul pe informații noi, nepublicate, pregătind auditoriul să poată face pronosticuri pentru viitor. Se proiectează tendința spre atingerea balanței stabile între activitățile didactice, științifice și de consulting.

Calitatea pregătirii profesionale în Academie este determinată în mare măsură de cadrele didactice, precum și de mijloacele tehnice. Fondul auditorial din Academie este înzestrat cu mijloace tehnice necesare care sporesc gradul însușirii materiei predate.

Un rol important în consolidarea cunoștințelor și formarea deprinderilor practice îl au stagiile, care pe lîngă aceste obiective, au drept scop acumularea experienței și o capacitate sporită de gestionare, organizarea resurselor, studierea specificului activității organelor administrației publice centrale și locale. Obiectivul principal al stagiaturii îl constituie totuși sporirea competenței profesionale, dezvoltarea capacităților organizatorice, de conducere și personale ale audiențelor în scopul creării unor condiții prealabile de încadrare mai rațională a lor în viitoarele activități din organele administrației publice.

Academia, ca instituție de învățămînt superior postuniversitar și universitar, promovează sistemul instruirii continue aprobat și utilizat în statele Uniunii Europene. Structura

instituțională a Academiei prevede trei module: modulul unu cuprinde studiile universitare care asigură structura de bază a profilului privind administrarea publică.

Printr-o selecție riguroasă, cei mai buni absolvenți sunt admiși în modulul doi care asigură studii aprofundate de masterat, iar modulul trei (doctoratul) include selectarea celor mai buni absolvenți ai studiilor de masterat și ai studiilor postuniversitare existente.

Pe an ce trece, o activitate mai productivă se înregistrează și în domeniul perfecționării cadrelor din administrația publică. Recent, a fost atinsă cea mai înaltă cotă anuală de participanți la cursurile de perfecționare - 977 de persoane.

S-au diversificat, cu concursul organelor administrației publice interesate, programele tematice, fiind implementate mai activ metodele participative de instruire. În afară de cadrele didactice ale Academiei, la procesul de instruire, în calitate de formatori, au participat 115 funcționari din organele administrației publice centrale și locale, inclusiv funcționari din Parlament, de la Președinție, miniștri, directori generali de departamente, alți conducători.

Se inițiază un șir de activități de colaborare directă în domeniul perfecționării cadrelor cu județele. Academia a colaborat fructuos cu astfel de organizații internaționale care prestează servicii de perfecționare ca PNUD, SIPU Internațional și Fundația „Soros” ș.a.

Revoluția tehnico-științifică determină modificarea rapidă a tehnologiilor, organizării muncii, precum și a instruirii. Academia de Administrare Publică simte pulsul acestor schimbări, este și va fi capabilă să pregătească cadre profesioniste în corespundere cu noile cerințe intelectuale și profesionale, cadre care ar vedea lucrurile mai departe decât alții, care ar aplica forme și metode calitativ noi în activitatea lor. Pentru atingerea acestor obiective, corpul profesoral-didactic se dezice tot mai hotărât de metodicele care urmăresc doar scopul de a transmite ceea ce se cunoaște, aplică tot mai măiestrit metodicele de investigare și descoperirea a ceea ce este nou, legate de schimbările care se produc în societate, în stat, nemijlocit la locul de muncă.

Academia, ca un element organizațional, ca instrument al societății se află în permanentă și continuă mișcare și dezvoltare, își perfecționează structura, devine treptat un centru autentic, modern de pregătire și perfecționare a cadrelor, de cercetări științifice, care aderă la structurile și organisme europene și internaționale.

Gîndindu-ne la ziua de mîine în ceea ce privește dezvoltarea instruirii în sistemul administrației publice, la nobilul scop de instruire pentru internaționalizare, urmează să elaborăm un sistem nou care ar prevedea pregătirea și perfecționarea profesională a tuturor funcționarilor într-o perioadă scurtă. Acest sistem ar putea include două trepte (niveluri).

Un component al programului de instruire în scopul modernizării cunoștințelor profesionale ce și-au păstrat poziția pînă la tranziție trebuie să fie examenul general în administrarea publică. Conținutul acestuia ar putea include obiectivele de bază, cum sunt instituțiile, principiile generale de funcționare a administrației, procedurile administrative, principiile finanțării publice, managementului și protecția informației. Acest sistem de examinare ar reflecta dorința de revitalizarea sectorului public. El ar putea fi obligatoriu pentru toate oficialitățile serviciului (cu unele excepții). Cei care nu reușesc, vor părăsi administrația.

Al doilea examen - examenul profesional în administrarea publică trebuie să fie susținut de către oficialitățile serviciului public. Acest examen, potrivit practicii (Ungaria), de exemplu, este mult mai eficient decît examenul general și cuprinde un număr de principii de management și anumite elemente relevante ale legii Uniunii Europene. Scopul lui ar putea fi confirmarea competenței profesionale a funcționarilor din serviciul public, pregătirea lor pentru executarea sarcinilor generale ale domeniului administrativ.

Realizarea acestor programe de instruire ar fi o încercare curajoasă a Moldovei de a-și aduce serviciul public în conformitate cu standardul european al profesionalismului administrativ. Fiindcă aceste programe pot fi foarte costisitoare pentru administrații, ele ar putea fi sponsorizate de întreprinderile private, precum și de organisme internaționale.

Este cazul să subliniem că fără un suport politic de amploare, inclusiv din partea statului, Parlamentului și Guvernului nu ar fi posibil de realizat un progres real. Se cere, inclusiv, un mare suport financiar. Dar să înțelegem corect, investirea în instruirea vizînd integrarea europeană nu are numai perspective obișnuite. Această investire mai presupune rezultate destul de rapide: cunoștințele primite sunt de mare folos în asigurarea faptului că vocea Moldovei va fi auzită în procesul de elaborare a deciziilor cu privire la repartizarea fondurilor între statele-membre.

În cele expuse am încercat, pe cît e posibil, să fac unele aprecieri, concluzii și sugestii cu privire la modalitățile, care trebuie înțelese și aplicate fiind cuprinse în programul de activitate a Guvernului și a strategiei de realizare a acestuia cu privire la pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici.

## COLABORARE ȘI COOPERARE LA NIVEL INTERNAȚIONAL

*„Moldova și lumea”,*

*2001, nr. 3*

În contextul dificultăților de ordin economic și social-politic cu care se confruntă actualmente republica noastră, oricare instituție, organizație ori întreprindere fie ca activează în sectorul public ori cel privat, are nevoie de ajutorul extern din relațiile stabilite și dezvoltate la nivel internațional. Experiența și practica ultimelor decenii au demonstrat faptul că lumea orientată constructiv spre o apropiere, o integrare și o înțelegere reciprocă, acestea urmînd să prezinte factorii-cheie ai succesului în noul mileniu, deplasîndu-se de la aspectele geopolitice globale și raportînd chestiunea în cauză la o scară mult mai mică, și concret - la situația instituției noastre, ne dăm lesne seama că importanța penetrării și explorării potențialului internațional sporește.

Fundamentarea unor relații de cooperare și de colaborare la nivel internațional a constituit chiar de la înființarea Academiei o necesitate vitală. Primele contacte stabilite cu Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București, cu Institutul de administrație publică din Kiev și instituții similare din Minsk și Sankt-Petersburg au permis Academiei să asigure primul model de instruire - instruire postuniversitară de durată. În urma acestor contacte a fost posibilă elaborarea primei versiuni a planurilor de învățămînt, bazate pe necesitatea de a iniția funcționarii publici în structurile fundamentale ale economiei de piață, bazele sistemelor juridice, bazele acțiunii administrative într-un stat de drept, bazele managementului public.

Implementarea experienței instituțiilor similare din alte țări a fost foarte utilă pentru instituția noastră. Astfel, au fost primite donații de carte de la Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București și de la Centrul Iași de perfecționare a funcționarilor publici, constituind efectiv manuale în domeniu, intrate în fondul bibliotecii Academiei, iar lecțiile ținute de dnii Corneliu Moroșanu, Nicolae Eftimie, Nicolae Pepelea de la Centrul din Iași au fost exemplul unei prime colaborări internaționale a cadrelor didactice



Foarte important a fost primul mare proiect internațional implementat la Academie prin intermediul companiei „Development Planning Ltd” a cărei realizare a fost asigurată de către Guvernul Greciei.

Primele contacte internaționale ale Academiei au fost un argument forte în favoarea faptului că orientarea spre experiența mondială și colaborarea cu comunitatea internațională sunt importante pentru o activitate eficientă, astfel că în continuare dezvoltarea relațiilor internaționale ale Academiei s-au axat pe următoarele direcții: perfecționarea modelului de instruire și planurilor de învățământ, formarea corpului profesoral-didactic, dezvoltarea activităților de cercetare, elaborarea materialelor didactice, participarea la conferințe și seminare științifico-practice internaționale, stagieri și vizite de studiu ale profesorilor și audienților.

Conform primului proiect finanțat de Guvernul Republicii Elene și implementat în Academie prin intermediul Companiei „Development Planning Ltd” au fost realizate: o serie de 15 seminare cu participarea profesorilor de la Centrul național de administrare publică din Atena desfășurate la AAP; o stagiere pentru 40 de audienți și cadre didactice ale Academiei la instituțiile administrației publice din Grecia, proiectul TACIS de asistență tehnică, implementarea căruia a fost asigurată, în calitate de partener din UE, de către Compania portugheză CESO CI, președinte - dl profesor Americo Ramos dos Santos.

Acest proiect a constituit una din cele mai fructuoase activități ale Academiei la nivel internațional, fiind inițial preconizat pentru o perioadă de 2 ani, a fost prelungit până la finele anului 1998, este cel mai amplu proiect internațional al AAP până la ora actuală.

În conformitate cu prevederile acestui proiect au fost realizate multiple activități de instruire și perfecționare a circa 40 cadre didactice din cadrul AAP cu participarea experților din UE, organizate parțial la Chișinău și la instituțiile similare dintr-o serie de țări din Uniunea Europeană, un curs de lecții de limba engleză cu durată de 6 luni pentru beneficiarii proiectului (40 de profesori de la Academie).

Pe parcursul celor 4 ani de implementare a proiectului, la Academie s-au produs schimbări esențiale privind consolidarea bazei tehnico-materiale și metodico-didactice, s-au întreprins multe măsuri axate pe pregătirea cadrelor de profesori ai Academiei. Totodată, Programul TACIS a servit drept suport pentru consolidarea prestigiului AAP în Europa.

Unul dintre cei mai activi parteneri de peste hotare s-a dovedit a fi Institutul național

de administrare (INA) din Portugalia, ai cărui specialiști și profesori au participat la elaborarea programelor de activitate în cadrul proiectului, au contribuit prin activități concrete la implementarea lor în cadrul Academiei, la Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Grupe de profesori de la AAP au fost la stagieri de lungă durată la institutul respectiv, fapt care le-a permis acumularea unui bogat material teoretic pentru viitoarele lor cursuri de lecții și manuale în domeniul administrării publice.

Ca un rezultat firesc al acestei colaborări a fost semnat Acordul de schimb reciproc și colaborare între AAP (Republica Moldova) și INA (Portugalia), eveniment ce a avut loc la finele stagerii efectuate de unul din grupurile de profesori de la Academie în Portugalia, acord semnificativ din mai multe puncte de vedere. Mai întâi de toate, el este unul dintre primele acorduri semnate de Academie cu o instituție similară din Europa. În al doilea rând, el este semnat cu o instituție ce are tradiții bogate și o recunoaștere internațională binemeritată. În cele din urmă, legăturile de cooperare se stabilesc cu o instituție cu care se colaborează de mai mult timp și este binecunoscută în Moldova, acordul fiind un act oficial care deschide noi orizonturi și posibilități.

Președintele INA, dl Antonio Correia de Campos, și-a exprimat profunda satisfacție în legătură cu faptul că acordul de colaborare este semnat anume cu o instituție similară din Moldova, țară cu aspirații democratice și apropiată de Portugalia prin spirit și cultură. Scopul principal al acordului este de a pune o bază concretă unor relații instituționale fundamentate pe capacitățile, experiența, caracterul specific și resursele ambelor instituții.

El prevede asistență tehnică în dezvoltarea programelor de activitate, programarea și susținerea cursurilor, seminarelor și întâlnirilor ce țin de subiecte de interes comun, cooperarea în proiectele de studii și cercetare, schimbul reciproc de publicații pe teme incluse în domeniile date de activitate. În acest scop pot fi efectuate schimburi reciproce de profesori, cadre științifice și funcționari din diferite domenii, schimb de literatură, reviste de specialitate.

Important în contextul multiplelor realizări în domeniul de colaborare și cooperare a Academiei cu diferite structuri internaționale o are și proiectul de cooperare cu Universitatea Omaha, Nebraska. La acest capitol a fost implementat un proiect în cadrul Programului de asistență tehnică USAID cu o durată de un an de zile fiind realizate diverse activități: cursuri de lecții în materie de profil, desfășurate la AAP de către profesori de la facultatea de Administrare Publică a Universității din Omaha, Nebraska, SUA.

Proiectul de cooperare cu Universitatea din Connecticut, SUA, finanțat de Progra-

mul USAID, a contribuit la familiarizarea profesorilor Academiei cu modelele de organizare și funcționare a instituțiilor de administrare publică din SUA. Pe parcursul unei vizite de studiu un grup de profesori ai Academiei au participat la un șir de prelegeri și seminare speciale, au luat cunoștință de activitatea organelor de administrare publică de toate nivelurile din SUA.

Activitatea de cooperare a Academiei cu CNFPT (Franța) a avut drept rezultat realizarea unui proiect, care a familiarizat funcționarii responsabili și oficialii aleși din organele puterii publice regionale și locale din Republica Moldova cu practica modernă de lucru a structurilor similare din țările UE și, în special, din Franța. În acest context, la Academie au fost organizate 6 seminare a câte o săptămână cu participarea experților din Franța, reprezentanță a CNFPT, care au avut drept subiecte aspecte ale practicii europene moderne în ce privește activitatea organelor administrației publice regionale și locale. Au fost întreprinse două vizite de studiu a două grupe alcătuite din cadre didactice ale Academiei și funcționari din administrația publică centrală și locală în Franța.

Activitatea de cooperare cu PNUD în cadrul programului „Guvernare și Democrație” (vara anului 1996) a avut ca obiectiv organizarea la Academie, cu susținerea PNUD-ului și participarea a doi experți din Olanda, a unui seminar de două săptămâni pentru conducătorii secțiilor financiare din cadrul administrațiilor publice locale și regionale din republică. Seminarul național a fost urmat de o stagiere de mai bine de trei săptămâni a participanților în Olanda.

Cu susținerea PNUD au fost organizate pe parcursul ultimilor ani și o serie de seminare de perfecționare pentru diferite categorii de funcționari publici și oficiali aleși, susținute de cadre didactice ale AAP și ale altor instituții din republică.

Aderarea AAP în calitate de Secție Națională la Institutul Internațional de Științe Administrative este una din activitățile culminante la nivel internațional. Secția Națională reprezintă un for în cadrul căruia specialiștii în administrare publică și management se întrunesc pentru a studia împreună problemele administrative la nivel național și, totodată, pentru a se pregăti și reflecta referitor la contribuția pe care o aduc la activitatea IISA.

Secția menționată beneficiază de o serie de oportunități oferite de IISA printre care: publicații periodice de specialitate (în mod gratuit), invitații la lucrările diferitelor foruri organizate de instituția în cauză, avantaje financiare cum ar fi reduceri în ce privește cotizația de participant la întruniri, acordă ajutor în obținerea burselor, granturilor pentru organizarea vizitelor de studiu, în aceeași ordine de idei se înscrie și aderarea instituției

noastre la NISPAcee și ENTO. Rețelele internaționale de instituții de instruire în domeniul administrației publice ENTO și NISPAcee reprezintă foruri internaționale care au drept scop schimbul de opinii și informații vizînd evoluția administrației publice din diferite țări. Aceste asociații organizează școli de vară pentru studenți și audienți, publică reviste și materiale metodice de specialitate. Participarea la activitatea acestor rețele permite Academiei să fie la curent cu tendințele de dezvoltare a administrației publice în lumea modernă.

Din punct de vedere strategic consolidarea relațiilor internaționale este un instrument important pentru atingerea scopurilor de bază ale Academiei. Actualmente, în republică activează cîteva mari proiecte orientate spre consolidarea administrației publice locale, ca ecou al reorganizării administrativ-teritoriale a țării. O parte din ele sunt în plină desfășurare („Consolidarea administrației publice II”, finanțat prin intermediul PNUD, și „Consolidarea administrației publice locale”, finanțat prin intermediul USAID), altele sunt pe pista de lansare (TACIS, Banca Mondială). La ora actuală, activitatea Academiei este orientată spre elaborarea unui proiect în cadrul Programului TEMPUS în colaborare cu Institutul Național de Administrare din Portugalia și Școala Superioară de Administrare Publică din Italia. Concomitent, în cadrul Academiei se desfășoară activități de instruire a primarilor în cadrul Proiectului „Consolidarea administrației publice locale II”.

Utilizînd potențialul reînnoit și consolidat al Academiei, ne orientăm spre o activitate mai intensă și mai eficientă în vederea realizării cu succes a obiectivelor ce stau nemijlocit în fața instituției noastre.

# SĂ TINDEM SPRE O ȚARĂ CU UN SISTEM PROFESIONAL IERARHIC CONTEMPORAN ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Revista metodico-științifică trimestrială  
„Administrarea Publică”, nr. 1, 2009*

Înainte de a defini ce înseamnă a fi profesionist în administrația publică, mi se pare rațională examinarea următoarelor noțiuni: „profesie”, „profesionalismul” și „cultură profesională”.

**Profesia**, ca un ansamblu de deprinderi și calități într-un anumit gen de activitate, reprezintă o activitate relativ independentă și concret-istorică specializată și instituzionalizată, care a apărut sub influența diviziunii sociale a muncii.

Printre criteriile importante de apreciere a profesiilor pot fi considerate următoarele:

**al primul**, activitatea relativ independentă, de cele mai multe ori, pe durata întregii vieți a unor anumite funcții;

**al doilea**, posedarea unor cunoștințe speciale, a studiilor, deprinderilor căpătate în procesul muncii;

**al treilea**, remunerarea pentru munca depusă, obținerea unui venit care asigură existența muncitorului și a familiei sale;

**al patrulea**, formarea, asocierea grupurilor profesionale create pe baza intereselor apropiate și omogene;

**al cincilea**, crearea unui anumit statut social, mod de viață a omului, condiției lui atât la lucru, cât și în afara muncii, ceea ce conduce la identificarea omului cu profesia sa.

**Profesionalismul** înseamnă cel mai înalt nivel al modificărilor psihofizice, psihice și individuale care au loc în procesul îndeplinirii de către om a obligațiilor și sarcinilor care îi asigură un nivel calitativ nou și eficient de soluționare a problemelor complicate în condiții deosebite. Formarea personalității decurge pe trei direcții

de bază:

- modificarea întregului sistem de activitate - formarea măiestriei profesionale;
- modificarea personalității subiectului, care se manifestă atât în aspect exterior (maniere, vorbire, emotivitate, forme de comunicare), cât și în formarea elementelor conștiinței profesionale, ceea ce într-un registru mai amplu poate fi privit ca devenire a concepției profesionale despre lume;
- modificarea componentelor respective privind poziția subiectului față de obiectul activității, ceea ce se manifestă în gradul de informare despre obiect, înțelegerea semnificației lui, interesului față de obiect, înclinarea spre satisfacția oferită de interacțiunea cu obiectul, oricare ar fi greutatea motivării acțiunii sale de supunere a obiectului.

**Cultura profesională** își găsește expresia, înainte de toate, în cunoștințele din domeniul profesiei respective, în pătrunderea temeinică a esenței acesteia, în priceperea de a aplica diferite metode ale administrării sociale, capacitatea de a transmite propriile cunoștințe, de a-i învăța pe începători să-și îndeplinească lucrul conștiincios, în mod creator, fără șabloane; mai departe cultura profesională se dezvăluie în priceperea de a prevedea rezultatele activității sale, a prognoza capacitatea de a exprima și a reflecta interesele naționale văzînd perspectivele dezvoltării lor.

Înțelegînd importanța colosală a problemei formării modelului lucrătorului competent sub aspect profesional din serviciul public, savanții și practicienii îi acordă o atenție deosebită. Ca bază pentru tipologizarea modelului, cei mai diverși factori sunt: nivelul de cultură generală și specială; stilul de gîndire și inovațional, activ - edificator, executor pasiv): atitudinea față de valorile general umane (cetățean-patriot, cosmopolit); motivarea serviciului de stat (tendința spre autorealizare, satisfacerea necesităților materiale și spirituale, asigurarea unei cariere normale). Cel mai important criteriu al tipologizării este capacitatea administrativă în sfera socială.

Au perfectă dreptate cercetătorii care menționează că geneza, structura și dinamismul capacităților profesionale se află în strînsă legătură cu sfera emoțională - volitivă a subiectului activității, cu motivația muncii, cu statutul social care își lasă amprenta asupra lor; o particularitate importantă a capacităților profesionale este statornicia față de diferiți factori nefavorabili, care adeseori au un caracter stresant, iar uneori chiar extraordinar.

O influență substanțială asupra formării o au starea sănătății, proprietățile sistemului nervos, stilul individual de activitate, „prețul” celor realizate. Capacitățile profesionale se formează în virtutea legilor dominante și au o structură foarte complicată.

Capacitățile profesionale reprezintă o structură individuală originală a însușirilor psihologice ale subiectului activității profesionale care s-au format pe parcursul instruirii profesionale și activității bazate pe premisele existente, pe capacitățile generale și sociale și încadrarea lor în propria structură. Capacitățile profesionale determină reușita instruirii profesionale și însușirea elementelor complicate ale activității profesionale.

Orice gen de activitate profesională poate fi eșalonat pe o anumită linie de acțiuni consecutive. Dacă individul în procesul atingerii scopului reduce, restrânge unele acțiuni obișnuite pe care le îndeplinește, atunci se poate afirma că el are capacități corespunzătoare.

O mare importanță pentru conducător în serviciul public are capacitatea lui de conducere colegială. Colegialitatea în procesul examinării variantelor alternative trebuie să se îmbine cu răspunderea personală pentru alegerea și realizarea proiectelor concrete.

Capacitatea de a forma o echipă talentată constituie cel mai important criteriu de apreciere a funcționarului public. În procesul constituirii tipologiei funcționarilor publici profesioniști conform criteriului capacităților administrativ - profesionale, o deosebită importanță are determinarea următoarelor capacități:

- priceperea de a crea o echipă de conducere;
- a trasa punctele de reper strategice, scopurile organizării;
- a propune câteva variante de soluționare a problemelor;
- a defini probabilitatea planurilor, programului proiectelor prin prisma surselor existente și urmărilor sociale.

Cert este faptul că, indiferent de orientarea de carieră a funcționarului (fie că este pornit să lucreze în organele administrației publice locale, fie în cele centrale), el trebuie să cunoască **locul și rolul autorităților publice centrale în Republica Moldova**, să fie apt de a efectua o analiză comparativă cu sistemele alte țări, să înțeleagă structura principiilor de formare și activitate a Parlamentului Republicii Moldova, funcțiile de bază ale instituției prezidențiale, atribuțiile Președintelui țării și mecanismele de exercitare a lor.

În condițiile descentralizării serviciilor publice în Republica Moldova, sporirii autonomiei organelor administrației publice locale, devin oportune, pentru cei ce își fac studiile la Academia de pe lângă Președintele Republicii Moldova, **cunoștințele despre experiența europeană în domeniile autonomiei locale**. Pentru ei este necesar atât cunoașterea principiilor de definire și realizare a autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, cât și a competențelor organelor administrației publice locale, inclusiv a atribuțiilor consiliilor locale, primăriilor. Perioada de reformare a sistemului administrației publice solicită funcționarului public în mod oportun cunoașterea noilor principii, metode și tehnologii de efectuare a schimbărilor necesare pentru ajustarea conceptuală și structurală a organelor administrației publice, a mediului socioeconomic, politic, legislativ, cultural. Acest imperativ permite audientului Academiei studierea riguroasă a cadrului legislativ, mecanismelor de funcționare a legilor și altor acte normative din țară.

La formarea modelului lucrătorului profesionist în administrația publică este necesară cunoașterea dimensiunilor politice și juridice ale statului de drept, elementelor constitutive și funcțiilor statului moldovenesc, specificului formei de guvernământ și a principiilor separării puterilor în Republica Moldova. Funcționarul trebuie să fie apt să realizeze în activitatea sa regulile, tehnicile și procedurile de alegere a autorităților publice, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, să conștientizeze atribuțiile autorităților administrației publice. Cunoștințele în domeniul dreptului civil, dreptului muncii, protecției sociale și familiei, dreptului funciar și ecologic, dreptului comercial, dreptului financiar, dreptului comunitar îi vor permite exercitarea calitativă în cadrul diverselor organe ale administrației publice.

În Republica Moldova se acordă o mare atenție dezvoltării profesionale a funcționarilor publici. Ca dovadă poate servi Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008.

Conform acestei legi funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională. Autoritățile publice sunt obligate să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public. În procesul de dezvoltare profesională continuă autoritățile publice au obligația de a asigura posibilități egale fiecărui funcționar public în instruire atât în țară, cât și peste hotare; de a prevedea în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională con-



tinuă a funcționarilor publici, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare.

Tot această lege prevede remunerarea și garanțiile sociale ale funcționarului public. Credem că această lege va introduce noi metode de remunerare pentru funcționarii publici profesioniști cu scopul de obține o flexibilitate mai mare a sistemului de remunerare, cum ar fi:

- ajustarea la piață;
- descentralizarea;
- individualizarea.

Însă, analizând practica unor țări în ceea ce privește practica dezvoltării profesionale a funcționarilor, deosebim două sisteme de ocupare a funcțiilor - sistemul profesional ierarhic și sistemul funcțional. În cazul dat ne vom concentra atenția asupra practicii sistemului profesional ierarhic.

**În Belgia**, de exemplu, funcțiile de conducere în administrația țării comportă un *caracter administrativ*. Accesul la posturile de prim rang în administrația generală sunt, prin urmare, rezervate pentru funcționarii de profesie. Totuși în acest caz nu este vorba de posturile superioare din „organizațiile de interes public”, ci de o variantă belgiană a „agențiilor”. Procedura în aceste organizații constă în faptul că, după ce cererea solicitantului a fost publicată în „*Moniteur belge*” și ulterior a fost examinată (iar cerințele oficiale față de ea sunt foarte reduse), autoritatea politică este *liberă să aleagă pe cine dorește ea să numească*. Pentru posturile din administrație, oricum, cerințele oficiale sunt foarte specifice, *bazate pe categorii și vechimea de muncă anterioară* (categoria 15 - consilier general; pentru accesul la gradul 16 - director general sau la gradul 17 - secretar general, cu, cel puțin, un an de activitate în gradul 15).

Procedura care urmează începe cu cererea solicitantului publicată în „*Moniteur belge*” (de câțiva ani personalul din ministere trebuia să fie *apt de a răspunde la aceste cereri*). Cererile sunt examinate apoi de către Comitetul de conducere al departamentului ministerial, care dispune de locul vacant. De obicei, Comitetul angajează funcționari publici superiori ai Departamentului; el trebuie să selecteze cererile corespunzătoare și să *formuleze o informație în timpul clasificării* solicitanților. Ministrul responsabil este, în principiu, liber să numească funcționarul la propria sa alegere. În realitate, deciziile de numire în funcție la aceste niveluri înalte sunt adesea cumulate și puse într-un „pachet” de propuneri, asupra căruia decizia este luată la nivel guvernamental. De câțiva ani încoace propunerile unanime ale Comitetului

de conducere au fost, de obicei, luate în considerare de către autoritatea politică. Aceste numiri în funcție sunt definitive, ceea ce înseamnă că viitorii miniștri nu-i vor putea contesta sau schimba pe funcționarii numiți în funcție de predecesorii lor.

Totuși, în acest context, importanța cabinetelor ministeriale în Belgia ar trebui luată în considerare. Aceste echipe de colaboratori ai miniștrilor joacă un rol foarte important în determinarea tacticilor zonale și interministeriale și sunt, de asemenea, de o semnificație majoră la nivelul superior al conducerii administrative a departamentelor ministeriale. Exercitarea de către funcționarii de nivelul mediu al administrației a acestor funcții în cabinetele ministeriale constituie un lucru valoros pentru cariera lor personală și poate să le ofere, în ultimă instanță, accesul la funcții administrative mai înalte.

Introducerea de curînd a sistemului de *termene* este în prezent apreciată. Prin acest sistem conducătorii superiori pot fi numiți în funcție pentru o perioadă limitată de timp (15 ani), după care pot fi substituiți. Această reformă este legată de introducerea unor evaluări ale unor astfel de conducători.

În **Germania**, funcționarii superiori *trebuie să posede diplome de absolvire a instituției de învățămînt superior corespunzătoare funcției lor*. Mai mult ca atît, *experiența lor profesională* adesea din cadrul administrației publice) trebuie să-i califice pentru exercitarea funcției de conducere respective. Pentru a aprecia performanța lor, funcționarii publici sunt evaluați pe bază reglementară de către superiorii lor. Aceste evaluări servesc drept temei pentru promovarea în funcțiile de conducere. Nu există prevedere care să stipuleze că funcțiile de conducere sunt supuse inițial procedurilor de examinare sau selectare. Nu există niciun organism (un gen de oficiu federal pentru cadre), care decide ce calificări sunt solicitate de aceste funcții de conducere.

În unele cazuri particulare, la cursurile de perfecționare, există o cerință obligatorie pentru accesul la funcțiile înalte (de exemplu, pentru trecerea de la un grad mediu de conducere la un nivel superior).

În **Spania**, *funcțiile de prim-rang din ierarhia administrativă, adică de secretari generali și de directori generali poartă un caracter politic*. Funcțiile de secretar general sunt deschise pentru funcționarii publici, dar și pentru solicitanții, care nu sunt funcționari publici, în timp ce cele de director general sunt deschise numai pentru funcționarii publici. Totuși *studiile universitare sunt întotdeauna obligatorii*. Termenul aflării în aceste funcții este, prin urmare, dependent de cel al liderului

politic (ministru sau secretar de stat) din departamentul lor.

În ceea ce privește posturile de conducere, evaluarea titlurilor și calificărilor este efectuată de un organ ad-hoc, iar clasificarea solicitanților este încredințată autorităților politice, care sunt libere să aleagă din lista solicitanților pe cei care întrunesc cerințele oficiale pentru numirea în funcție.

În **Franța**, *funcția de director general este administrativă*. În timp ce accesul la acest nivel și la gradul corespunzător este, în mod practic, irevocabil, deținerea acestei funcții nu este ireversibilă. Funcționarul public poate fi numit în această funcție dacă vine din una din așa-numitele *grands corps de l'Etat* (Curtea de revizie, Inspectoratul Financiar, *Conseil d'Etat*) și se întoarce la aceste *corps* inițiale după câțiva ani de deținere a funcției de director general al administrației ministeriale. În *Franța*, *grands corps* menționate sunt, deocamdată, principalele forjării de pregătire a cadrelor de funcționari publici de rang superior.

În această privință ar trebui să subliniem faptul că există condiții oficiale (gradul și vechimea în muncă și pentru accesul la funcțiile superioare și că mobilitatea interministerială este considerabilă la acest nivel.

În **Luxemburg**, funcționarii publici în administrația din această țară sunt *funcționari de profesie*. Selectarea lor are loc în conformitate cu criteriile privind titlurile speciale și gradele. Totuși nu există o perioadă minimă anumită, pe parcursul căreia un asemenea grad trebuie să fie deținut. Autoritățile sunt libere să aleagă din rândul solicitanților funcționarii care întrunesc cerințele respective pentru numirea în funcție.

O veche înțelepciune populară afirmă: „Omul sfințește locul”. Ea nu și-a pierdut actualitatea nici în zilele noastre. Mai mult ca atât, reformarea societății moldovenești, tranziția la formele democratice de administrare, descentralizarea treptată a funcțiilor statului - toate acestea pun cu o deosebită strictețe sarcina completării tuturor structurilor puterii cu oameni profesioniști și responsabili. Anume acestea, formind corpul de cadre al serviciului public, constituie imaginea puterii, reprezintă un detașament deosebit de important în activitatea de realizare a politicii interne și externe a statului în domeniul administrării publice.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Белолипецкий В. Л. Профессионализм и профессиональная культура в системе государственной службы. // Сб. «Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений». Вып. 2, Ростов-на-Дону, 1996.
2. Пономарев Л. Н. Компенсация и компетентность персонала государственной службы. // Сб. „Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение”, Москва, 1994.
3. Шчекин Т. Социальная теория и кадровая политика. Москва, 2000.
4. Подготовку кадров управления: Модели обучения. Москва, 1992.
5. Riley Denis D. Public Personnel Administration, New York, 1993.
6. Platon Mihail. Administrarea publică. Curs universitar, ed. Universul, Chișinău, 2007.

*Pedagogia e știința frunților descerețite și a inimilor deschise.  
Pentru a apropia de persoana ta, pentru a le insufla încredere  
în tine, pentru a le da curaj în înfruntarea greutăților  
drumului pe care vrei să-i direcționezi, trebuie să fii  
mereu surâzător, să porți aureola seninătății.*

**Gheorghe Ionescu**



## **STUDII DE MENIRE DIDACTICĂ, ALTE STUDII**

---



## **LISTA STUDIILOR DE MENIRE DIDACTICĂ, ALTE LUCRĂRI ALE AUTORULUI**

1. Infrastructura socială în perioada de tranziție, Chișinău, AAP, 1995, 194 p.
2. Probleme ale politicii sociale: Reflecții pe marginea Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 1994-1997, Chișinău, AAP, 60 p.
3. Funcționarul public: principii și norme comportamentale (coautori: C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie), Chișinău, 1995, 148 p.
4. Serviciul public în Republica Moldova, Chișinău, 1997, 222 p.
5. Istoria administrației publice din Moldova (coautori: S. Roșca, A. Roman, T. Popescu), Chișinău, 1998, 460 p.
6. Introducere în știința administrației publice, Chișinău, 1999, 377 p.
7. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective (coautori: A. Simboreanu, T. Popescu, T. Deliu), Chișinău, 2001, 238 p.
8. Introducere în studiul „Statul și administrația publică”, Chișinău, AAP, 2004, 135 p.
9. Organisme democratice funcționale ale statului, Chișinău, AAP, 2004, 245 p.
10. Conducerea în administrația publică, Chișinău, AAP, 2004, 188 p.
11. Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări, Partea I, Chișinău, 2004, 300 p.
12. Administrația publică, Curs universitar, Chișinău, 2007, 926 p.
13. Administrația publică, Curs de lecții, Chișinău, 2008, 736 p.
14. Conducerea statului: probleme, căutări, soluții, Chișinău, 2009, 572 p.

**Mihail PLATON**

## **Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției**

***Culegere de studii***

Redactor: ***Mihai MANEA***

Procesare computerizată: ***Sergiu CARCEA***

Asistență tehnico-organizatorică:

***Ludmila ANDRIEVSCHI***

***Rodica SOBIESKI-CAMERZAN***

---

Comanda 82/17, tiraj 100 ex.  
Bun de tipar 11.08.2017. Coli de tipar 27,9.  
Centrul Editorial-Poligrafic al USM  
str. Al.Mateevici, 60 Chișinău, MD,2009