

Eficientizarea managementului serviciilor publice desconcentrate  n Republica Moldova

Alexei STURZA,
master  n management, doctorand,
Institutul Na ional de Cercet ri Economice (INCE)

SUMMARY

Local public services can be classified as decentralized, deconcentrated and delegated. Deconcentrated public services are organizational units of central public authorities within the territories of the country. In the Republic of Moldova, these services are subordinated to the Government, while the State Chancellery is responsible for their coordination. Since 2003, there is a negative trend in the number of deconcentrated public services, territorial units and staff in Moldova. Also, their quality and accessibility for citizens is not high. Moreover, there is no clear distinction between different categories of local public services in the national administrative legislation and practice. The National Decentralization Strategy for 2012–2015 is expected to resolve these problems.

Key words: *Central and local public administration, decentralized, deconcentrated and delegated local public services.*

Serviciile publice locale,  n func ie de regimul juridic (sau sistemul) administrativ, adică de nivelul ierarhic/vertical (na ional  i local)  i raporturile dintre autorit ile prestatoare, pot fi clasificate în cele descentralizate (oferite exclusiv de autorit ile locale), desconcentrate (o formă intermediară a centralizării)  i delegate (transferate din responsabilitatea statului către autorit ile locale). [2, 4, 6]

Serviciile desconcentrate  in de competen a structurilor administrative ale autorit ilor publice centrale (APC), localizate în teritoriu (pe orizontală), mai concret –  n circumscrip ii administrative, unit i administrativ-teritoriale (UAT) sau colectivit i locale, în func ie de specificul organizării administrativ-teritoriale a statului. Din punct de vedere func ional  i ierarhic, ele sunt sub puterea  i controlul direct al APC (deci au o autonomie minimă, cu excep ia situa iilor excep ionale, cum ar fi calamit ile naturale etc.), ca ni te verigi

organiza ionale (agen i, filiale sau reprezentan e) ale statului în teritoriu. Institu iile desconcentrate ale APC pot furniza servicii publice exterioare specializate beneficiarilor, pot exercita rolul de monitorizare, control, aplicare a legii pentru anumite servicii descentralizate sau pentru alte activit i (cum ar fi protec ia mediului înconjurător)  i, într-o anumită măsură, pot apropia statul (centrul) de locul de aplicare a politicilor publice. [4, 6]

Desconcentrarea administrativă a serviciilor publice reflectă structura organizatorică geografică a APC, adică fiecare dintre ele  i are organul central, situat, de regulă, în capitala   rii, iar majoritatea lor sunt reprezentate în teritoriu prin subdiviziunile locale ale acestora.

 n cazul Republicii Moldova, legisla ia națională prevede că serviciile publice desconcentrate sunt prestate numai de autorit ile de specialitate ale APC, adică de cele subordonate Guvernului (Execu-

tivului), cu toate că autoritățile din subordinea Parlamentului (de ex., Serviciul de Informații și Securitate) și cele judecătorești, de asemenea, au structuri teritoriale și, după esența lor, pot fi considerate ca cele desconcentrate. De asemenea, majoritatea ministerelor nu au subdiviziuni teritoriale proprii, însă sunt reprezentate indirect prin autoritățile din subordinea lor, de ex., Ministerul Finanțelor – prin Inspectoratul Fiscal Principal de Stat și inspectoratele fiscale de stat teritoriale. Coordonarea generală, pe plan teritorial,

a activității serviciilor publice desconcentrate este asigurată de către Cancelaria de Stat prin oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. [2, art. 7]

Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate, de subdiviziuni teritoriale și a efectivului-limită de personal al autorităților administrative centrale (AAC) în Republica Moldova în anii 2003-2013 este descrisă în tabelele 1-3 și reprezentată grafic în diagramele 1-3.

Tabelul 1

**Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate ale AAC
în Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/r	APC (din subordinea Guvernului)	Anii (situația la 31 decembrie)											Media anuală
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Biroul Național de Statistică	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1,1
2.	Cancelaria de Stat	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.	Casa Națională de Asigurări Sociale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.	Ministerul Afacerilor Interne	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	2	4,2
5.	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	3	4,2
6.	Ministerul Apărării	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8.	Ministerul Finanțelor	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9.	Ministerul Mediului	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2,4
10.	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
11.	Altele	3	3	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1,2
	TOTAL	24	24	22	22	21	21	23	23	23	22	17	22
	Numărul mediu de servicii publice desconcentrate la o autoritate publică	2	2	2	2	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,2	1,7	2

Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Tabelul 2

**Evoluția numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC
 n Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/r	APC (din subordinea Guvernului)	Anii (situația la 31 decembrie)											Me- dia anu- al�
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Biroul Național de Statis- tică	35	35	35	35	35	35	40	35	35	35	35	35,5
2.	Cancelaria de Stat	8	7	7	8	8	10	10	10	10	10	10	8,9
3.	Casa Na�io- nal� de Asi- gur�ri Sociale	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35,0
4.	Ministerul Afacerilor Interne	111	111	111	111	117	112	115	95	95	95	45	101,6
5.	Ministerul Agriculturii �i Industriei Alimentare	115	115	115	115	110	83	85	93	117	95	54	99,7
6.	Ministerul Apărării	12	12	35	35	35	Nu este specificat						25,8
7.	Ministerul Dezvoltării Regionale �i Construcțiilor	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4,0
8.	Ministerul Finanțelor	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45,0
9.	Ministerul Mediului	4	10	10	41	35	35	35	45	45	45	44	31,7
10.	Ministerul Muncii, Pro- tec�iei Socia- le �i Familiei	73	73	73	48	49	48	48	49	48	48	48	55,0
11.	Altele	80	80	10	10	10	2	2	2	2	0	0	18,0
	TOTAL	522	527	480	487	483	409	419	413	436	412	320	446
	Numărul mediu de subdiviziuni teritoriale la o autoritate publică	43,5	43,9	43,6	44,3	43,9	37,2	38,1	37,5	39,6	41,2	32,0	41,8

Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Tabelul 3

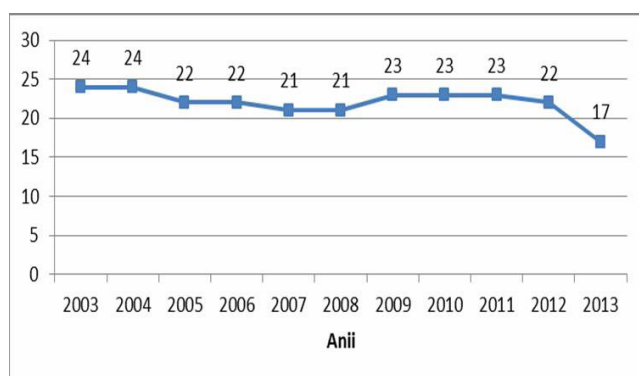
**Evoluția numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC
în profilul UAT în Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/o	UAT	Anii (situația la 31 decembrie)											Me- dia anu- ală
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Anenii Noi	13	13	12	12	13	10	10	11	12	11	7	11,3
2.	Basara- beasca	14	14	13	13	13	11	11	11	12	11	7	11,8
3.	Briceni	13	14	13	13	12	11	12	13	14	13	9	12,5
4.	Cahul	20	20	18	19	17	17	20	20	20	19	15	18,6
5.	Cantemir	13	13	12	12	13	11	10	9	10	9	7	10,8
6.	Călărași	13	13	12	13	13	12	12	11	12	11	8	11,8
7.	Căușeni	18	18	16	17	16	14	15	16	16	16	13	15,9
8.	Cimișlia	13	13	12	13	13	11	11	10	11	10	8	11,4
9.	Criuleni	14	14	13	13	12	10	10	10	11	10	8	11,4
10.	Dondu- șeni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
11.	Drochia	13	13	12	13	13	12	11	10	11	10	8	11,5
12.	Dubăsari	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
13.	Edineț	18	18	16	17	18	14	13	13	13	13	12	15,0
14.	Fălești	13	13	12	12	13	11	10	9	10	9	7	10,8
15.	Florești	14	15	14	14	13	10	10	10	10	10	8	11,6
16.	Glodeni	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
17.	Hîncești	18	18	16	16	15	13	13	14	14	14	13	14,9
18.	Ialoveni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
19.	Leova	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
20.	Nisporeni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
21.	Ocnîța	14	15	14	14	13	12	13	14	15	14	8	13,3
22.	Orhei	18	18	16	17	16	13	14	13	13	13	12	14,8
23.	Rezina	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
24.	Rîșcani	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
25.	Sîngerei	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
26.	Soroca	17	17	15	15	14	11	12	12	13	12	11	13,5
27.	Strășeni	14	14	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,8
28.	Șoldănești	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
29.	Ștefan Vodă	13	14	13	13	12	11	11	11	12	12	9	11,9
30.	Taraclia	15	15	13	13	12	10	10	9	10	9	7	11,2
31.	Telenești	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9

32.	Ungheni	19	20	18	18	17	14	15	17	17	17	12	16,7
33.	UTA G�g�u z i a (Gagauz-Yeri)	20	20	18	18	19	16	16	16	16	16	14	17,2
34.	Mun. Chi�in�u	21	21	19	19	21	18	20	19	19	20	15	19,3
35.	Mun. B�l�i	21	21	19	19	20	17	20	19	18	18	15	18,8
	TOTAL	522	527	480	487	482	409	419	412	436	412	320	446
	Numărul mediu de subdiviziuni teritoriale la o UAT	14,9	15,1	13,7	13,9	13,8	11,7	12,0	11,8	12,5	11,8	9,1	12,7

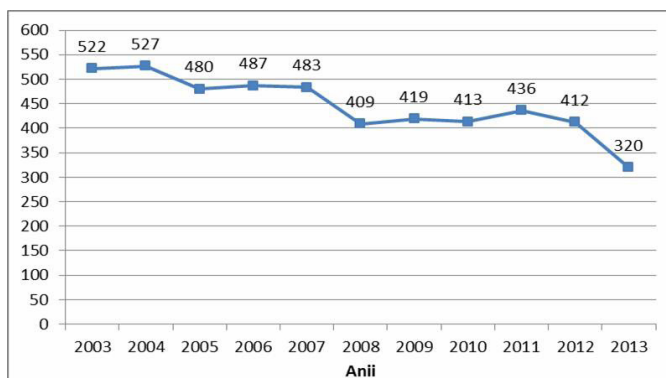
Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 1. Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate ale AAC  n Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



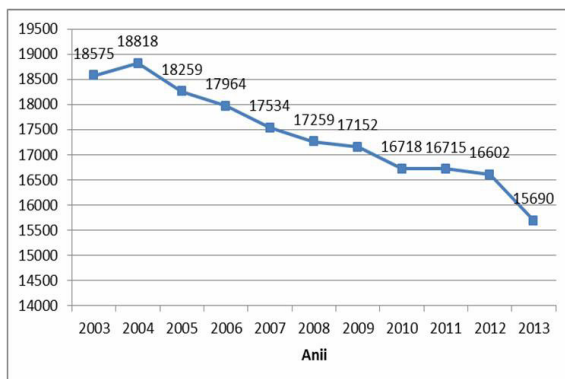
Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 2. Dinamica numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC  n Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 3. Evoluția efectivului-limită de personal al serviciilor publice descentralizate ale AAC în Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Deci putem observa un trend general negativ (o involuție) al acestor indicatori.

În particular, tabelul 1 ne indică asupra faptului că în anul 2003 au fost înregistrate 24 de servicii descentralizate ale Guvernului (valoare maximă), în timp ce în anul 2013 – doar 17 (valoare minimă). Este notabil faptul că în ultimul an indicatorul dat a scăzut brusc cu 5 unități față de anul precedent sau cu 22,7%, adică a deviat de la trend din cauza reorganizării Ministerului Afacerilor Interne și a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Însă media anuală a fost de 22 unități, deviația standard – 1,27 unități, iar coeficientul de variație – 8,4%. Aceasta înseamnă, că setul de date este relativ uniform și media anuală îl caracterizează potrivit, fapt confirmat și de diagrama 1.

De asemenea, putem calcula, că la o autoritate publică, în medie, anual, au revenit 2 servicii publice descentralizate, inclusiv în anul 2003 – 2 și 2013 – 1,7, cu alte cuvinte, iarăși constatăm un trend negativ.

Din tabelul 2 remarcăm aceeași tendință negativă, dar mai degrabă în formă de zigzag (a se vedea diagrama 2). În special, în anul 2003 erau 522 subdiviziuni descentralizate, în timp ce în anul 2013 – numai 320 (valoare minimă), valoarea maximă fiind de 527 în anul 2003, media

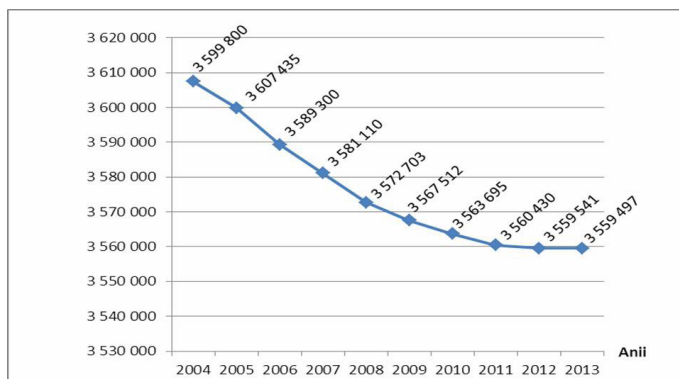
anuală – 446, deviația standard – 57,9 de unități și coeficientul de variație – 13%, ce indică eterogenitatea setului de date.

La fel, fiecare autoritate publică, în medie, dispunea anual de 41,8 de subdiviziuni descentralizate, inclusiv în anul 2003 – 46,5 și în anul 2013 – doar 32 de unități sau cu 31,2% mai puțin, din cauza reducerii cu peste 50% a numărului de subdiviziuni teritoriale în cadrul a 2 ministere menționate, iar creșterea înzecită a numărului de subdiviziuni ale Ministerului Mediului a compensat reducerea respectivă în cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei.

Tabelul 3 ne evidențiază diminuarea considerabilă (cu 38,7%) a numărului mediu de subdiviziuni teritoriale la o UAT – de la 14,9 în anul 2003 până la 9,1 în 2013 (valoare minimă), atingând maximumul de 15,1 unități în 2004. Media anuală a fost de 12,7, deviația standard – 1,65 unități și coeficientul de variație – 13%, adică setul de date este neuniform. Atragem atenția, că trendul negativ este caracteristic pentru toate UAT, iar pentru unele raioane scăderea este chiar dublă (de ex., raionul Basarabeasca).

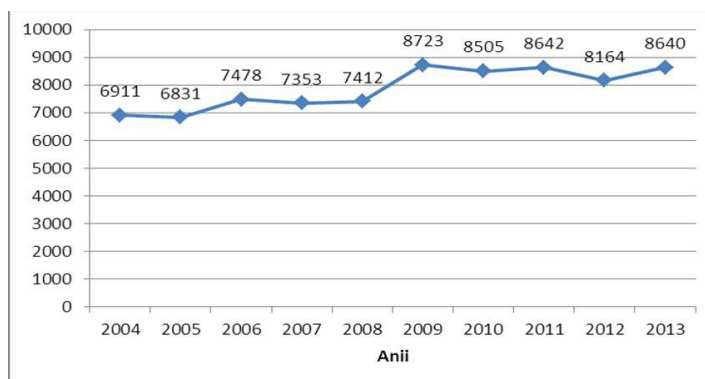
De asemenea, prezintă interes evoluția populației țării și raportarea acesteia la numărul de subdiviziuni descentralizate, reprezentate grafic în diagramele 4 și 5.

Diagrama 4. Dinamica populației stabile a Republicii Moldova în anii 2004-2013 (situația la 01 ianuarie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [8].

Diagrama 5. Evoluția populației stabile a Republicii Moldova în raport cu numărul de subdiviziuni desconcentrate în anii 2004-2013 (situația la 01 ianuarie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [8].

Diagrama 4 ne descrie vădit trendul hiperbolic al populației stabile (sau depopulația), care în perioada analizată s-a micșorat cu 47.938 de locuitori sau cu 1,3%. Totodată, din diagrama 5 constatăm sporierea cu un sfert a numărului de populație, deservită de o subdiviziune desconcentrată, în formă de zigzag. Altfel spus, ritmul de scădere a acoperirii teritoriale a APC constituie o progresie geometrică, în timp ce ritmul depopulației – una aritmetică.

Pe de o parte, comportamentul general negativ al indicatorilor menționați poate fi apreciat ca o încercare de „optimizare” (de regulă, reducere) a cheltuielilor buget-

tare, inclusiv din cauza suprapunerii rețelelor instituțiilor desconcentrate. Pe de altă parte, beneficiarii serviciilor publice desconcentrate sunt afectați la capitolele accesibilitatea (repartizarea inegală) lor teritorială și capacitatea APC de a satisface cerințele sporite sau specifice în anumite cazuri (UAT și/sau perioade).

Mai mult decât atât, ca rezultat al studiului „Evaluarea serviciilor publice desconcentrate”, efectuat în anul 2010, s-a constatat că „opinia cetățenilor despre calitatea serviciilor publice desconcentrate este mai mult negativă decât pozitivă. Unele dintre acestea sunt puțin accesibile,

iar altele nu răspund direct la nevoile oamenilor din teritoriu.” [7]

Guvernul, „întru asigurarea implementării reformei în administrația publică locală (APL) și în scopul perfecționării structurii subdiviziunilor organelor APC desconcentrate în teritoriu,” recurgea desul de frecvent la restructurarea lor, de la modificarea efectivului-limită de personal și repartizarea teritorială a acestuia până la reorganizarea (inclusiv în întreprinderi de stat în scopul economisirii banului public și descentralizării tehnice a serviciilor) și chiar lichidarea lor. [5] Însă schimbările frecvente, pe alocuri radicale, mai ales în cazul reconfigurării forțelor politice și lipsei unei viziuni strategice comune, nu întotdeauna sunt benefice, câteodată și distructive, pentru autoritățile publice și cetățenii țării, în calitatea sa de sisteme socioeconomice deschise, care necesită o anumită stabilitate și un timp oarecare, uneori și ani la rând, pentru adaptare la noile „reguli de joc.” Altfel, ne pomenim într-o criză, într-un stres sau chiar într-un șoc cronic. Cu alte cuvinte, o dezvoltare treptată, evolutivă, prognozabilă este mult mai preferabilă pentru aproape toată lumea decât una subită, revoluționară și haotică.

O altă problemă majoră este „statutul incert al serviciilor în responsabilitatea APL de nivelul al doilea și confuzia dintre acestea și serviciile desconcentrate”. Legislația și practica administrativă națională nu stabilesc în mod clar care sunt diferențele fundamentale dintre serviciile descentralizate, cele desconcentrate și cele delegate, iar interconexiunea lor este insuficientă. Există însă tendința multor instituții ale APC de a considera, în practică, serviciile/instituțiile descentralizate la nivel raional ca fiind cele desconcentrate, asupra cărora ele pot influența și exercita în mod direct și voluntar autoritatea managerială, fapt confirmat și de diverse rapoarte de analiză a situației generale în

sectorul public din Republica Moldova. [4]

Pentru soluționarea acestei probleme, Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015 prevede drept o activitate specifică „clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale,” iar anexa 2 la Strategie stabilește setul de criterii pentru diferențierea responsabilităților proprii ale APL de celelalte tipuri de responsabilități. [4]

De asemenea, sunt binevenite următoarele direcții de eficientizare a managementului serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova: reorganizarea sistemului de prestare a lor, axându-se pe necesitățile beneficiarilor, pe stabilirea unor standarde minime de calitate, iar, într-o perspectivă de lungă durată, implementarea managementului calității totale (TQM); optimizarea raportului preț-calitate; extinderea ariei de prestare și diversificare a serviciilor; informarea mai largă a cetățenilor despre ele; stabilirea programului de lucru cu publicul în urma unui dialog cu cetățenii; acordarea unei atenții sporite persoanelor cu dezabilități și altor categorii vulnerabile ale populației; modernizarea serviciilor prin introducerea tehnologiilor noi, mai ales a celor informaționale și de telecomunicații și chiar inteligente (Internet și telefonie mobilă), pentru reducerea implicării factorului uman și, respectiv, a riscului de corupție; coordonarea mai strânsă a eforturilor APC și APL în prestarea serviciilor publice. [7]

În concluzie, dezvoltarea progresivă și prognozabilă a serviciilor publice locale și optimizarea proporției dintre competențele și serviciile descentralizate, desconcentrate și delegate, în interesele beneficiarilor finali și în conformitate cu standardele și cele mai bune practici europene, este una dintre prioritățile strategice majore ale Guvernului Republicii Moldova într-o perspectivă pe termen mediu și lung.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu modificările și completările ulterioare, nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
2. Legea privind descentralizarea administrativă, cu modificările și completările ulterioare, nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
3. Legea privind administrația publică locală, cu modificările și completările ulterioare. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
4. 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 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148, art. 465.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, cu modificările și completările ulterioare, nr. 735 din 16.06.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr. 123-125, art. 770.
6. Csisser D. Știința administrației. Suport de curs. Disponibil: <<http://ro.scribd.com/doc/122613515/Stiinta-administratiei-suport-curs>> [accesat 17.01.2014].
7. Rezultatele evaluării serviciilor publice desconcentrate. Disponibil: <<http://descenralizare.gov.md/libview.php?l=ro&idc=249&id=747>> [accesat 17.01.2014].
8. <<http://statbank.statistica.md/>> [accesat 17.01.2014].

Notă. Toate tabelele și diagramele nu conțin date statistice din Transnistria.

Prezentat: 28 ianuarie 2014.

E-mail: sturzale@gmail.com