

PUTEREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ: RELAȚIE DETERMINANTĂ ÎN ASIGURAREA DEMOCRAȚIEI ȘI AUTONOMIEI LOCALE

POLITICAL POWER AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION: DECISIVE RELATIONSHIP IN ENSURING DEMOCRACY AND LOCAL AUTONOMY

CZU: 352 : 321(478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyses the relationships between the political power and local public administration in the context of implementing the public administration reform. Decentralization, democracy and local autonomy are determinant factors of the public administration reform which constitute a real challenge for the political power in the Republic of Moldova. Even if the state recognizes the necessity of reforming the local public administration, a fact confirmed by the implementation of a number of normative acts and reforms on decentralization and local public administration, we are still far away from reforms with radical impact on the matter. Cooperation and collaboration with the local public administration represents for the authorities a demonstration of their capacity to consolidate the social forces with the goal of concentrating on the general interests of the society.

Keywords: public administration, reform, policy documents, decentralisation, democracy and local autonomy, local public administration, political power.

REZUMAT

În acest articol sunt analizate relațiile dintre puterea politică și administrația publică locală în contextul realizării reformei administrației publice. Descentralizarea, democrația și autonomia locală sunt determinantele procesului de reformare a administrației publice și constituie o adevărată provocare pentru puterea politică din Republica Moldova. Chiar dacă statul recunoaște necesitatea reformării administrației publice locale, fapt confirmat prin adoptarea, pe domeniul descentralizării și autonomiei locale, a unui șir de acte normative și documente de politici extrem de importante, suntem destul de departe de realizarea lor. Cooperarea și colaborarea cu administrația publică locală reprezintă pentru puterea politică demonstrarea capacității de a consolida forțele sociale în scopul concentrării în jurul intereselor generale ale societății.

Cuvinte-cheie: administrație publică, reformă, documente de politici, descentralizare, democrație și autonomie locală, administrație publică locală, putere politică.

Sunt aproape 27 de ani de când Republica Moldova trece printr-o etapă de schimbări social-politice și economice, marcată de reformarea continuă a subiecților funcționali ai puterii politice și mecanismelor de funcționare a acestora. Cu regret, contradicția dintre două tipuri de sisteme normativ-valorice, cel de până la independență și cel actual, a afectat și încă mai afectează funcționalitatea instituțiilor și elementelor care caracterizează existența și funcționarea statului. Această contradicție, manifestată prin instabilitatea funcționării puterii politice, lipsa unui sistem de valori autentic, lipsa conștiinței și identității naționale, pune la grea încercare însăși perspectiva de proliferare a statului.

Stabilitatea funcționării puterii politice este zdruncinată și de alte manifestări specifice țării noastre, gen: criza vechilor valori politice și caracterul firav al celor noi; tergiversarea separării depline a puterilor în stat; comportamentul politic neadecvat al cetățenilor ce nu reprezintă expresia necesității obiective; aprige confruntări de poziții și interese între instituțiile politice; criza integrității teritoriale; fenomenul de corupție care afectează întreaga societate; nivelul redus al culturii politice; raporturi incerte dintre stat și societatea civilă; subordonarea factorilor de decizie intereselor politice de conjunctură; relații externe dominate de dependența economică externă; accesul la resurse de materie primă și energetice; ordine constituțională afectată de coerență și consecutivitate politică; discreditarea reformelor și a procesului de democratizare; forțe și elite politice discreditate în conflicte de conjunctură și prin capacitatea de a se subordona intereselor naționale etc.

Desprinderea Republicii Moldova din imperiul sovietic, declararea independenței și, implicit, apariția pe harta lumii a unui nou stat au consemnat începutul edificării și a unui nou sistem administrativ. Procesul de edificare a viitorului sistem al

administrației publice a cunoscut mai multe perioade, marcate de evoluții și involuții, reforme profunde, spectaculoase chiar (reforma administrativ-teritorială din 1998), dar și antireforme (Legea administrației publice din decembrie 2001, care reinstala vechea organizare administrativ-teritorială). De atunci și până astăzi, reforma administrației publice constituie o preocupare permanentă a guvernelor care au alternat la cârma statului. Profunzimea, eficiența și eficacitatea acestor reforme au fost direct legate de voința politică, dar și de contextul politic intern și extern.

Istoria relativ scurtă a administrației publice din Republica Moldova ne demonstrează, că procesele de reformă, în mod special legate de administrația publică locală, au fost dintotdeauna sensibile și pe alocuri chiar incomode pentru puterea politică centrală. Prevalează ideea greșită, că acordând unităților administrativ-teritoriale mai multe drepturi, iar odată cu ele și mai multă autonomie, se diminuează din autoritatea, influența și posibilitățile puterii politice. Trebuie să spunem că un atare mod de abordare a relațiilor din cadrul unui sistem public de administrare reprezintă o reminiscență vădită a sistemului administrativ sovietic, o dovadă a dominării stereotipurilor legate de monopolul exercitării puterii, o tendință clară de realizare a controlului politic total asupra tuturor sferelor vieții. Dacă acțiunile unei guvernări pot fi încadrate și caracterizate prin prisma unei asemenea definiții, atunci tot ceea ce urmează reprezintă doar mimare de reforme, acțiuni propagandistice de susținere a comportamentului public în exercitarea atribuțiilor de administrare și, bineînțeles, rezultate zero la capitolul perspectivă, eficiență și eficacitate în activitatea autorităților administrației publice. Atâta timp cât UAT de ambele niveluri vor fi tratate de puterea centrală drept centre de concentrare și de difuzare a deciziilor transmise de la centru, fără să dispună de

instrumente legale de exercitare a puterii administrative în toate domeniile, nefiind înzestrate cu puterea economică corespunzătoare și fără capacități administrative pe măsură, nu putem vorbi despre descentralizare, democrație și autonomie locală.

Relația dintre puterea politică și administrația publică locală este caracterizată prin capacitatea puterii politice de repartizare și distribuire a relațiilor de putere, necesare și conforme cu forma și felul în care vede puterea politică ordinea socială. Din punct de vedere legal, puterea politică trebuie să se conducă în activitatea sa de principiul separării și colaborării puterilor în stat, ceea ce reprezintă fundamentul și baza de asigurare a funcționării și dezvoltării democratice a statului. Distribuirea echitabilă și eficientă a rolurilor de administrare a treburilor publice în societate reprezintă cheia succesului în asigurarea unei bune guvernări. Descentralizarea, democrația locală și autonomia locală constituie produsul comunicării și colaborării eficiente între administrația publică centrală și cea locală. Descentralizarea, democrația locală și autonomia locală sunt elemente indispensabile care trebuie să caracterizeze administrația publică locală. Compilația armonioasă a acestor elemente asigură realizarea cu succes a rolului primordial pe care trebuie să-l îndeplinească o autoritate publică în raport cu cetățenii săi (beneficiarii): prestarea eficientă, eficace și la un nivel prestabilit de calitate a serviciilor publice. Înțelegerea acestui deziderat înseamnă de fapt dezvoltarea pe termen lung a unui sistem administrativ sustenabil și consolidat, capabil să răspundă provocărilor și solicitărilor timpului. Prioritizarea acestui deziderat constituie dovada înțelegerii importanței necesității de dezvoltare a administrației publice locale, care să reprezinte un partener puternic pentru administrația publică centrală în eforturile comune de dezvoltare a statului.

Menționez, că orice reformă demarată

și realizată are la bază un șir de factori, care sunt de natură atât internă cât și externă. Reforma administrativă realizată în anul 1998, care rămâne a fi în istoria recentă a Republicii Moldova drept cea mai profundă reformă, a avut la originea sa câțiva factori de bază:

1. Voința clasei politice. După alegerile parlamentare din anul 1998, în Parlamentul Republicii Moldova s-a creat o majoritate democratică, care și-a făcut din reforma sistemului administrației publice o prioritate de bază.

2. Societatea civilă și autoritățile locale. Unul din sondajele sociologice efectuate de IFES Moldova în 1997 a arătat că numai 5% dintre respondenți au dat o apreciere pozitivă sistemului administrativ existent, iar 60% de respondenți simpli și 85% din totalul primarilor și consilierilor locali s-au pronunțat pentru schimbarea sistemului administrativ existent.

3. Influența exercitată de către Consiliul Europei prin intermediul Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei. Programele de asistență tehnică în vederea edificării structurale a noului sistem administrativ, promovate și susținute de către partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.

Într-o concluzie, au fost întrunite condițiile necesare pentru realizarea acestei reforme importante, care trebuia să marcheze profund configurația politică, administrativă, economică și socială a țării.

Un factor important, care trebuia să ghideze și să influențeze autoritățile de la 1998 în deciziile de promovare a reformelor, dar care, potențial, și azi se prezintă a fi destul de actual, îl constituie soluționarea diferendului transnistrean. Descentralizarea puterii centrale este importantă și prin prisma identificării potențialelor soluții în rezolvarea conflictelor interetnice și teritoriale. Descentralizarea, regionalizarea și modificarea structurii administrativ-teritoriale ar pu-

tea reprezenta o soluție pentru integrarea statului. Nu există o mare deosebire dintre împuternicirile, puterea economică și capacitatea administrativă a unui „*Consiliu Regional*”, ipotetic vorbind, și tot ce reprezintă la acest capitol Adunarea Populară a UAT Găgăuzia. Cu excepția unor prerogative și împuterniciri, mai degrabă, de ordin politic, celelalte aspecte care caracterizează o unitate „*administrativ-teritorială regională*”, nu ar reprezenta diferențe majore între ele. Oferind mai multe drepturi UAT de nivelurile I și II, stabilim raporturi și relații simple și clare între APC și APL. Oferind mai multă putere și responsabilitate administrativă autorităților de nivelul II echilibrăm și raportul relațiilor între „*administrațiile regionale*”, administrația UAT Găgăuzia și, potențial, „*administrația regiunii transnistrene*”. Responsabilitatea pentru furnizarea serviciilor va aparține unor autorități locale care vor avea capacitatea administrativă și instituțională de a furniza acele servicii și vor putea să-și întărească această capacitate prin atragerea de personal calificat și educat. Noile autorități locale vor putea extinde furnizarea unor servicii comunale care sunt deja funcționale (cum ar fi colectarea deșeurilor) către localitățile rurale învecinate și implementa proiecte pentru a construi infrastructura necesară pentru furnizarea acestor servicii.

Lecțiile reformei administrativ-teritoriale din 1998 sunt foarte importante pentru a înțelege și a aprecia procesele de reformă prin care trece administrația publică astăzi. De-a lungul istoriei scurte a Republicii Moldova ca stat, am constatat și încă mai constatăm existența unor probleme sistematice, legate de capacitatea puterii politice, în primul rând, de a realiza propriile strategii, programe și planuri de guvernare, fapt confirmat și dovedit de rapoartele de monitorizare, analizele experților, opiniile exprimate de către partenerii de dezvoltare și de către

societatea civilă. Cea mai importantă problemă însă rămâne a fi restanța față de procesele de dezvoltare, care, implicit, se manifestă în gradul de bunăstare al cetățenilor. Am elaborat, aprobat și, parțial, am realizat mai multe activități de reformă, dar, mai puțin, am încercat să înțelegem și să ne răspundem de ce nu reușim.

Reforma administrației publice este esențială în eforturile noastre de dezvoltare și modernizare a statului. Procesul de reformă este continuu și permanent adaptat la realitățile și provocările cu care se confruntă societatea. Reforma administrației publice locale prin descentralizare, democrație și autonomie locală constituie premisa de bază în realizarea cu succes a reformei administrației publice. Chiar dacă statul recunoaște necesitatea reformării administrației publice locale, fapt confirmat prin adoptarea, pe domeniul descentralizării și autonomiei locale, a unui șir de acte normative și documente de politici extrem de importante, suntem destul de departe de realizarea lor. În special, pot fi menționate: Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018 (adoptată prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată în anul 2016); Foia de parcurs în vederea realizării Recomandării 322 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (semnată între Guvern și Consiliul Europei la 08.07.2016) și Strategia Reformei Administrației Publice (aprobată de Guvern pe data de 25.07.2016). Constatăm, că termenele de implementare a principalelor documente de politici (menționate mai sus) sunt depășite și nu există premise sustenabile că realizarea activităților asumate vor avea finalitate. Puterea politică a pierdut concentrarea pe problemele de interes major ale societății, dintre care cele mai importante țin de reforma administrației publice. Elanul de reformă a trecut și puterea politică actuală repetă, practic, prestația dezamăgitoare

în plan de finalizare a acțiunilor de reformă a guvernărilor anterioare. Concluziile și raționamentele de mai jos reprezintă, în același timp, dovezi, dar și explicații cu privire la încetinirea, pe alocuri, chiar stoparea acțiunilor de reformă asumate în documentele de politici, dar și cu referire la cadrul normativ existent:

- reforma administrației publice nu are un contur real de coeziune în Republica Moldova. „*Interesul comun*” nu este clar conturat și promovat pentru a obține sprijin din partea tuturor actorilor sociali din societatea noastră. Reforma administrației publice trebuie să îmbrace haina unui proiect național, cu o bază solidă de susținere și promovare;

- puterea politică nu beneficiază de sprijin politic suficient din partea cetățenilor, fapt care influențează într-o manieră decisivă gradul de susținere a reformelor inițiate și, implicit, succesul acestor reforme, indiferent de caracterul, conținutul și necesitatea lor;

- politizarea excesivă a reformei administrației publice. Abordările unilaterale, lipsa de transparență, procesul public insuficient de consultare, încercările de impunere prin mijloace administrative și propagandistice a punctului de vedere al partidului de guvernământ reprezintă elemente distructive în calea procesului de reformă și dovada politizării și asumării exclusive din partea puterii politice a potențialului succes în realizarea reformelor, dar, cu certitudine, și a unui eventual eșec;

- contradicțiile și conflictele instituționale, marcate de lipsa unui sistem normativ-valoric comun, care duc la ineficiența funcționării instituțiilor statului. Instituțiile statului rămân, încă, ancorate în stereotipurile de administrare ale sistemului administrativ vechi, iar noile abordări, noile valori nu sunt suficient de sustenabile;

- lipsa unei analize funcționale a sistemului administrației publice, care să sugereze

pași și soluții viabile de reformă. Strategia reformei administrației publice (SRAP) a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii de referință a administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA, aplicând lecțiile învățate în urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013, urmând recomandările partenerilor de dezvoltare formulate în notele informative din martie 2015, angajamentele Guvernului, asumate prin Programul său de activitate, și bunele practici la nivelul statelor UE. În același timp, realizarea activităților de reformare a administrației publice centrale trebuia coroborată cu rezultatele unei analize funcționale a sistemului administrației publice pentru asigurarea unei sinergii dintre intervențiile reformatoare la nivel central și la nivel local în realizarea reformei, pentru evitarea suprapunerilor de competențe și pentru asigurarea eficienței și funcționalității depline a instituțiilor reformate;

- lipsa unor analize și evaluări a reformelor și antireformelor anterioare pentru a crea o bază sustenabilă de acțiuni în contextul implementării documentelor de politici actuale. Reforma administrativ-teritorială, de exemplu, este prea importantă, ori acțiunile de inițiere, conceptualizare și implementare care sunt întreprinse ne indică clar starea de confuzie și indecizie a autorităților responsabile. Suntem pe calea de a repeta greșelile anterioare, atunci când o reformă bună a pierdut sprijinul populației și a fost deturată cu consecințe grave asupra întregului sistem al administrației publice;

- reforma administrației publice nu poate fi implementată printr-o delimitare strictă a acțiunilor de reformă ce țin de APC și APL. Reforma administrației publice centrale trebuie realizată, având la bază principiul descentralizării, pentru evitarea acțiunilor de suprapunere și intervenții repetate. Lipsa de sinergie și reforme paralele

și concomitente pe ambele dimensiuni ale administrației publice poate reprezenta cauza de bază a unui eșec lamentabil în raport cu intențiile de reformare, care, cel puțin, „pe hârtie arată bine”;

- elaborarea unui cadru de reformă, implementarea căruia nu este coroborat cu termenele de realizare. Este salutar efortul de a realiza reforme bune într-un termen relativ scurt. Devine însă o mare problemă pentru imaginea puterii politice, dar și pentru întregul sistem administrativ, când aceste reforme nu sunt finalizate;

- lipsa voinței politice din partea puterii politice. Pornind de la abordarea sociologică a definiției puterii politice și de la aprecierea locului și rolului său în societate, puterea politică este expresia unei acțiuni de impunere a propriei voințe. Este de datorie și la discreția puterii politice să-și îndeplinească propriile angajamente asumate în fața propriilor cetățeni, dar și în raport cu partenerii de dezvoltare;

- contextul politic intern, influențat de modificarea sistemului electoral și intensificarea luptei de întărire și menținere a influenței politice. În contextul noului sistem electoral controlul administrativ, politic și economic reprezintă o necesitate vitală pentru guvernare, iar acțiunile reformatoare de descentralizare, de consolidare a democrației și autonomiei locale nu reprezintă o prioritate;

- viitoarele alegeri parlamentare din toamna anului 2018. Interesele politice și de grup sunt considerate mai importante în perspectiva alegerilor parlamentare, or respectarea cu strictețe a agendei de reforme vine în contradicție cu acțiunile de întărire a influenței politice asupra autorităților publice locale. O autoritate publică locală independentă în acțiuni și autonomă în decizii ar putea influența decisiv rezultatul alegerilor parlamentare;

- lipsa unui dialog instituționalizat efectiv și continuu între subiecții reformei

administrației publice și puterea politică. Sunt cinci forumuri principale de luare a deciziilor la nivel politic care discută agenda RAP: ședințele de Guvern, Consiliul Național pentru RAP, Comitetul interministerial pentru planificare strategică, Comisia guvernamentală pentru integrare europeană și Comisia paritară pentru descentralizare. Niciunul dintre ele nu presupune participarea plenară și efectivă a reprezentanților autorităților publice locale în procesul de luare a deciziilor, poate doar cu excepția Comisiei paritare pentru descentralizare, activitatea căreia, în ultima perioadă, a fost neglijată;

- lipsa unei platforme de dialog între Parlamentul Republicii Moldova și autoritățile publice locale;

- lipsa unui mecanism de analiză și consultare a actelor normative în procesul de adoptare a lor. Este necesară introducerea mecanismului de expertiză „descentralizare” care să implice, în primul rând, în procesul de elaborare și adoptare toate părțile interesate și să evite adoptarea actelor normative, care contravin principiilor legiferate de descentralizare, democrație și autonomie locală;

- nu există o corelare dintre principalele documente de politici și angajamente asumate pe domeniul descentralizării, democrației și autonomiei locale cu prevederile legii bugetului de stat, precum și a politicii bugetar-fiscale pentru anul 2018, care ar trebui să prevadă măsuri concrete de consolidare a autonomiei financiare și întărire a bazei fiscale. De asemenea, cadrul legal sectorial reprezintă un element important de confuzie și contradicție pentru activitatea APL. În același timp, constituind „baza juridică” invocată pentru proliferarea abuzurilor și exigențelor de control;

- înțelegerea greșită a proceselor ce țin de descentralizare, democrație și autonomie locală. În acest sens, unele măsuri întreprinse cu caracter mai mult simbolic, formal

și de corelare/ajustare la cadrul normativ al descentralizării sunt prezentate în calitate de măsuri importante de descentralizare financiară. De exemplu, acordarea dreptului APL de a schimba destinația terenurilor agricole, a se adresa direct Curții Constituționale sau de a iniția evaluarea bunurilor imobile din cont propriu, constituie niște drepturi firești ale APL, care rezultă din sensul tuturor prevederilor constituționale și legale, inclusiv internaționale, în vigoare pentru Republica Moldova încă de zeci de ani în urmă. În același sens, creșterea limitelor maxime ale impozitului pe imobil până la 0,4% din baza impozabilă nu poate fi considerată o măsură reală de descentralizare financiară în sensul recomandărilor Consiliului Europei privind acordarea unor surse de venit suplimentare către APL, deoarece nu reprezintă o sursă suplimentară, nu aduce schimbare de sistem și efectele sale sunt foarte izolate și limitate, referindu-se mai mult la mun. Chișinău. Anume evoluțiile sau involuțiile în domeniul veniturilor proprii ale bugetelor locale servesc drept indicator care atestă creșterea sau reducerea gradului de autonomie financiară locală. La acest capitol, în Republica Moldova are loc un regres evident și descreștere a gradului de autonomie locală. Cota veniturilor proprii din bugetele locale fiind înlocuită prin surse venite de la bugetul de stat cu destinație specială;

- lipsa unui sistem instituționalizat de monitorizare și raportare vizavi de imple-

mentarea documentelor de politici, dar și a cadrului normativ pe domeniul reformei administrației publice, care ar eficientiza acțiunile și intervențiile de reformă.

Eficacitatea puterii politice este determinată de buna funcționare a tuturor instituțiilor, care se constituie într-un sistem social. Caracterul relației dintre puterea politică și aceste instituții determină conținutul puterii politice. Conținutul democratic al puterii politice este demonstrat doar când puterea politică funcționează ca o entitate coerentă, cu vectori care nu hărțuiesc, ci consolidează pe o bază comună forțele sociale în scopul concentrării în jurul intereselor generale ale societății. Scopurile puterii politice trebuie să se încadreze în limitele de legitimitate, conferite și stabilite de către societate.

Relația dintre puterea politică și administrația publică locală trebuie să fie bazată pe un fundament solid de colaborare și cooperare. Descentralizarea, democrația și autonomia locală sunt parte a cadrului de legitimitate, necesar de respectat și de urmat. Deschiderea către schimbul de opinii este prima condiție a ieșirii din capcana unilateralismului și a abordărilor partizane, exclusiviste și fără de perspective pentru societatea luată în ansamblu. Iar condiția de bază de dezvoltare normală a societății o constituie o putere politică stabilă, democratică și eficientă, apropiată de popor și pusă sub controlul din partea acestuia.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264.
2. Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. În: <http://www.lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>
3. Principiile administrației publice. În: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf>
4. Principiile administrației publice. În: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Moldova-Rom.pdf>

5. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Publicată: 02.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31.

6. IDIS Viitorul, Situația democrației locale și gradul de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. În: <http://www.viitorul.org/ro/library>

7. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: <http://www.md.undp.org/>

8. Zavgur A., Moșneaga V., Rusnac Gh. Puterea politică și conflictul social (studiu istorico-politologic), Chișinău, 1999.

9. Bencheci D. Puterea politică ca fenomen social. Politologie, manual pentru specialitățile non-profil. Chișinău: GEP USM, 2007.

10. Popa V. Aspecte legale ale administrației publice locale în Moldova.

Prezentat: 15 iunie 2018.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com