

CALITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA FACTOR DETERMINANT ÎN ASIGURAREA BUNEI GUVERNĂRI

QUALITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AS A DETERMINANT FACTOR IN ENSURING GOOD GOVERNANCE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).01)

CZU: 351/354

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, an analysis is made that highlights the fact that the objective of developing the quality of public administration as a necessary condition for good governance remains relevant for the Republic of Moldova. Despite the fact that the public administration system of the Republic of Moldova has undergone a series of reforms in the last 20 years, its capacity to be at the service of the citizen and to support the economic growth of the country continues to be reduced. Lack of accountability for results, inadequate separation of roles between institutions, weaknesses in the organizational structure, general lack of incentives to attract competent and devoted people in the public sector and a high degree of politicization of public administration determine the poor quality of government. Added to these are issues related to the lack of transparency regarding the Government's ability to implement the recommendations received from organizations such as the World Bank and the IMF or to measure the impact of reform plans.

Keywords: the quality of public administration, good governance, institutions, public policies, political clientelism, corruption.

REZUMAT

În acest articol este realizată o analiză care pune în evidență faptul că obiectivul dezvoltării calității administrației publice ca o condiție necesară pentru o bună guvernare rămâne în continuare actual pentru Republica Moldova. În ciuda faptului că sistemul administrației publice al Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme în ultimii 20 de ani, capacitatea sa de a fi în serviciul cetățeanului și a susține creșterea economică a țării continuă să rămână redusă. Lipsa responsabilității pentru rezultate, separarea inadecvată a rolurilor între instituții, deficiențe la nivelul structurii organizaționale, lipsa generală a stimulentei pentru a atrage persoane competente și devotate în sectorul public și un grad ridicat de politicizare a administrației publice determină calitatea mediocră a guvernării. La acestea se adaugă problemele ce țin de lipsa transparenței cu privire la capacitatea Guvernului de a implementa recomandările primite de la organizații precum Banca Mondială și FMI sau de a măsura impactul planurilor de reformă.

Cuvinte-cheie: calitatea administrației publice, buna guvernare, instituții, politici publice, clientelism politic, corupție.

Buna guvernare nu reprezintă apanajul exclusiv al țărilor bogate. State precum Slovenia, Estonia, Republica Cehă, Ungaria, Letonia, Lituania au scoruri în ceea ce privește indicele guvernării mai bune decât cele ale unor țări industrializate, cum ar fi Italia sau Grecia. Una dintre cele mai complete evaluări efectuate pe 175 de state, care agregă principalele măsurători realizate de diferite organizații, identifică o legătură de cauzalitate puternică între calitatea politicilor și a administrației, pe de o parte, și performanța economică pe cealaltă [7]. Totodată autorii subliniază o cauzalitate slabă și negativă în direcția opusă, de la venitul pe cap de locuitor la guvernare. Altfel spus, buna guvernare conduce la creștere și prosperitate, dar creșterea economică și prosperitatea mai mare nu conduc, în mod automat, doar prin ele însele, la o bună guvernare - dimpotrivă, uneori ele pot încuraja guvernarea slabă.

Aceste concluzii sunt foarte importante și au implicații politice semnificative, în special în țări precum Republica Moldova. Așteptarea ca timpul să treacă și astfel să se rezolve de la sine problemele de guvernare slabă, pe măsură ce societatea devine mai prosperă, nu funcționează. De fapt, trecerea timpului chiar le poate agrava, deoarece un nivel de prosperitate mai mare ridică doar mizele tranzacțiilor sociale, fără a le schimba natura [2]. Acest lucru se întâmplă deoarece „atunci când instituțiile statului sunt capturate de interese privilegiate, elitele înființate pot beneficia de o înrăutățire a status quo-ului guvernării și pot rezista cerințelor de schimbare chiar și odată cu creșterea veniturilor” [7].

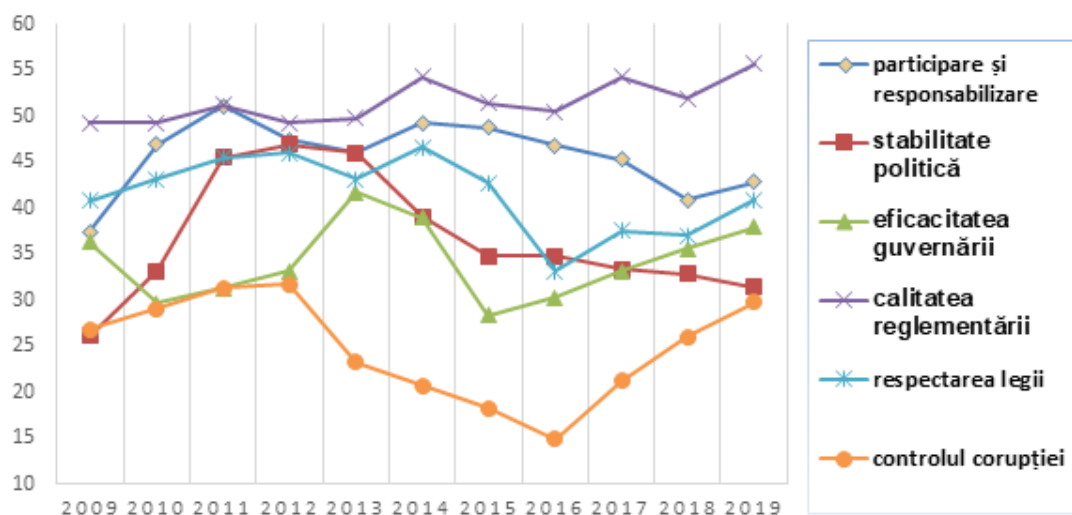
Reformele administrației publice prin care a trecut Republica Moldova în ultimii 20 de ani au avut ca scop să creeze o administrație publică eficientă, eficace și responsabilă care să devină un catalizator important al dezvoltării durabile a țării. Reforma administrativ-teritorială demarată în 1998 a fost deturnată iremediabil trei

ani mai târziu. Procesul lansat în 2005 ca reformă a administrației publice centrale a fost abandonat în 2009, fiind reluat în 2016. Ineficiența, corupția și lipsa de responsabilitate reprezintă punctele vulnerabile ale administrației publice din Republica Moldova. Toate acestea determină criza morală în sectorul public și subminează democrația și statul de drept. Deși în ultimele două decenii s-au depus eforturi în vederea ameliorării calității și capacității administrației publice, lipsa voinței politice de a implementa în complex toate prevederile strategiilor de reformă au generat rezultate mediocre, deziluzie și demotivare.

Calitatea administrației publice este o precondiție pentru calitatea guvernării. În mod curent termenul guvernare se referă la acțiunile unei echipe guvernamentale care temporar deține puterea executivă în stat. Termenul guvernare nu este sinonim cu cel de guvernanță, care desemnează pe lângă actul guvernării și corpul de instituții și cutume care se dezvoltă în societate, independent de acțiunile unui guvern. În definiția Comisiei Europene (2015), calitatea administrației publice se referă la: (1) o mai bună reglementare; (2) încorporarea practicilor etice și anticorupție; (3) instituții profesionale și funcționale; (4) îmbunătățirea furnizării serviciilor; (5) îmbunătățirea mediului de afaceri; (6) îmbunătățirea calității sistemelor de justiție și (7) administrarea eficientă a fondurilor publice. Toate cele șapte elemente sunt necesare pentru a obține o guvernare de calitate, sau o bună guvernare, termen ajuns în vogă în ultimul deceniu.

Calitatea guvernării este cel mai adesea măsurată pe baza definiției dezvoltate de Banca Mondială, adică: „tradițiile și instituțiile prin care este exercitată autoritatea într-o țară. Aceasta cuprinde procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; capacitatea guvernului de a formula și implementa eficient politici adecvate și respectul cetățenilor și al statului pentru

CALITATEA GUVERNĂRII ÎN R.MOLDOVA 2009-2019



instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice între ele [5]. Sensul dat de Banca Mondială ține de faptul că prosperitatea economică nu este posibilă fără un nivel minim de stat de drept și democrație.

Corespunzător acestei definiții a fost dezvoltat setul de date Worldwide Governance Indicators (WGI), frecvent folosite pentru a caracteriza nu doar calitatea guvernării, dar și performanța administrației publice [15]. Indicii WGI agregă șase dimensiuni ale guvernării: participare și responsabilizare (reflectă percepțiile cu privire la măsura în care cetățenii pot participa la alegerea guvernului, precum și libertatea de expresie, libertatea de asociere și libertatea presei); stabilitate politică și absența violenței/terorismului (reflectă percepțiile cu privire la probabilitatea ca un guvern să fie înlocuit prin mijloace neconstituționale sau prin violență, inclusiv violența și/sau terorismul motivat politic); eficacitatea guvernării (reflectă percepțiile cu privire la calitatea serviciilor publice, gradul de independență față de politic, calitatea elaborării și implementării politicilor și credibilitatea măsurilor guvernamentale); calitatea reglementării (reflectă percepțiile cu privire la abilitatea guver-

nului de a formula și implementa politici și reglementări care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat); respectarea legii (reflectă percepțiile cu privire la măsura în care actorii sociali au încredere și se conformează regulilor societății, calitatea controlului asupra contractelor, drepturilor de proprietate, poliția și justiția, precum și probabilitatea actelor criminale sau violente); controlul corupției (reflectă percepțiile cu privire la folosirea funcțiilor publice în interes privat, incluzând mica și marea corupție, precum și „capturarea” statului de către elite sau grupuri de interese) [7].

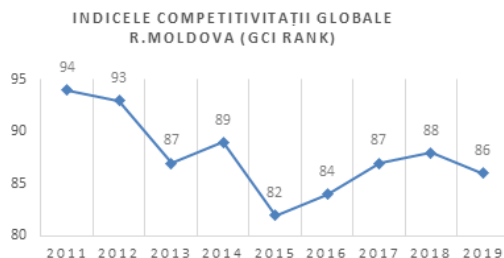
Se poate afirma că acești indicatorii permit reprezentarea unei realități complexe. Ei îndeplinesc trei funcții principale: științifică (descriu starea generală a guvernării), politică (identifică prioritățile) și socială (prin facilitarea comunicării și ghidarea corectă a acțiunilor). Prin agregarea unor date multiple și disparate indicatorii cuantifică informațiile, le simplifică, mai ales atunci când ilustrează fenomene complexe. Indicatorii trebuie să îndeplinească o serie de criterii de calitate, printre care: relevanță politică și utilitate pentru utilizatori; fiabilitate și precizie; calitatea și disponibilitatea datelor; comparabilitate și transparență.

Graficul reprezintă evoluția celor șase dimensiuni ale guvernării pentru Republica Moldova între anii 2009-2019, unde rangul variază între 0 (cea mai mică valoare) și 100 (cea mai mare valoare). Astfel, categoriile participare și responsabilizare, eficacitatea guvernării, calitatea reglementărilor, respectarea legii și controlul corupției au valori mai mari în 2019 față de cele înregistrate în 2018. Singura categorie care înregistrează o scădere este cea privind stabilitatea politică. Totuși Republica Moldova înregistrează încă valori scăzute (sub 50 dintr-un maxim de 100) la toate dimensiunile cu excepția calității reglementărilor, care în 2019 trece peste 55 (ceea ce oricum este un indice slab).

Indicele participare și responsabilizare a avut cea mai înaltă valoare în 2011 (51,17), după care a scăzut continuu, iar creșterea din 2019 (42,86) nu a atins valoarea anului 2011. Stabilitatea politică a avut cea mai înaltă valoare în 2012 (46,92), după care a fost în declin continuu, în 2019 atingând minimul istoric (31,43). Indicele eficacitatea guvernării, care reflectă percepțiile privind calitatea serviciilor publice, calitatea funcționarilor publici și gradul de independență a acestora în fața presiunilor politice, calitatea formulării și implementării politicilor publice și credibilitatea angajamentului guvernării față de aceste politici a avut cea mai înaltă cotă în 2013 (41,71), după care a scăzut, iar din 2016 a înregistrat o creștere lentă, fără a atinge însă valoarea maximă precedentă. Calitatea reglementării a atins în 2019 cea mai înaltă valoare (55,77), unicul indice care a înregistrat în perioada 2009-2019 o creștere continuă. Respectarea legii a afișat cea mai înaltă valoare (46,36) în 2014 după care a avut un trend descendent, înregistrând cota 40,87 în 2019. Indicele controlul corupției a înregistrat maximul (31,75) în 2012, după care a atins minimul istoric în 2016 (14,9), afișând cota 29,81 în 2019. Datele WGI caracterizează calitatea administrației publice ca fiind sub nivelul mediu, de

aici necesitatea de a identifica elementele care ar conduce la creșterea acestora.

Una dintre sursele WGI, sondajul experților realizat de către World Economic Forum (WEF) pentru Raportul Competitivității Globale (RCG), indică un progres slab în funcționarea instituțiilor în general, Republica Moldova ocupând în 2019 locul 86 din 140 țări, deteriorarea fiind cauzată de înrăutățirea indicatorilor ce țin de independența justiției, eficiența normelor de drept, transparența decizională, etc. [10].



Calitatea administrației publice reprezintă un driver important al competitivității naționale. Condițiile necesare unei administrații publice eficiente rezidă în orientarea către performanță; orientarea către servicii și produse de calitate; reorganizarea și adaptarea instituțională; un management eficient al resurselor umane și inovarea tehnicilor și metodelor de guvernare, inclusiv guvernarea electronică. În condițiile când administrația publică prezintă performanțe relativ reduse la aceasta se mai alătură și percepția negativă pe care cetățenii o au asupra calității instituțiilor publice, asupra serviciilor oferite și, în general, asupra politicilor publice și factorului politic. Mai mult, instrumentele utilizate în prezent de administrația publică din Republica Moldova nu susțin o valoare publică ridicată a serviciilor și bunurilor, determinând creșterea nivelului birocrăției și corupției. De aceea, este necesară îmbunătățirea tuturor elementelor constitutive ale sectorului public, astfel încât acesta să fie capabil să susțină, pe deplin, competitivitatea națională și regională.

Cauzele care stau la baza proastei guvernări sunt prezentate și în cadrul Indexului Integrității Publice (IIP), un set de indicatori obiectivi dezvoltați de ERCAS [12]. Indicele Integrității Publice evaluează capacitatea unei societăți de a controla corupția și se asigură că resursele publice sunt cheltuite fără practici corupte. IIP se bazează pe evaluarea eforturilor diferitor societăți pentru a face progrese în controlul corupției. Studiile realizate demonstrează că corupția nu poate fi anihilată prin simpla adoptare a unor instrumente specifice și reglementări legale stricte. Controlul corupției se bazează pe echilibrul dintre capacitatea statului de a reduce posibilitatea abuzului de influență și capacitatea societății de a responsabiliza guvernul. IIP evidențiază cele mai importante dimensiuni ale acestui mecanism, corelându-se cu măsurile de control a corupției ale Băncii Mondiale și ale Transparency International, dar, spre deosebire de acestea, este mai obiectiv și mai transparent. Pe baza unor cercetări ample, IIP include șase dimensiuni (independența justiției, simplitatea administrativă (de cât timp este nevoie pentru a înregistra o afacere și a plăti impozite), deschiderea spre comerț, transparența bugetului, servicii de e-guvernare, libertatea presei). Acest clasament internațional al integrității publice a inclus și Republica Moldova, care s-a plasat în anul 2015 pe locul 60 (din 109 țări) cu un scor de 6,26; în 2017 pe locul 56 (din 109 țări) cu scorul de 6,4 și pe locul 56 în 2019 (din 117 țări) cu scorul 6,57. Pentru comparație, liderii clasamentului în 2019 au fost Norvegia cu un scor de 9,61; Danemarca cu 9,49 și Finlanda cu 9,40 [12]. De notat că scorul general mediu al Republicii Moldova a fost determinat de valorile reduse la dimensiunile independența justiției, servicii de e-guvernare și libertatea presei, ceea ce confirmă odată în plus veridicitatea trendului marcat de indicatorii WGI.

Republica Moldova a reușit să recupere-

ze trendul democratic după fiecare regres periodic, dar acest lucru nu a ajutat guvernarea să progreseze semnificativ de-a lungul anilor. Țara a adoptat toate legile și instituțiile anticorupție posibile, în mare parte cu încurajarea și sprijinul financiar al comunității internaționale. Însă având în vedere statul de drept slab afirmat, șirul de instituții anticorupție s-au dovedit a fi complet inutile și chiar o sursă de îngrijorare, deoarece politizarea lor amenință politicienii din opoziție din cauza aplicării selective sau pur și simplu a represiunii judiciare. Republica Moldova a atins limita a ceea ce poate fi realizat prin simplificare și transparență administrativă și are nevoie disperată de un consens politic privind reconstruirea arhitecturii bunei guvernări. Aceasta ar include consolidarea transparenței decizionale, încurajarea unei largi participări la elaborarea politicilor publice, responsabilizarea funcționarilor publici, asigurarea eficacității politicilor adoptate etc.

Cele mai reușite exemple de bună guvernare au fost determinate de oportunitățile istorice și de modelul cultural-politic de mobilizare spre atingerea unui scop național. Estonia este cel mai de succes exemplu în fostul spațiu sovietic, care a reușit într-o perioadă scurtă de timp să ajungă la cele mai bune standarde de bună guvernare printr-o mobilizare a elitelor și păstrarea unui consens intern asupra scopurilor urmărite. Aparent, statele care au cele mai multe instituții și legi de luptă contra corupției au și cel mai ridicat nivel de corupție, acest paradox se explică prin nivelul de discreție în interpretarea reglementărilor și apropierea culturală de principiul universalismului etic, de care un stat modern are nevoie pentru a reuși să livreze bunuri și servicii cetățenilor săi. În lumea modernă putem număra circa 80 de state guvernate democratic, în care există alegeri pluraliste, întretesute de corupție sistematică, iar acest lucru vorbește despre faptul că oricine câștigă alegerile poate

prelua sistemul de rente existente, fără a renunța la ele, dar acoperindu-se de responsabilitate prin adoptarea a mii de noi reguli, regulamente și agenții anticorupție [11].

Instabilitatea politică, pe de o parte, și politizarea excesivă a administrației publice, pe de altă parte, rezultă într-un grad mare de volatilitate a oficialilor aleși și numiți în entitățile publice. Instabilitatea ar putea fi atenuată dacă ar exista un nivel secundar de birocrație profesionistă și autonomă față de patronajul politic și capabilă să asigure continuitatea. Dar frecvențele numiri politice împiedică crearea și menținerea unei astfel de birocrații. Prin definiție patronajul politic este mai mare la nivelul administrației publice centrale decât la cel local, explicația fiind proximitatea față de puterea politică [13, p.33]. Politizarea aparatului central este de multe ori motivată de gestiunea resurselor concentrate într-un volum mult mai mare la nivel central decât la nivel local. Cu toate acestea, în Republica Moldova se poate constata un grad înalt de politizare și la nivelul Guvernului, și la cel al administrațiilor publice locale, iar clientelismul politic a devenit un fenomen curent. Clientelismul politic, definit drept un complex de relații între persoane unite prin interes din cadrul unui partid și prin relații personale ale membrilor de partid cu scopul de a obține beneficii de ordin financiar personale și de partid prin favoruri, cu evitarea normelor legale sau cu încălcarea lor, inclusiv ce țin de evitarea conflictului de interese, a reglementărilor ce țin de achiziții publice, utilizarea resurselor publice, inclusiv financiare, s-a infiltrat în toate nivelurile administrației publice [3, p.8].

Clientelismul politic a acaparat rapid teren, apartenența la o formațiune politică facilitând accesul la fondurile publice, gestionarea patrimoniului public, achiziții publice etc. Practica migrării primarilor de la un partid politic la altul s-a intensificat în mod spectaculos în perioada ultimului mandat

al organelor administrației publice locale și anume în anii 2015 – 2019. Drept urmare, cele mai cuprinzătoare studii în domeniu relevă că în această perioadă din cei 898 de primari aleși cel puțin 471 și-au schimbat afilierea politică, unii chiar și de trei ori [3, p.9]. În ultimii ani orizontul de timp al guvernelor în Republica Moldova s-a scurtat nu la un ciclu electoral, ceea ce ar fi general acceptabil, dar la un interval de cel mult cinci-șase luni, ceea ce este catastrofal. În orice democrație, ciclul electoral presupune câștigarea unui anumit grad de control politic în procesul de guvernare pentru a se putea implementa agenda politică a partidului aflat la putere. Frecvența cu care se schimbă guvernele creează un climat accentuat de instabilitate politică și se reflectă asupra calității guvernării.

Ceea ce reprezintă o problemă în contextul actual din Republica Moldova este și substituirea numirilor politice funcțiilor administrative. Utilitatea acestora din urmă este asigurarea unei continuități a procesului de guvernare dincolo de ciclurile electorale. Această stabilitate se pierde odată cu politizarea extinsă. În condițiile răspândirii clientelismului politic întregul efort al administrației publice locale este consumat de lupta pentru resurse, creându-se rețele stabile politico-economice, cu agenți economici care câștigă permanent licitațiile, deși n-au ofertele cele mai bune, iar uneori nici capacitatea de a livra [6, p.3]. În ansamblu, tendințele de favorizare a primăriilor afiliate guvernării într-un an neelectoral precum și de suport a primăriilor neafiliate guvernării într-un an electoral/pre-electoral, sunt în detrimentul eficienței și oportunității utilizării fondurilor publice. La general, aprobarea finanțării are loc în context politic, fără a fi luate în calcul cerințele de eficiență și oportunitate. În esență, transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale funcționează în calitate de „bonus” în pachetul de instrumente de

formare a bazinului electoral al partidelor politice, contrar cerințelor de eficiență, transparență și oportunitate [3, p. 41].

Implicarea factorului politic în guvernarea democratică este inevitabilă, dar găsirea unei formule prin care acesta să poată fi reconciliat cu un minim de promovare a competențelor reale rămâne o agendă de viitor. Din păcate, pe actualul val politic global populist și anti-meritocrație, perceptibil în multe state europene, este complicat să pledezi pentru realism și competență. După cum realitatea a demonstrat, deja nici argumentele anticorupție nu au o mare audiență și nu înclină balanța în favoarea integrității și competenței, după cum s-a văzut când persoane investigate penal sau condamnate sunt votate masiv în alegeri.

Există mai multe cauze pentru care politizarea afectează capacitatea instituțională administrației publice și implicit calitatea guvernării, dintre care pot fi evidențiate trei ca fiind de bază:

1. implică un personal mai slab pregătit decât cel care ar fi ocupat pozițiile respective în manieră competitivă;

2. antrenează o instabilitate crescută cauzată de condiționarea față de patronajul politic schimbător;

3. vizează subordonarea activității de serviciu intereselor și obiectivelor patronului politic (fie el persoană sau organizație politică în ansamblul ei) [13, p. 33].

Pentru o creștere a calității guvernării este necesar să crească capacitatea instituțională a administrației publice. Totuși, creșterea capacității instituționale nu este suficientă, deoarece relația capacitate – performanță a administrației publice nu este una liniară. Performanța administrației publice depinde de o serie de factori interni, dar și de factori externi ce o pot facilita sau obstrucționa. Principalii factori de succes pentru performanța administrației publice sunt considerați a fi capacitatea de parteneriat și caracteristicile generale ale mediului

politic. Capacitatea de parteneriat se referă la abilitatea instituțiilor publice de a colabora cu mediul academic, cu sectorul privat și cu societatea civilă. Mediul politic face referire la tendințele dominante în administrație privind orientare pe termen lung (versus orientarea pe alegeri sau cicluri electorale), stabilitate (versus fluctuație a resurselor umane), transparență și profesionalizare (versus numiri sau promovări în funcție pe linie de partid sau grupuri de interese) [9, p. 379].

Câteva dimensiuni sunt definitorii pentru capacitatea administrației publice și calitatea guvernării: elaborarea politicilor, managementul resurselor umane, managementul finanțelor publice și e-guvernarea. Un document programatic care acoperă obiectivele majore de creștere a calității administrației publice pentru perioada 2016–2020 este Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 [5], al cărei obiectiv general este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate. Elaborarea strategiei devenise o necesitate, în condițiile când din anul 2010 nu a mai existat un document integrator de viziune strategică în domeniul administrației publice. Acest proces de planificare strategică a reprezentat și una dintre condiționalitățile impuse de Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, nefiind o inițiativă autorităților naționale responsabile. La finalul perioadei de implementare a strategiei nu a fost făcut public deocamdată un studiu de evaluare finală, dar unele concluzii preliminare pot fi făcute.

Pe dimensiunea elaborării politicilor publice problema lipsei de coordonare a propunerilor legislative, programelor și politicilor publice elaborate de diferite ministere a fost și rămâne una sistemică și influențează atât calitatea reglementărilor, precum și implementarea lor. Această problemă derivă în principal din practica ministerelor de a lucra în mod separat și nu în colaborare

interministerială. Procesul de consultare și, mai ales, de includere a propunerilor venite din partea autorităților locale sau a organizațiilor nonguvernamentale este realizat mai degrabă formal, fără o deschidere reală către recomandările venite din mediul extern al ministerelor. Propunerile de politici publice sunt deseori asimilate unei activități cu caracter mai degrabă birocratic, nefiind un suport real în procesul de luare a deciziei, ci doar o etapă de justificare a unei decizii deja luate. Totodată, la nivel de guvern există o capacitate insuficientă de coordonare și de monitorizare a modului de formulare a politicilor publice și de utilizare a instrumentelor de planificare strategică. Prin urmare, alături de dezvoltarea capacității administrative a ministerelor de resort, de a coordona cu parteneri interni și externi procesul politicilor publice, ar trebui avută în vedere și dezvoltarea capacității guvernului de a coordona în ansamblu procesul de elaborare a politicilor publice.

Capacitatea de coordonare a politicilor este strâns legată de capacitatea de parteneriat a administrației publice centrale. Capacitatea de a iniția și dezvolta relații de parteneriat cu alți parteneri interesați constituie, într-o societate în care fragmentarea administrativă este foarte mare, iar resursele sunt puține, o oportunitate de a rezolva eficient problemele existente. În special, instituirea unor parteneriate cu mediul academic și urmarea recomandărilor venite de la oamenii de știință ar contribui la creșterea calității guvernării.

Unul dintre factorii care determină performanța administrației publice și calitatea guvernării este managementul eficient al resurselor umane. Strategia a stipulat obiectivul dezvoltării profesionalismului, integrității, onestității și corectitudinii resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesul public. În acest sens politicile de resurse umane trebuie să coreleze problemele de recrutare, selecție, remunera-

re și promovare din sectorul public. Este nevoie de măsuri suplimentare de sporire a atractivității posturilor din sectorul public. Pe lângă reforma sistemelor de recompense și beneficii, o măsură-cheie este transparența procedurilor de recrutare și selecție. Un pas important a fost realizat în această direcție prin lansarea portalului de posturi vacante din administrația publică cariere.gov.md. Pași suplimentari sunt necesari însă pentru a pune în aplicare întreg setul de măsuri ce țin de politicile de personal.

Calitatea guvernării este direct legată de conceptul de profesionalizare a funcției publice. Aceasta trebuie înțeleasă ca capacitatea de a reține în sistemul administrației publice funcționarii publici bine pregătiți, competenți, motivați [8, p. 93]. Fără profesionalizarea funcționarilor publici este foarte greu de crezut că instituțiile publice și autoritățile administrației publice din Republica Moldova vor ajunge la niveluri de performanță comparabile cu cele ale organizațiilor similare din țările dezvoltate. Doar pe bază de vechime, experiență, orientare politică și un nivel elementar de pregătire generală nu se pot obține rezultate deosebite în procesul reformei și este foarte greu de imaginat că instituțiile publice vor asigura buna guvernare. Un rol aparte în ceea ce privește profesionalizarea revine motivării funcționarilor publici pentru a urma o carieră în funcția publică și a deveni buni profesioniști. Aici se pornește de la un adevăr elementar, dar esențial și anume de la faptul că fără un sistem de motivare corespunzătoare a funcționarilor publici, în general, și a celor cu funcții de conducere, în special, autoritățile și instituțiile publice nu vor reuși niciodată să atragă, să integreze și să profesionalizeze resursele umane, să dezvolte un management public profesionist bazat pe competență și orientat către obținerea de performanțe [1, p. 27].

Deși în perioada 2016-2020 s-au realizat mai multe acțiuni ce țin de perfecționarea

managementului resurselor umane, lecțiile politizării excesive a administrației publice, cu efecte grave de deprofesionalizare a corpului funcționarilor publici chemați să gestioneze reformele și lecțiile instabilității instituționale și legislative, ne plasează în situația în care trebuie să se acționeze rapid și ferm. Deși investițiile în dezvoltarea capacității administrației publice de-a lungul anilor au fost impunătoare, iar asistența externă acordată de partenerii de dezvoltare pentru consolidarea administrației publice și a societății civile a constituit cca 21% din totalul de finanțări [14], scopul este departe de a fi atins. Potrivit prognozei Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030, ținând cont de aceste evoluții, nu este de așteptat ca calitatea guvernării în Republica Moldova să se îmbunătățească esențial până în anul 2030. Proiecțiile sugerează că, în principiu, toți indicatorii ar putea să ajungă în zona pozitivă a scalei de evaluare, dar poziția țării în clasamentul global nu se va ameliora esențial [4]. Evident, aceste proiecții sunt ușor hazardate din cauza faptului că, spre deosebire de dinamica demografică, economică sau climatică, traiectoria de evoluție a calității guvernării se poate schimba în mod cardinal, în funcție de prezența sau absența voinței politice pentru realizarea schimbărilor.

Această succintă analiză pune în evidență faptul că obiectivul dezvoltării calității ad-

ministrației publice ca o condiție necesară pentru o bună guvernare rămâne în continuare actual pentru Republica Moldova. În ciuda faptului că sistemul administrației publice al Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme în ultimii ani, capacitatea sa de a fi în serviciul cetățeanului și a susține creșterea economică a țării continuă să rămână redusă. Lipsa responsabilității pentru rezultate, separarea inadecvată a rolurilor între instituții, deficiențe la nivelul structurii organizaționale, lipsa generală a stimulentei pentru a atrage persoane competente și devotate în sectorul public și un grad ridicat de politizare a administrației publice determină calitatea mediocră a guvernării. La acestea se adaugă problemele ce țin de lipsa transparenței cu privire la capacitatea Guvernului de a implementa recomandările primite de la organizații precum Banca Mondială și FMI sau de a măsura impactul planurilor de reformă.

Creșterea calității guvernării nu este o sarcină ușoară și necesită timp, însă aceasta nu este imposibilă, iar angajamentul constant pentru reformă, presiunea externă și internă și sprijinul continuu, avantajează atât rezultatele finale, precum și felul cum sunt percepute de către cetățeni. Este nevoie de a gândi strategic viitorul țării noastre, de a planifica dezvoltarea administrației publice fără de care este imposibilă creșterea calității guvernării.

BIBLIOGRAFIE

1. Ataman A. Perfecționarea managementului serviciilor publice. București: ASE, 2002.
2. Cum poate Republica Moldova beneficia la maxim de EUSDR. În: <http://metis-vienna.eu/wp-content/uploads/2017/10/swot-analysis-26-Oct.pdf>
3. Fală A., Nemerenco V., Pîntea D., Rusu I. Studiu privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice. Chișinău, 2020. 44 p. În: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1993-studiu-privind-clientelismul-politic-in-gestionarea-fondurilor-publice>
4. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” nr. 377 din 10.06.2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158 din 26.06.2020.
5. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind refor-

ma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

6. Ioniță S. Guvernarea de tip bazar. Costurile clientelismului în administrația locală și companiile de stat. Raport anual EFOR, 2018, p.3, 48 p. În: https://expertforum.ro/wp-content/uploads/2018/02/Raport_anual_EFOR2018.pdf

7. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. 2010. În: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

8. Lazăr M. Surse ale profesionalizării funcției publice. Modelul organizației care învață. Revista Transilvană de Științe Administrative, 2003, nr. IX, p. 91-96

9. Marin M., Neguț A., Petrescu C., Stănculescu M.S., Stănescu I. Obiective de dezvoltare privind creșterea calității guvernării România 2015-2035. Calitatea vieții, XXVI, nr.4, 2015, p. 375-398.

10. Moldova Competitiveness Rank 2011-2019. În: <https://tradingeconomics.com/moldova/competitiveness-rank>

11. Mungiu-Pippidi Alina. În căutarea bunei guvernări. Iași: Polirom, 2017, 320 p.

12. Mungiu-Pippidi Alina, Ramin Dadasov, Roberto Martínez B. Kukutschka, Alvarado Natalia, Dykes Victoria, Kossow Niklas, Khaghaghordyan Aram. 2017. Index of Public Integrity, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS). În: <http://www.integrity-index.org>

13. 12 ani în UE. Evoluție sau involuție. Raport de analiză și prognoză – România 2018. În: <https://sar.org.ro/rapoarte-anuale/>

14. Platforma pentru gestionarea asistentei externe. În: http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/das_hboard/build/index.html

15. The Worldwide Governance Indicators (WGI). În: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Prezentat: 25 mai 2021

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com