

INTERACȚIUNI DINTRE INTERESUL PUBLIC ȘI DESCENTRALIZARE ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

INTERACTIONS BETWEEN PUBLIC INTEREST AND DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM MODERNIZATION

DOI: 10.5281/zenodo.3875065

CZU: 35.072.1(478)

Andrei BEDROS,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

As a result of the disintegration of the Soviet Union, the Republic of Moldova is going through a process of transition from the Soviet-authoritarian system of administration to the democratic one, having several stages of expansion and deepening. The modernization process regarding the reorganization of the administrative mechanisms proved to be insufficient, and in some cases defective ones, being ostensibly rejected by the political actors and officials from the state and local public authorities. The reforms and restructuring of the public administration were carried out according to the tactics and political changes, but not on the basis of coherent strategies and with clearly established aims.

Such a situation determined the state of uncertainty and tension in the social sphere, devaluing the public interest as a mobile of social progress.

Keywords: public administration, public interest, decentralization, reform of the administrative system.

REZUMAT

În rezultatul destrămării Uniunii Sovietice, Republica Moldova, trece printr-un proces de tranziție de la sistemul sovietic-autoritar de administrare spre cel democratic, având mai multe etape de extindere și aprofundare. Parcursul de modernizare cu privire la reorganizarea mecanismelor administrative s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de funcționarii din autoritățile publice statale și locale. Reformele și restructurările administrației publice au fost realizate în funcție de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite.

Atare situație a determinat starea de incertitudine și tensionare în sfera socială, devalorizând interesul public ca mobil al progresului social.

Cuvinte-cheie: administrație publică, interes public, descentralizare, reformarea sistemului administrativ.

Transformările din administrația publică ini iate în anii 1990, în spa iul post-sovietic, în special, în arealul numit astăzi Republica Moldova, av nd ca premise modificările treptate din sistemul politic  i economic, au constituit de la bun început o tendin    spre valorile democratice. Atare tendin  se valorifică treptat (consecutiv) odată cu trecerea de la organizarea centralizată a administrației publice, specifică sistemului sovietic-comunist, la o formă de organizare descentralizată a administrației publice, caracteristică sistemelor democratice de administrație globale, cu conștientizare  i convingere în satisfacerea intereselor comunit  ilor umane.

Administra ia publică privită prin prisma doctrinei administrative contemporane, reprezintă o „unitate” de interese generale  i locale, realizate odată cu cre terea complexit  ii procesului democratic, cu dezvoltarea socială care luate în ansamblu impun constituirea  i consolidarea „noii administra ii”, în conformitate cu actualele realit  i. Consultarea directă cu cet  enii cărora li se adresează propunerile, optimizarea procedurilor de angajare a deciziilor luate în numele interesului public, trebuie să corespundă posibilit  ilor materiale  i necesităților spirituale ale cet  enilor, recunoscute  i evaluate de puterea politică ca valori sociale generale, indispensabile societ  ii [4].

Deficitul de capacit ti ale consensului în firavul sistem politic-administrativ a „noii democra ii” de a lua  i implementa, la timp, în mod hot r t, deciziile necesare reformării politice, administrative  i economice, dar  i consecin ele negative ale transformării economice asupra democratizării politice, întruchipate, în  nr ut  irea condi iilor de via  a a maselor, în cre terea instabilit  ii sociale  i materiale a diferitor segmente ale popula iei, fr neaz  transformarea democratică ritmică, oferind unele diformit  i  i devalorizări de sens ale rela iilor socio-administrative.

Procesul edificării, în  ara noastră, a unei administra ii publice noi, bazate pe principii  i mecanisme moderne de organizare  i func ionare se regăsesc, deja în, Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 [1], Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [3]  i, desigur, în Declarația de Independen  a din 27 august 1991 [2]. Aceste documente fiind fundamentate constitu ional la 29 iulie 1994.  n cadrul Constitu iei sunt consfin ite principiile de organizare  i func ionare a administrației publice locale, descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală, consultarea cet  enilor în probleme locale de interes deosebit. Un  mbold în reformarea administrației publice prezintă semnarea în 1996 de către Republica Moldova a Cartei Europene [5].  n cadrul acestui document   i află expresie exerci iul autonom al puterii locale, sunt recunoscute priorit  ile descentralizării administrative, se ini iaz  racordarea administrației publice locale la unii parametri europeni.  n acele condi ii experien a europeană era una de referin  a nu numai în domeniul administrației publice, ci  i în organizarea  i func ionarea vie ii sociale, în general.  n anii 1998–1999, odată cu adoptarea unui pachet nou de legi în domeniu, s-a creat noi dimensiuni teritoriale de nivelul doi, cu mecanisme de administrare publică comensurabile doctrinelor descentralizatorii administrative europene, dar cu păstrarea unor p rghii ale desconcentr rii administrative. Principalele ra ionamente care se lansau atunci  i care, desigur, stăteau la baza noii structuri administrativ-teritoriale se refereau la domeniul economico-finanțiar, fiind orientate spre asigurarea condi iilor optime de finan are și dezvoltare. Potrivit opiniei cercetătorului A. S mboţeanu, în urma reformei teritorial-administrative din 1998-1999, sistemul administrativ moldovenesc practic „a fost racordat structural  i func ional mai aproape de

rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton” [7].

Ca rezultat al procesului de transformare a generatorilor și purtătorilor de interese publice, a imaturității bazelor sociale, economice, culturale, evoluția interesului public de atunci s-a dovedit a fi cu componente imature, cu limitări valorice, reculuri stadiale. Acest fapt se deduce din diverse motive atât obiective, cât și subiective. Atare situație a determinat starea de incertitudine și tensionare în sfera socială, devalorizând interesul public ca mobil al progresului social. Deoarece, principala deosebire a interesului public de alte tipuri de interese sociale constă în orientarea lor strictă spre relațiile de putere publică. Acestea determină în ultima instanță satisfacerea serviciilor publice în întregul organism social, fapt ce demonstrează un grad înalt de conștientizare a necesităților, utilităților și avantajelor diferitelor comunități în structurile publice din cadrul câmpului politic-administrativ [7]. Nivelul relativ slab de conștientizare a acestor variabile în câmpul respectiv al Republicii Moldova a condus la prejudicii pentru interesul general național și public al țării.

În anul 2005, sub influența instituțiilor europene, a fost semnat Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, care prevedea măsuri concrete privind procesul descentralizării administrative. Ca rezultat în anul 2006 are loc adoptarea unui pachet de legi ce vizau relațiile dintre administrația publică centrală și cea locală, consolidarea capacităților administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Aspectele sociopolitice ale perioadei 2001-2009, prin anularea reformei teritorial-administrative din 1998-1999, inclusiv acelea ce țin de descentralizare, pot fi calificate ca o frână a intereselor publice, ca o destructurare a lor. Atare interese adesea reflectau o conștientizare deplasată

de la firesc a statutului social al diferitelor segmente sociale (necesităților, valorilor, utilităților, etc.), o combinare ciudată a scopurilor democratice, cu mijloacele autoritare ce devalorizau aceste scopuri [8].

Parcursul procesului sacadat al modernizării administrative în țara noastră, primește o încurajare relativă începând cu anul 2009, prin venirea la putere a forțelor pro-europene. Privitor la problemele administrației publice acestea își stabileau în programul de activitate, apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană, prin înlocuirea structurilor puternic ierarhizate, cu structuri descentralizate, transparente, dinamice, care să activeze în baza supremației legii. În acest sens, se adoptă la 05 aprilie 2012, Legea nr. 68 cu privire la Strategia Națională de Descentralizare [6], tratând într-o manieră complexă problema dezvoltării și consolidării capacităților unităților administrativ-teritoriale de ambele niveluri, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice.

Direcțiile prevăzute de Strategie sunt:

- a) descentralizarea serviciilor și competențelor;
- b) descentralizarea financiară;
- c) descentralizarea patrimonială;
- d) dezvoltarea locală;
- e) capacitatea administrativă;
- f) capacitatea instituțională a administrației publice locale;
- g) democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de șanse.

Din enumerarea acestor direcții, deducem, caracterul problemelor stringente cu care se confruntă comunitățile locale. Implementarea Strategiei era structurată într-un Plan de acțiuni pentru anii 2012-2015, care prevedea elaborarea, modificarea, perfecționarea, ajustarea actelor normative naționale pe domeniile sectoriale pasibile descentralizării la practica administrativă descentralizată europeană. Precum și desfășurarea multor activități organizato-

rice  i de altă natură referitor la implementarea documentului respectiv. Pentru a oferi o claritate, domeniile de activitate ale administrației publice locale au fost specificate in „Nomenclatorul competențelor autorităţilor administrației publice locale”, precum: servicii comunale, educa ie pre colar , primară  i secundară, servicii de asisten a socială, servicii de asisten a medicală primară, planificare teritorială, dezvoltare economică locală, utilităţi publice, cultură, transport  i infrastructură rutieră, tineret  i sport, ordine publică, protec ie civilă. Succint, observăm necesitatea gradului înalt de conștientizare de către func ionarii autorităţilor publice locale a capacităţilor de îmbinare  i gestionare eficientă a acestor domenii de activitate, c t  i a rolului participativ al cetăţenilor întru satisfacerea intereselor publice comunitare.

Însă, procesul de implementare a Strategiei avea un caracter tergiversat de implementare în raport cu măsurile preconizate, fapt determinat de mai mul i factori: deficitul de voin a politică, natura declarativist  a multor prevederi, formalismul în activităţi practice, sincronizarea slabă dintre Strategie  i Reforma administrației publice centrale, alocarea insuficientă a mijloacelor financiare.  n acest sens, un cerc vicios de impas se datora: prezen ei „zonelor sensibile” în procesul generării  i consolidării interesului general al   rii, persisten ei dorin ei de dominare  i interven ie a guvernării în treburile administrației publice locale în administrarea financiară, patrimoniul  i alte domenii de activitate, dar  i interesului scăzut al autorităţilor publice locale, ca rezultat al practicii defectuoase în domeniu managementului resurselor umane, gradului scăzut de atractivitate a locurilor de muncă în administrația publică locală, resurselor materiale necorespunzătoare, incertitudine juridică. Toate acestea formau impedimente serioase în

calea modernizării rela iei interese publice – descentralizare.

Totodată, evolu ia parametrilor transformării democratice este una într-at t de complexă  i contradictorie  nc t unele componente generale ce dominau în mod firesc începutul tranzi iei – baza  i ini ierea transformării, scopul acesteia, desf  urarea propriu-zisă a procesului, rezultatul scontat – au deviat în mod evident de la cursul programat. Astfel, fenomenul modernizării gen moldovenesc este  nso it de un particularism eclectic, cu aspect evolutiv, dar  i stagnant, de criză  i, chiar, involutiv.

Concluzion nd, observăm că modernizarea administrației publice în  ara noastră, are un caracter sacadat, de coliziuni a mentalit  ii  i comportamentului, ai factorilor de progres, de frecvente discordan e  nre cuv nt  i faptă, declara ii democratice  i comportament nedemocratic.

Ata amentul populist al elitelor la valorile democratice  i la principiile economiei de pia a pe departe nu corespunde promovării în realitate a acestor valori  i principii.  n acest sens, cultura politică a elitelor are mult comun cu cultura politică a maselor,  ntruchip nd în sine toată complexitatea, dar  i absurditatea culturii politice dominante în societate, stereotipurile, erorile  i orientările ei.  n rezultat, suntem martorii unor combinări neobi nuite, caudate, între fenomenul transformării democratice  i fenomenul culturii politice, mentalit  ii politice  i comportamentului politic  i, desigur, între rela iile interesului public cu descentralizarea, între acestea, pe de o parte  i modernizarea în ansamblu a administrației publice, pe de altă parte. Are loc o promovare paradoxală a interesului de grup versus interesului public. Finalizând metaforic constatăm: istoria nu se mi c  înainte pe o linie dreaptă, dar, dacă o împing lideri iscusi i  i hot r  i, ea totu i se mi c  înainte.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația suveranității R.S.S. Moldova din 23 iunie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, nr. 8.
2. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: Moldova Suverană, 1991, 28 august.
3. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, nr. 8.
4. Descentralizarea administrativă – componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova, Universitatea de Stat din Moldova. Materiale ale conferinței științifice a cadrelor didactice din 10 iunie 2014. Chișinău, CEP USM, 2014, p. 196.
5. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997. În: Tratatate Internaționale, vol. 14. Chișinău, 1999.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 5 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.
7. Aurel Sâmboteanu. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4 (XLIII), 2008, p. 18-19.
8. Victor Saca. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic – administrativ. În: Revista Administrarea publică, nr. 3, 2017. Chișinău, p. 33-45.

Prezentat: 24 aprilie 2020.

E-mail: bedros_andrei@mail.ru