

Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative

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

SUMMARY

The public administration needs an effective institutional framework to meet the social, economic and civic needs of the population. Today, the local government in Moldova requires modern management practices to meet the needs of local communities and civil society representatives and to allow citizens to participate in policy development. From the EU perspective, encouraging institutional capacity of local governments has an important role in the integration of the states that have already signed association agreements with the EU or are in the process of pre-accession. Focusing primarily on strengthening the institutional and administrative capacity can ensure a smooth transition towards acquiring membership status. Strengthening institutional and administrative capacity of local authorities is based on structural adjustments, increase in number of jobs, which are also growth factors.

Administrația publică are nevoie de un cadru instituțional eficient pentru a răspunde nevoilor sociale, economice și civice ale populației. Știința definește „instituțiile” ca un set de reguli, norme și proceduri care orientează viața, interacțiunile și activitățile de muncă ale persoanelor în cadrul societății. Noțiunea de „capacitate instituțională” se referă la capitalul uman din sectorul public, precum și la performanța și succesul politicilor publice.

Statele europene s-au angajat în consolidarea capacității instituționale și administrative pentru a umple golurile din administrația publică tradițională și pentru a o apropia de societate. Astăzi, administrația publică locală are nevoie de practici moderne de management pentru a satisface nevoile comunităților locale și a permite reprezentanților societății civile și cetățenilor să participe la elaborarea de politici. Din perspectiva UE, încurajarea dezvoltării

capacității instituționale a administrației publice locale are un rol important în procesul de integrare a statelor care au deja semnate tratate de asociere cu UE sau se află în proces de preaderare. Concentrarea prioritară pe întărirea capacității instituționale și administrative poate asigura o tranziție armonioasă spre calitatea de membru. Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare în 2009, recunoaște rolul jucat de serviciile publice ca instrument indispensabil al coeziunii sociale și regionale. Consolidarea capacității instituționale și administrative a autorităților locale constituie baza ajustărilor structurale, creșterea numărului locurilor de muncă, care sunt și factori ai creșterii economice.

Reforma administrației publice din R. Moldova asigură în continuare un proces de transformare de tip managerial-instituțional pe care îl traversează administrația publică, atât în plan central cât și la nivel

local. Rezultatele eforturilor depuse în această direcție s-au materializat în numeroase propuneri de legi, modificări structurale și organizatorice, eforturi depuse în gestionarea resurselor comunităților publice locale etc. În raport cu rezultatele obținute se constată faptul că nu sunt complet corelate toate dimensiunile reformei administrației publice. Astfel, aspecte ce țin de organizarea eficientă a teritoriului, evaluarea pe criterii de performanță a administrației publice locale sau alocarea și gestiunea pe criterii de eficiență a resurselor, solicită încă măsuri de modernizare a administrației publice, reprezentând demersuri de îmbunătățire a performanțelor din administrația publică locală. Administrația publică locală se confruntă încă cu disfuncționalități în ceea ce privește managementul serviciilor și resurselor (umane, financiare), al achizițiilor, al comunicării și apropierii de cetățeni etc. O parte importantă dintre problemele organizaționale complexe din instituțiile publice și autoritățile administrative par a se putea soluționa prin crearea unui cadru instituțional eficient care permite flexibilizarea mecanismelor de conducere, organizare și structurare a activităților din instituțiile publice.

Administrația publică locală ar trebui să fie unul dintre domeniile cele mai afectate de transformări radicale și reformări, dacă sunt luate în considerare dezbaterile demarate imediat după obținerea independenței de către R. Moldova, fie că acestea au adus în discuție problema descentralizării, a bugetelor locale limitate și a finanțării mult prea reduse sau a deficitului de personal. Reforma administrației publice locale este un element esențial în eficientizarea procesului de integrare instituțională, necesară unei adaptări veritabile a R. Moldova la structurile europene. Mai mult decât atât, administrația publică locală este o entitate crucială la nivel local atât ca promotor al dezvoltării locale, al atragerii

investițiilor pe plan local, cât și al mobilității cetățenilor în sensul abordării unui comportament antreprenorial și al unei atitudini proactive.

O bună guvernare la nivel local nu presupune doar punerea în aplicare a cadrului legal, politic și instituțional adaptat. De asemenea, se pune problema întăririi capacității administrației publice locale în mod activ - inclusiv comprehensiunea (înțelegerea), competența, precum și capacitatea și dorința de a învăța. Cadrul și capacitatea sunt două elemente inseparabile.

În cazul în care capacitatea este insuficientă, adică atunci când administrația nu este în măsură să pună în aplicare în mod eficient propriile politici, consecințele pot fi grave pentru întreaga comunitate. De exemplu, din cauza incapacității de a dezvolta estimări credibile privind bugetul comunității, nu pot fi utilizate eficient resursele publice.

În mod curent, capacitatea instituțională este definită prin următoarele criterii: structuri instituționale, administrative și manageriale, baza materială; resurse umane. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale din R. Moldova reprezintă una dintre condițiile esențiale în asigurarea succesului în procesul de aderare la Uniunea Europeană, formarea funcționarilor publici, dar și a aleșilor locali jucând un rol important în accelerarea reformei din administrația publică. Astfel, Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană stipulează în calitate de domenii prioritare de acțiune în domeniul administrației publice dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum

și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente; gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.

Pentru a răspunde cerințelor impuse de Uniunea Europeană, orice funcționar public trebuie să dețină anumite cunoștințe, care acoperă o serie de subiecte, de la etică profesională și transparență în administrația publică, managementul proiectelor, până la managementul conflictelor, managementul timpului și negociere.

Programele axate pe fortificarea capacității instituționale a administrației publice locale pentru a pune în aplicare misiunea lor și a răspunde la cererea locală de servicii de calitate se află în centrul unei dezvoltări de succes.

Uneori este dificil de a măsura capacitatea instituțională a administrației publice locale și dezbaterile privind cuantificarea acesteia este adesea motivată concomitent de considerente politice și tehnice. Administrațiile centrale folosesc adesea scuza de „lipsă de capacitate” pentru a refuza transferul de competențe, resurse financiare și privilegii însoțitoare entităților locale. Din acest motiv, este util de a prezenta câteva întrebări care sunt pertinente pentru măsurarea obiectivă a capacității locale. Faptul că există o administrație care conduce o comunitate este un indice al unui anumit nivel de capacitate.

Funcționarea optimă a autorităților publice locale reprezintă un punct de interes pentru întreaga societate, nu doar pentru funcționarii publici din cadrul aparatului de stat, central sau local. Reușita acțiunilor unei autorități publice stă în mâinile oamenilor care lucrează în cadrul său. Factorul uman, prin gradul de pregătire profesională, experiență, implicare, calitatea comunicării, este cel care face diferența între excepțional și mediocru, dar și între succes și eșec, între funcțional și nefuncțional. In-

stitutia nu este o entitate abstractă, ci este suma și corolarul oamenilor săi.

Autoritățile publice locale trebuie să acorde o atenție deosebită pregătirii personalului propriu și adaptării din punct de vedere instituțional și uman, la schimbările foarte rapide ce au loc în societatea din care fac parte și pe care o deservesc. În acest context, formarea continuă a personalului din cadrul autorităților administrației publice locale reprezintă un element definitoriu în consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale. Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale ale funcționarilor din administrația publică locală vine să determine în mod semnificativ performanța unei instituții publice și capacitatea instituțională a acesteia.

Formarea profesională a funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau a cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale organizației.

Din punctul de vedere al scopului urmărit, pentru instituțiile publice locale considerăm că obiectivele formării profesionale rezidă în următoarele: contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale funcționarilor publici; contribuie la satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal; contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și, implicit, la creșterea performanțelor instituției.

Din punctul de vedere al formei de desfășurare, formarea profesională din cadrul autorităților publice locale poate fi realizată prin programe de formare organizate și desfășurate de către Academia de Administrare Publică sau organizații nonguver-

namentale de formare profesională, finalizate cu certificat de participare sau, după caz, diplomă de absolvire. Acestea sunt programe de formare specializată sau programe de perfecționare și pot fi desfășurate cu participarea directă a beneficiarilor, la sediul furnizorului, în alte locații sau la sediul beneficiarului, ori prin intermediul mijloacelor electronice. O altă modalitate de formare o reprezintă programele de formare organizate și desfășurate în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Acestea pot fi desfășurate ca specializare la locul de muncă, ca stagii practice, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, la nivel local sau ca participare la conferințe, seminarii, colocvii, ateliere de lucru (workshop) în domeniile care se regăsesc în fișa postului. Tot aici se înscriu programele de formare organizate și desfășurate în cadrul implementării de proiecte cu finanțare externă, programe europene destinate dezvoltării resurselor umane din instituțiile publice. De asemenea, sunt binevenite orice alte forme de pregătire profesională prevăzute de lege.

În acest context, trebuie menționat faptul că în R. Moldova se întreprind acțiuni constante în vederea sporirii capacității instituționale a administrației publice locale, inclusiv în cadrul unor proiecte internaționale axate pe sporirea capacității autorităților publice locale. Astfel, recent (în mai 2015), a avut loc prima întrunire semestrială a funcționarilor publici din administrația publică locală din Republica Moldova, în cadrul proiectului Twinning **„Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”**. Evenimentul a fost desfășurat în cadrul primei componente a proiectului - **Armonizarea cadrului normativ cu privire la modernizarea serviciului public și consolidarea capacităților instituționale, conform celor mai bune practici ale UE** - la care au participat circa 30 de funcționari

publici, specialiști din domeniul resurse umane din aparatele președinților de raion.

Agenda evenimentului a cuprins o serie de subiecte relevante, precum caracteristici generale despre administrația publică din Lituania și reformele care au fost realizate în acest domeniu, implementarea cadrului normativ la nivel local, managementul resurselor umane etc., care au fost prezentate participanților de către 4 experți din Republica Lituania. Ulterior, subiectele au fost puse în discuție prin prisma comparației realizărilor pozitive ale Lituaniei în domeniul reformei serviciului public și reformele în acest sens care au loc la moment în Republica Moldova.

Pe parcursul următorilor 2 ani de implementare a acestui proiect sunt preconizate 4 întruniri de acest fel, cu scopul de a realiza obiectivele primei componente din proiect, printre care se numără și participarea efectivă a, cel puțin, 30 de autorități publice locale în coordonarea procesului de modernizare a serviciului public.

Există deja și primele realizări în cadrul proiectului, cum ar fi materialele elaborate de către Direcția reforma administrației publice centrale a Cămarilor de Stat cu privire la implementarea prevederilor actelor normative în domeniul serviciului public din Republica Moldova, precum Recomandările metodice pentru autoritățile publice locale ce țin de aprobarea organizării, a statelor de personal și controlul administrativ al legalității acestora; ghidurile metodice *„Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public”* și *„Aplicarea Instrucțiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcționarului public.”*

Dar schimbarea depinde, în primul rând, de competențele oamenilor care fac administrațiile publice să fie transparente, responsabile și în serviciul cetățenilor, și toate acestea depind, la rândul lor, de atenția acordată formării și perfecționării profesionale a resurselor umane din admi-

nistrația publică. Formarea trebuie să constituie un instrument esențial de punere în practică a reformei administrației publice în special, a întregului proces socioeconomic de reformă, în general.

Rezultatele reformelor demarate până în prezent nu au satisfăcut pe deplin scopurile propuse, astfel încât în anumite domenii mai avem multe de făcut, de exemplu: sporirea capacității instituționale a administrației publice locale, modificarea culturii organizațiilor pentru a întări responsabilitatea față de performanțe; valorificarea resurselor umane și, mai ales, dezvoltarea competențelor personalului, măsurarea performanțelor punând accentul pe calitate. Investițiile în personal și în management sunt necesare pentru a crește capacitatea administrației publice locale în implementarea politicilor publice; de asemenea, este esențial ca acțiunile instituțiilor centrale și locale ale administrației să se întărească reciproc și să fie coerente cu obiectivele reformei administrației. Obiectivele reformei administrației publice și ale reformei formării profesionale impun existența unei politici de personal coerente care să aibă în vedere calitatea și competența profesională a personalului, deoarece eficiența și eficacitatea administrației depind de modul în care cei care lucrează în administrație cunosc, înțeleg și reușesc să-și îndeplinească atribuțiile și sarcinile care le revin.

Schimbările instituționale și funcționale ale administrației publice, produse în țară la toate etapele de reformare a acesteia, au devenit posibile datorită rolului deosebit al factorului uman, adică al personalului care activează în administrația publică. Reformarea și funcționarea în condiții noi a structurilor administrative fac să devină necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare și funcționare a aparatului organelor administrației publice. Funcționarii publici contribuie la implementarea prevederilor reformei administrației

publice manifestându-se ca promotori ai schimbării. În plus, funcționarii publici au menirea să influențeze, prin activitățile lor, crearea unui climat de susținere a reformei administrației publice de către întreaga societate.

Competența reprezintă o condiție esențială în procesul de reformare a sistemului de administrare. Ea implică și formarea profesională. Atribuțiile deosebite care revin funcționarilor publici, atât celor cu funcții de conducere cât și celor cu funcții de execuție pun pe prim-plan problema pregătirii și perfecționării lor profesionale în mod temeinic și într-un cadru organizat.

Aceste idei și-au găsit reflectarea în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public*, în *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. Conform prevederilor acestei legi (art. 37-38), procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici trebuie să devină un proces planificat, sistematic și continuu. Astfel, art. 37 al legii menționate prevede că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției. Legea în cauză stabilește o serie de reglementări ce țin de formarea continuă a funcționarilor publici: obligațiile autorităților publice în domeniul dezvoltării profesionale; drepturile și obligațiile funcționarilor publici antrenați în procesul de instruire, formele de instruire a funcționarilor publici; plaful de finanțare din mijloacele bugetare pentru dezvoltarea profesională continuă – cel puțin, 2 % din fondul de salarizare al autorității publice; standardele referitor la perioada de instruire a funcționarilor publici – cel puțin, 40 de ore anual; semnarea angajamentului scris, în cazul în care funcționarul public urmează forme de instruire cu o durată mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic.

Autoritățile publice locale efectuează dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în conformitate cu planurile anuale de instruire a personalului, care sunt elaborate în baza evaluării necesităților de instruire a funcționarilor publici stabilite în timpul monitorizării activității acestora pe parcursul anului, în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, precum și în timpul activităților de instruire.

Tendința actuală spre descentralizare a provocat o dezbatere aprinsă cu privire la capacitatea administrațiilor publice locale și a comunităților locale de a gestiona noile responsabilități (planificare, finanțare etc.). Pe măsură ce administrația publică centrală transmite din competențe, inclusiv în materie bugetară comunităților locale, devine important să se facă o evaluare a capacității acestora din urmă de a selecta programe adecvate pentru consolidarea capacităților instituționale.

Unul dintre argumentele în favoarea descentralizării este că administrațiile locale sunt mai aproape de cetățeni, sunt mai capabile decât administrațiile naționale (fiind mai bine informate cu privire la preferințele oamenilor din comunitatea lor) de a gestiona eficient resursele lor și că sunt mai receptive la doleanțele cetățenilor. Dar chiar dacă ele cunosc mai bine preferințele comunităților nu este sigur că ele au capacitatea de a gestiona mai eficient comunitățile. Administrațiile locale, mici și fără experiență, adesea nu au capacitatea de a susține proiecte importante și duc lipsă de resurse umane cu pregătirea necesară pentru a gestiona bugete mai mari.

De obicei, planificatorii descentralizării urmează principiul general că administrația publică centrală trebuie să se ocupe, în primul rând, de crearea și întreținerea mediului, care permite realizarea descentralizării și de strategiile globale, lăsând autoritățile locale să se ocupe de adaptarea mecanismelor de prestare a serviciilor și chel-

tuielile publice la nevoile și circumstanțele locale. În realitate însă gradul diferit de capacitate (capacitatea autorităților locale, precum și a societății civile) influențează deciziile privind transferul de anumite responsabilități la nivel local. În cele mai multe cazuri, descentralizarea serviciilor de bază nu înseamnă că nivelul central transmite toate sarcinile legate de aceste servicii. Evaluarea capacității instituționale a administrației locale este o parte integrantă a concepției de descentralizare.

Din acest motiv, este util de a pune câteva întrebări care sunt pertinente pentru măsurarea obiectivă a capacității locale. Faptul că există o administrație care gestionează comunitatea este un indiciu al unui anumit nivel de capacitate. Provocarea pentru agențiile de dezvoltare și partenerii lor este de a identifica capacitatea administrației, societăților civile și a comunităților din sectorul privat de a se integra în programele de dezvoltare.

Prima sarcină este de a identifica volumul de lucru pe care autoritățile locale și cetățenii lor trebuie să-l realizeze. Câteva componente ale activității de planificare, executare și întreținere a serviciilor de bază sunt analiza și soluționarea problemelor locale; identificarea nevoilor comunității; asigurarea sprijinului politic la nivel local și național pentru programele de dezvoltare; redactarea specificațiilor tehnice ale programului; mobilizarea resurselor interne pentru programe; colectarea impozitelor și taxelor locale; oferirea serviciilor publice; evaluarea impactului programelor de dezvoltare etc.

În literatura de specialitate sunt identificate patru funcții fundamentale pe care trebuie să le exercite autoritățile publice locale pentru a atinge obiectivele lor. Aceste funcții sunt: de luare a deciziilor, inclusiv planificarea și evaluarea; mobilizarea și gestionarea resurselor; comunicarea și coordonarea; rezolvarea conflictelor.

Problema este dacă comunitățile locale

și administrația publică locală se pot organiza pentru a îndeplini aceste funcții.

Cea de a doua sarcină este de a lua măsuri adecvate și cuprinzătoare pentru a consolida capacitatea grupurilor locale pentru ca acestea să poată îndeplini funcțiile cerute. Există mai multe aspecte care trebuie luate în considerare în evaluarea capacității.

Performanță și rezultate. Există destule situații de force major care afectează acțiunile administrației publice locale, încât rezultatele obținute nu sunt, în general, indicatori fiabili ai calității serviciilor oferite.

Diferite niveluri de capacitate. Capacitatea autorităților locale variază în funcție de sarcinile și sectorul vizat.

Persoane fizice sau instituții. Capacitatea locală se măsoară prin prezența persoanelor care pot sau nu continua să joace un rol în administrație sau mai degrabă funcționarea mecanismelor instituționalizate, cum ar fi salarii competitive, subcontractări eficiente, proceduri de formare, care asigură o furnizare permanentă de expertiză tehnică și expertiză de management.

În acest context apare întrebarea care proces este prioritar: descentralizarea sau consolidarea capacității?

În mod tradițional, pentru o descentralizare reușită urmează a fi consolidată, în primul rând, capacitatea locală înainte de a transfera autorităților locale responsabilitățile și veniturile. Autoritățile centrale adoptă această abordare prudentă pentru a evita cheltuielile iresponsabile și corupția autorităților locale sau, pur și simplu, pentru că nu doresc să transmită competențe acestora. Unii autori chiar cred că lipsa capacității locale, printre alți factori, face descentralizarea ineficientă și chiar nedorită în țările în curs de dezvoltare.

Această abordare tradițională se schimbă însă. Tot mai mulți sunt de părere că „managementul este o artă a performanței”, care se învață cel mai bine în practică și nu în sălile de clasă. În general, experi-

ența sugerează că descentralizarea crește participarea locală și, prin urmare, accesul autorităților locale la resursele naționale și încurajează dezvoltarea planificării publice și un management mai bun.

Descentralizarea în sine poate fi cel mai bun mod de a consolida capacitatea locală. Suportul administrației publice centrale poate fi important pentru menținerea echității în cheltuielile pentru autoritățile locale și pentru a asigura o formare adecvată. Specialiștii în materie indică asupra faptului că furnizarea de servicii eficiente la nivel local depinde de parteneriatele între sectorul public și sectorul privat/societatea civilă. Totuși consolidarea capacității nu ar trebui să fie un program de formare uniform pe care administrația centrală îl distribuie colectivităților locale fără a ține seama de realitățile individuale ale acestora. Renumitul cecrcetător Putnam consideră, în această ordine de idei, că nu este întotdeauna evident faptul că capacitatea nivelului central este net superioară capacității la nivel local. Studiile sale au arătat că italienii considerau administrațiile locale ca fiind mai eficiente decât guvernul central.

O modalitate de a consolida capacitatea locală prin formare continuă este de a permite instituțiilor locale de a utiliza o parte din mijloacele proprii sau din programe pentru a procura expertiză tehnică care ar fi adaptată la nevoile lor. De asemenea, ar putea fi acordat comunităților locale sau unui grup de comunități un ajutor necondiționat pentru a asigura propria formare în vederea consolidării capacității. Aceste comunități pot plăti pentru formarea de care au nevoie pentru a umple golurile care le-au identificat în capacitatea lor tehnică și de management.

Participarea locală poate fi un stimulent puternic pentru schimbare. Date recente privind procesul de descentralizare în țările Europei de Sud-Est arată că monitorizarea autorităților locale de către cetă-

țeni le poate încuraja să fie performante. Alegerile regulate și imparțiale, precum și consiliile locale pot obliga autoritățile locale să urmeze preferințele cetățenilor.

Capacitatea administrativă exercitată la nivel local rămâne încă neadecvată la necesitățile tot mai diverse ale comunităților locale, determinând un ritm încetinit în soluționarea problemelor. Soluția constă în dezvoltarea capacității personalului administrativ de a exercita un management public modern, bazat pe performanță.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele pe care și le propune, de modul în care le soluționează. Succesul transformărilor în administrația publică locală este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice locale nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Reforma în administrația publică trebuie să conducă la o profesionalizare a activității desfășurate în instituțiile administrației publice locale. Fără idei și concepte, fără creativitate și deschidere, fără inovație, în general, administrația publică locală din R. Moldova nu se poate reforma. Administrația trebuie să promoveze schimbul de experiență, ideile și bunele practici în ceea ce privește inovațiile în administrația publică locală. Aceste schimburi pot crea cunoștințe și pot dezvolta competențele esențiale pentru cadrul instituțional al administrației publice locale, oferind premisele necesare pentru o administrație performantă care să contribuie semnificativ la creșterea calității vieții.

Capacitatea instituțională redusă a ad-

ministrației publice locale în raport cu exigențele actuale și viitoare impuse unei administrații publice moderne, profesioniste este o problemă stringentă. În ultimii ani, au avut loc anumite schimbări în structurile administrației locale, mai ales în ceea ce privește crearea de noi funcții și structuri, introducerea tehnologiei informației și a câtorva elemente de reformă a funcției publice. Aceste schimbări au necesitat revizuirii structurale, o altă modalitate de abordare și adaptarea personalului administrativ prin formare continuă în vederea asigurării nivelului de cunoștințe și competențe pentru a implementa schimbările.

Astăzi cetățenii nu mai tolerează o administrație birocratică, neperformantă care le oferă servicii de proastă calitate. Situația poate fi depășită prin dezvoltarea capacității de management al personalului administrativ, dezvoltarea capacității de a pune în practică noile metodologii, asigurarea eficienței administrative prin investiții considerabile în resursa umană. Fără idei și concepte, fără creativitate și deschidere, fără inovație în general, administrația nu se poate reforma. A forma, a atrage și a dezvolta capitalul uman nu este ușor, dar, cu siguranță, este cea mai realistă cale de modernizare a administrației publice din R. Moldova.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în cadrul lor, de felul în care personalul concepe obiectivele pe care și le propune, de modul în care le soluționează. Calitatea resurselor umane determină succesul transformărilor din administrația publică. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală și baza oricărei reforme.

Mai mult decât o problemă locală sau

națională, reforma instituțională a fost privită în întreaga regiune a Europei Centrale și de Est ca o oportunitate și o amenințare în același timp, având în vedere că presupune schimbarea de ansamblu a sistemului instituțional, a structurilor, a tuturor procedurilor de recrutare, monitorizare și evaluare din cadrul sistemului. Principalele aspecte ale reformei din acest punct de vedere au privit, în principal, dimensiunile centralizării și birocratizării excesive, lipsei de profesionalizare a funcționarilor publici la nivel local, precum și interferenței politicului în funcționarea administrației publice. Dar, ca și în celelalte state est-europene, în R. Moldova conceptul de reformă care a fost dezvoltat s-a concentrat pe reglementare și adoptarea unui număr mare de noi reguli, care, în mod evident, nu au rezolvat problemele sistemice.

Întârzierile cu care reforma administrației publice a fost inițiată în R. Moldova au survenit pe fundalul instabilității politice, economice și sociale. Alături de influența mediului extern, capacitatea administrativă, componentă principală a sistemului instituțional al administrației publice locale, a depins, în mare măsură, de caracteristicile organizaționale și instituționale, precum și de resursele umane din sistem.

Aceste realități au demonstrat lipsa de viziune a factorilor de decizie în sensul introducerii reformelor sistematice în administrația publică locală, dar și lipsa de

determinare a acestora în realizarea de schimbări fundamentale. În primul rând, este vorba de modificările instituționale și legislative, inclusiv promovarea transparenței în procesul de luare a deciziilor și reglementare a raporturilor dintre nivelurile administrației publice. În al doilea rând, o componentă de bază a fost reglementarea statutului funcționarului public, care acoperă o paletă largă de aspecte. Între acestea, menționăm transparentizarea procesului de selecție a funcționarilor, definirea unor criterii clare de performanță și implementarea unor proceduri clare de monitorizare și evaluare a activității, formarea continuă a funcționarilor publici, calitatea serviciilor furnizate către beneficiari, într-un cuvânt profesionalizarea administrației publice locale.

Cu atât mai mult, la nivelul administrației publice locale, relația cu cetățenii și cu celelalte grupuri interesate de la nivel local trebuie să aibă la bază transparența și conceptul de parteneriat. Reforma administrației publice locale a fost generată, în primul rând, prin accentul pus pe descentralizare, definită drept un proces de transfer de autoritate și atribuții de la nivelul central către subnivelurile administrației publice. Capacitatea administrativă limitată, componentă esențială a reformei administrative, nu permite atingerea unor performanțe serioase în modernizarea administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Andrei T., Profiroiu M. și Profiroiu A. Nevoia de formare profesională a personalului din administrația publică. București: Editura Economică, 2010.
2. Descentralizare și autonomie locală. Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău, 2012, 32 p.
3. Gazier B. Strategiile resurselor umane. București: Editura Institutului European, 2003.
4. Lefter Viorel, Manolescu Aurel, Diaconu Alecsandrina. Managementul resurselor umane. Editura Pro Universitaria, 2012.
5. Raboca Horia. Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din regiunea de nord-vest.// „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 2 (26), 2010, p. 67-87.
6. Renforcement des capacitésdes collectivités locales préparée par le Centre d’Expertisesur la Réforme de l’Administration locale Conseil de l’Europe, septembre 2008, 205 p.
7. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. București: Editura Polirom, 2007.
8. Le renforcement des capacités administratives en Europe. [On-line]: <<http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2013/06/Le-renforcement-des-capacit%C3%A9s-administratives-en-Europe.pdf>>.
9. Programul operațional capacitate administrativă 2014-2020. [On-line]: <http://www.adrvest.ro/attach_files/PO%20CA%202014-2020%20document%20consultativ%20martie%202014.pdf>.
10. Programme Operationnel le Developpement de la Capacite Administrative. [On-line]: <<http://www.eupc.ro/fr/servicii/Programmes-et-Projets/Elaboration-des-demandes-de-financement/Programme-Operationnel-le-Developpement-de-la-Capacite-Administrative.html>>.

Prezentat: 9 iulie 2015.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com