

Elemente integrante ale conceptului de transparență administrativă în viziunea autorilor doctrinari

Galina MARDARE,
*magistru în administrația publică,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The article contains the author's vision on the characteristics of the concept of administrative transparency, which occupies an extremely important role in the organization and functioning of public administration. Its integral elements are also identified, starting from the essential vectors of a democratic society which tends to efficient governance. Thus, the concept of transparency becomes a priority aspect on the agenda of a more democratic and more efficient model of public administration activity. At present, the concept of transparency corresponds to contemporary principles of public administration and administrative law; it increases the motivation in the decision making process and citizens' accessibility to administrative documents, develops security means within administrative procedures. It is defined in multiple ways, but it implies the same meanings: transparency is the key element in exercising the right to access to information; it is the key element to control, to check the public administration actions, to make possible institutional accountability through consulting and participation, which have as a positive impact the citizens' increasing trust in authorities. As the same time, the author argues the idea that the right to access to information and participation in decision making are only two fundamental rights whose exercise is beneficial not only for citizens, but mostly, but also for the public administration, which should change from a controlled and close administration into an open, transparent and accountable one.

În evoluția sa, știința administrației a cunoscut diverse aprecieri sub semnătura prestigioasă a multor autori, dintre care românii Corneliu Manda și Cezar Manda o definesc ca pe „știința care cercetează activitatea și structura autorităților administrative în vederea perfecționării lor continue, în funcție de valorile politice și cerințele economico-sociale, în scopul realizării eficiente a sarcinilor sale și a nevoilor și intereselor generale ale cetățenilor”.¹ Aceiași autori menționează că „numai fundamentată științific administrația publică va putea să facă față solicitărilor multiple și complexe ale societății contemporane și, în acest context, a principalului său component și beneficiar, cetățeanul. Nu întâmplător, aducem primele două citate, care conțin cuvântul cetățean, aceasta și din considerentul că abordarea conceptului de

transparență din perspectiva relației administrație publică – cetățeni este una deosebit de importantă.

Conceptul de transparență administrativă în contextul raportului dintre administrația publică și mediul social. Pentru a identifica locul și rolul conceptului de transparență administrativă în vederea consolidării instituționale a administrației publice, considerăm important a analiza rolul administrației publice în raport cu mediul social. În acest context, Claude Goyard afirmă că „administrația publică are interesul, prin însăși natura sa, să privească permanent la tot ceea ce se întâmplă în societate și să se adapteze rapid evoluției și ritmului mediului social, dar și progresului tehnic înregistrat în cadrul societății respective”.²

Dacă administrația nu se poate adapta noilor forme  i condi ii de via a, atunci vor apărea divergen e profunde între ceea ce societatea a teapt  de la administrație  i ceea ce aceasta este în măsură să realizeze. Ca atare, ritmul de lucru al unei administrații publice poate fi „mai alert” ori „mai lent”, „mai transparent” ori „mai opac”, în func ie de cerințele ritmului societății respective.³

Din această perspectivă, ne punem întrebarea de a  ti dacă rolul pe care administrația îl joacă în cadrul societății coincide cu rolul pe care opinia publică dore te să-l joace administrația în societatea respectivă. Pentru a afla răspuns la problema dată, în literatura de specialitate⁴ s-a pus problema măsurării nivelului de integrare al unui tip de organizare administrativă într-o societate dată, compar nd, pe de o parte, ceea ce administrația publică „ar trebui să fie”, în fapt, ce a teapt  societatea de la administrație (rolul administrației în sens sociologic)  i, pe de altă parte, care sunt obliga iile societății fa a de administrație sau ceea ce a teapt  administrația de la societate (adică statutul sociologic al administrației).

Această legătură inseparabilă dintre administrație  i mediul social define te no iunea de sociabilitate administrativă,⁵ care este caracterizată prin două forme:

- o primă formă există între o structură par ial   i societatea globală, atunci c nd organiza ia sau grupul respectiv sunt integrate în societate, adică deschis la influen ele acesteia  i ac ion nd în colaborare cu ea. Invers o organiza ie este incompatibilă cu mediul, atunci c nd se constituie într-un univers închis, manifest ndu-se refractară la pătrunderile societății globale (de exemplu, respinge ideea adoptării tehnicilor moderne ale sistemului informa ional);

- o a doua formă este rezultată din coresponden a ce se stabile te între inten ia administrației sau a grupurilor administrative  i inten ia publicului, a cet enilor ori a grupurilor de cet eni, afla i în contact cu competen ele administrației.

Prin urmare, o administrație poate să fie mai mult sau mai pu in penetrată de societatea globală  i de alte grupuri sociale ori, dimpotrivă, să refuze  i să reziste la această penetrare.  n prima situa ie, vom fi în prezen a unui

tip de administrație deschis, pe c nd în cea de-a doua situa ie, ne vom afla în fa a unui **tip de administrație închis** mediului social.

 n acest context, mai adăugăm că în literatura de specialitate există **două categorii de raporturi sociale**⁶, care se instaurează între administrație  i alte organiza ii sau grupuri sociale, altele - între administrație  i cet eni.

 n raporturile cu grupurile sociale, administrația se poate afirma că este într-un *continuu dialog*, datorat comunit ii de probleme, care se pun în fa a lor, pentru faptul că există o institu ionalizare a formelor de consultare, ca  i sentimentul drepturilor  i obliga iilor pe care îl au fiecare dintre ele, aduc ndu- i o contribu ie însemnată la rezolvarea anumitor probleme, chiar dacă au  i puncte de vedere divergente.  n acela i timp însă, în **raporturile care se stabilesc între administrație  i cet eni**, indivizii izola i au cel mai adesea sentimentul că opinia lor „nu contează”  i că, de fapt, „ei nu există”, mai mult chiar, consideră că administrația publică nici nu-i distinge, confund ndu-i, într-o mare măsură,  i, prin urmare, au tendin a, uneori, pe bună dreptate, să se considere „p r si i”. Tocmai din aceste considerente, deducem că conceptul de transparența necesită a fi studiat cu preponderen   în cadrul raportului dintre administrație  i cet ean, care, sub semnătura mai multor autori de prestigiu este plasat în diverse compartimente ale  tiin ei administrației. Bunăoară, în viziunea autorului Ioan Alexandru, acest raport este plasat în cadrul compartimentului „Mecanisme  i institu ii în exercitarea controlului asupra func ion rii administrației publice”. Totodată, remarcăm că majoritatea abordărilor privind interferen a conceptului de transparența în știința administrației sunt tratate prin prisma unei activita i de informare, comunicare, constatare  i, mai pu ini sunt cei, care o tratează din punctul de vedere al exercitării controlului asupra func ion rii administrației publice.

 n majoritatea lucrărilor de drept administrativ  i știința administrației se utilizează mai frecvent no iunea de „administrați” sau „cei administrați”, atunci c nd se analizează raporturile acestora cu administrația publică.⁷ în acest context, Ioan Alexandru, cit ndu-i pe Eivind Smith  i Irina Moroianu Zlătescu,⁸ pre-

feră să utilizeze, de regulă, **noțiunea de „cetățean”** și aceasta deoarece se pare a evoca **o ființă suverană și egală în drepturi în raporturile cu administrația publică**, pe când noțiunea „administrați” sugerează implacabila inferioritate față de administratori, funcționari ai administrației publice. Totuși autorii menționați, utilizând noțiunea de „cetățeni”, nu înlătură și nu ascund dependența în care se găsesc, destul de des, membrii unei societăți, față de autoritățile administrației publice, deținătoare a puterii executive și chemate să asigure și să organizeze aplicarea și respectarea normelor de drept. Această dependență a cetățeanului față de administrația publică, luată ca autoritate deținătoare a puterii executive, este foarte clară, logică și de înțeles (actele unilaterale tradiționale etc.), dar apare discutabilă atunci când se manifestă în raporturile cu administrația publică, luată ca prestatoare de servicii (sănătate, învățământ, securitate socială etc.) Absența unor garanții suficiente, în acest sens, poate genera tensiuni incomode, chiar în statul de drept, motiv pentru care sunt statuate **mijloacele de protecție internă** în cadrul structurilor administrației publice, care au un caracter precontencios și mijloacele de protecție *externă* (recursurile jurisdicționale etc.).⁹

Suntem de acord cu autorii doctrinari, care susțin că **procedurile administrative interne (precontencioase)** au o importanță deosebită, în primul rând, pentru imaginea pe care cetățeanul și-o formează în legătură cu autoritățile administrației publice. Rezolvând prompt, în interiorul structurilor sale, orice sursă de insatisfacție a cetățenilor, se va obține, pe de o parte, evitarea senzației inutile pe care oricine o încearcă atunci când se simte lovit de „mașina administrativă”, iar, pe de altă parte, se poate obține un climat participativ al acestora la activitățile administrației publice. În al doilea rând, optimizarea procedurilor administrative interne ar genera o administrație mai corectă, adică exigent-legală și apropiată de situațiile faptice, ceea ce ar putea determina limitarea sau chiar evitarea recursurilor inutile la instanțele judecătorești.

Ioan Alexandru propune **câteva elemente esențiale ale procedurilor administrative noncontencioase (interne), pentru a argu-**

menta deosebită importantă a acestora în efortul de constituire a unei administrații publice democratice: *informarea cetățenilor asupra drepturilor și mijloacelor de protecție pe care le au în raporturile cu autoritățile administrației publice, cum ar fi accesul la documente, căile de atac și recurs, informare, care pentru a fi eficientă, trebuie făcută de către funcționarii publici de la caz la caz, nu prin mass-media.*¹⁰ Cu alte cuvinte, autorul se pronunță asupra **instituționalității unei transparențe administrative a autorităților în raporturile cu cetățenii**, asupra publicării proiectelor deciziilor administrative în vederea consultării și atragerii cetățenilor la elaborarea acestora, asupra aplicării raționale și delimitării înțelesului noțiunii de secret administrativ, pe de o parte, ca mijloc de protecție a persoanelor particulare, iar, pe de altă parte, ca metodă de lucru pentru autoritățile administrației publice (un acces mai bun la informațiile deținute de particulari). În acest sens, susținem doctrinarii potrivit cărora autoritățile administrației publice trebuie să utilizeze și să respecte dreptul cetățeanului de a cunoaște conținutul dosarului administrativ, să generalizeze obligația motivării scrise a actelor administrative, oferind explicații și justificări pentru soluțiile adoptate, astfel încât cetățeanul să înțeleagă și, astfel, să-și însușească soluția sau să poată motiva recursul său.

În viziunea lui Ioan Alexandru, instituția ombudsmanului (mediator, comisionar pentru administrație, avocatul poporului, protector etc.) utilizată, inițial, în țările nordice a apărut ca o necesitate de simplificare a posibilității de intervenție a cetățenilor pe lângă autoritățile administrației publice, constituind o procedură relativ simplă, în principiu, rapidă, fără prea multe complicații și destul de puțin costisitoare pentru cetățean. Menirea principală a avocatului poporului (unul dintre mijloacele de protecție *externă*), subliniază autorul, este de a căuta soluții amiabile, deci o misiune de mediere sau de a explica cazul cetățeanului în fața administrației mai clar, mai inteligibil.¹¹

În concluzia acestor succinte observații cu privire la mult discutata și controversata chestiune a raporturilor dintre administrația publică și cetățeni, mai dorim să amintim despre

„**autorii controlului**”, care, potrivit doctrinei, se împart în trei mari categorii,  i anume: **autorităţile publice, organiza iile nonguvernamentale  i cetăţenii, care** „exercită un control indirect asupra executării deciziei administrative”.¹² Astfel, Ioan Alexandru este de părerea că func ia de control se orientează spre esen a problemelor, av nd ca finalitate ceea ce este fundamental în procesul managerial, în ansamblul său,  i anume perfec ionarea continuă a procesului transformării deciziilor în realitate obiectivă. Totodată, men ion m faptul că mul i dintre teoreticienii în domeniu tratează activitatea de control drept una de observare, constatare, de cercetare  i urmărire, eventual de supraveghere  i mai pu ini dintre ei includ punctul de vedere al eficienței.

 n acest context, amintim că „**ideea de eficien  **”,¹³ adică ra ionalizarea organizării  i activităţii administrative, descoperirea de căi  i mijloace c t mai adecvate pentru adaptarea administrației la nevoile sociale, pentru sporirea productivităţii muncii administrative”  i cea de **eficacitate**,¹⁴ care „ n cazul administrației se apreciază în raport cu nivelul de realizare a obiectivelor fixate de ale i  i nu întotdeauna în func ie de rentabilitatea financiară” au impus profunde transformări ale structurii administrației, dar  i a metodelor folosite de aceasta, mi care anticipată în SUA prin curențul Public Administration.

Potrivit autorilor  tefan Stanciu, Cristina Leovaridis, Mihaela Ionescu, Dan Stănescu  i Mihaela Vlăsceanu, „noua viziune a administrației privind concep ia managerială are în vedere îmbunătăţirea calităţii ac iunii, prin activităţi noi de gestiune, prin atenuarea anumitor rigidităţi de organizare  i o mai mare suple e a sistemelor de comunicare cu exteriorul”.¹⁵ Aceia i autori afirmă cu deosebit temei că „concep ia managerială, în prezent, tinde să se dezvolte în marea majoritate a statelor lumii:  n SUA, leagănul business-managementului, în statele europene  i în România, ca  i în state din celelalte continente, ea constituindu-se într-o disciplină distinctă care nu poate fi confundată cu știința administrației.

 n acest sens, autorul¹⁶ concluzionează că „viabilitatea  i eficien a administrației publice poate fi apreciată după faptul, în ce măsură, cetăţenii beneficiază de valorile democra iei

(dreptul de acces la informa ie, libertatea opiniilor, participarea la procesul decizional etc.), care sunt de neconceput fără un management transparent al sistemului de administrare. Cadrele din sistemul administrației publice sunt impuse să activeze într-un mediu competitiv  i să presteze servicii într-o manieră eficientă pentru a face fa  transformărilor ce au loc în societate. Aceasta solicită de la func ionarii publici transparen , inova ie, creativitate  i eficacitate. Suportul atingerii acestui deziderat se bazează pe doi piloni: institu ii performante  i cadre cu un nivel înalt al profesionalismului. Un sistem administrativ care nu este transparent poate submina prestarea eficientă  i echitabilă a serviciilor publice, repartizarea optimă a resurselor, poate bloca oportunităţile sectoarelor societăţii”.

Alături de viziunile argumentate în literatura  tiin ific  de specialitate cu privire la pilonii concep iei manageriale – eficien a  i eficacitatea, revenim la locul  i rolul controlului în activitatea managerială care, potrivit lui Ioan Alexandru, „constituie un complex învestit să opereze verificarea  i adaptarea măsurilor ce se impun nu numai pentru asigurarea legalităţii, ci  i spre ob inerea unei activităţi optime a autorităţilor administrației publice”.¹⁷

 n acest sens, se pronun   i M. Dumitrescu¹⁸, care sus ine că „ra iunea de a exista a controlului este, în primul r nd, prezen a sa activă în desfăşurarea evenimentelor  i corectarea la timp a abaterilor ce pot apărea”. Totodată, în viziunea autorului, „arta de a conduce” este chemată să măsoare rezultatele fa  de prevederi, să răsplătească oamenii după performan e, să reprogrammeze activitatea, să facă corec iile necesare.

Francisco Cardona, expert al Programului Suport în vederea ameliorării guvernării  i managementului, o ini iativ  comună a OCDE  i Uniunii Europene, completează viziunile doctrinare cu referire la instituția controlului în administrația publică astfel: „*Măsurarea (controlul) rezultatelor actului de guvernare (inclusiv a controlului exercitat de către cetăţeni) este una dintre cele mai mari provocări în evaluarea performan elor*. A măsura în administrația publică înseamnă să fii gata de ambiguitate, fără a fi sigur vreodată că măsori ceea ce trebuie (de ex., ceea ce este important  i adecvat)  i

dacă măsori corect (obiectiv și nepărtinitor). Măsurarea trebuie înțeleasă drept colectarea informațiilor (inclusiv din partea cetățenilor) care să reducă nesiguranța și ambiguitatea și care ne pot ajuta să înțelegem mai bine performanța analizată și efectele acesteia fie pozitive, fie negative asupra actului de administrare”.¹⁹

În această ordine de idei, mai adăugăm că **importanța studierii conceptului de transparență derivă și din conturarea funcțiilor administrației publice în epoca contemporană, despre care Ioan Alexandru** spune că „trebuie să aibă un pronunțat caracter de ocrotire a colectivităților umane, în ultimă instanță, a fiecărui membru al societății”.²⁰ După M. T. Oroveanu, „funcția administrativă a ocrotirii existenței omului conduce la posibilitatea unei antropologii a administrației”.²¹

Autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează că „în epoca modernă și contemporană, administrația publică cunoaște o creștere impresionantă a sarcinilor, care i-au fost conferite. Această creștere a sarcinilor administrației publice se datorează, în principal, cerințelor amplificate ale societății și ale cetățeanului”.²²

Analizând diferite clasificări ale sarcinilor principale și secundare ale administrației publice, din perspectiva diversității de opinie a autorilor autohtoni, precum și din străinătate, expunem în continuare pe cele mai apropiate de scopul demersului nostru. Bunăoară, Aurel Simboreanu, clasifică funcțiile administrației publice în două grupuri: funcții de conducere și organizare și funcții de prestație. De asemenea, autorul enumeră funcțiile care țin de poziția pe care o au autoritățile publice în raport cu puterea politică în calitate de mecanism intermediar de execuție:

- funcția de pregătire a deciziilor politice și de participare la adoptarea lor;
- funcția de organizare și asigurare a executării deciziilor politice;
- funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății și de întreținere a măsurilor de satisfacere a lor.²³

Importanța celei din urmă funcții susține vădit conceptul de transparență, deoarece se explică prin complexitatea vieții sociale și prin cerințele din ce în ce mai crescânde ale oame-

nilor, iar organele administrației publice sunt chemate să soluționeze operativ problemele cu care se confruntă populația.

Funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății presupune nu numai cunoașterea cerințelor sociale, actuale, dar și prevederea cerințelor viitoare. Numai în așa fel organele administrației publice vor putea realiza o activitate rațională și eficientă.²⁴

Alexandre Francois Vivien, „fiind printre primii, care formulează termenul de „știința administrației” în Franța, menționează că „funcțiile administrației pot să fie privite sub un dublu aspect: în raporturile sale cu statul și în raporturile cu interesele locale și individuale”.²⁵

Potrivit unui alt reprezentant de vază al științei administrației din Franța, Roland Drago, sarcinile principale ale administrației pot fi reduse la patru caracteristici²⁶:

1. **Sarcina de informare**, rolul administrației constă în această primă sarcină, ea fiind punctul de plecare al oricărei acțiuni administrative, la orice nivel.

2. **Sarcina de studiu**, este vorba de studiul oricărei probleme generale sau speciale, care urmează etapei de informare și o precede pe cea de decizie.

3. **Sarcina de pregătire a deciziilor**.

4. **Sarcina de executare și adaptare**.

Alături de sarcinile principale, spune Roland Drago, administrația primește din ce în ce mai multe **sarcini secundare**, cum sunt, de exemplu, **cele de informare a cetățenilor sau de inițiere a politicii relațiilor cu publicul**, ori de îmbunătățire a metodelor sale, creând servicii în acest scop.

Un reprezentant de vază al științei administrației din SUA, Luther H. Gulik, împreună cu L.Urwick, precizează șapte funcții, care definesc responsabilitățile administrative, dintre care o cităm pe cea cu referire la activitatea de „informare a publicului și a funcționarilor”.²⁷

Cercetările privind știința administrativă suedeză denotă particularitatea distinctă a doctrinei, care se axează în jurul originii și existenței instituției „ombudsmanului” ca organ de protecție al cetățenilor, care a generat toate condițiile ca suedezii să fie primii care să aibă acces la documentele administrative.

De la analiza conceptului de transparență în contextul func iilor principale  i secundare ale administrației publice trecem la analiza perspectivelor în cercetarea  i modelarea administrației publice, care vizează o multitudine de idei prelabile, dintre care men ion m una dintre cele patru idei prelabile ale autorului Ioan Alexandru,  i anume **conceptul de rela ie** care autorizează analiza sincronică a administrației  i nu cea statică, absolut fixă  i imuabilă. Astfel, concluzionează acela i autor, cit ndu-l pe G. Timsit, „conceptul de transformare a administrației ar trebui să vină în completarea aceluia de rela ie.  n jurul acestor două concepte, s-ar putea încerca construirea unei gramatici administrative, deci o autentică  tiin   a administrației”.²⁸

O altă viziune a autorului rom n privind modelarea administrației publice rezultă din analiza modelelor teoretice ale administrației: liberal, weberian  i cel neo-liberal, care nu sunt pentru  tiin  a administrației dec t ceea ce sunt frazele pentru gramatica unei limbi: terenuri de cercetare. Astfel, ideea autorului rezidă în faptul că „reflec ia asupra administrației se desf  oar  în tiparul modelelor administrației, care alimentează prin viziunea lor asupra situa iei  i devenirii administrației, asupra evolu iilor  i transformărilor sale. Mai mult sau mai pu in riguroase, coerente, obiective,  tiin ifice, aceste modele oferă descrierea unei stări  i, uneori, a unei perspective a administrației, a unui viitor apropiat sau îndepărtat, dorit sau nu”.²⁹

Ioan Alexandru propune să cercetăm „modurile de schimbare”, „catalogul elementelor indispensabile construirii unei administrații, pornind de la modelele deja existente, totu i, în concordan   cu scopul demersului nostru men ion m pe cel neo-liberal, care este chemat să „ia act de transformările mediului în care func ioneaz  administrația acestui sf r it de secol  i de inadaptarea administrației mo tenite din secolul trecut, la solicitările mediului actual”.³⁰ Modelul neoliberal de administrație define te noi principii de gestiune, bazate pe **coordonare, descentralizare, control  i participare**, care sunt parte a condi iilor în care poate avea loc personalizarea rela iilor administrative, deci a dialogului dintre administrație  i cet  eni.

 n acest sens, suntem de acord cu autorul francez Michel Massenet, care spune că în „secolul al XX-lea, administrația a trebuit să facă fa    i să se adapteze schimbărilor, care au apărut ca „un fel de mi care browniană”, căreia nu  i mai poate face fa   în formele sale tradi ionale”.³¹ Totodată, sus inem părerea mai multor autori asupra faptului, precum că **succesul sau e ecul unei administrații rezidă în garantarea  i asigurarea formelor de participare a cetățenilor**. Astfel, menționează Ioan Alexandru, **„sistemele care pun administrația  i pe cei administrați pe picior de egalitate contribuie la dezvoltarea unui apetit pentru participare la afacerile publice, iar cele care nu procur  astfel de garanții eficiente, antrenează toropeala cetățenilor, pasivitatea lor”**.³²

Abordarea conceptului de transparență necesită a fi studiat  i în contextul principiilor generale sau fundamentale de valoare constitu ional , precum  i în contextul celor propuse adăugător de marii teoreticieni ai doctrinei: Ioan Alexandru, Mihai T. Oroveanu, Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda.

Autorii Corneliu Manda  i Cezar Corneliu Manda, referindu-se la principiul **„administrația publică este în serviciul omului”**, menționează că „finalitatea  tiin ei administrației constă în mai buna organizare  i func ionare a autorităților administrației publice, în vederea unei mai bune serviri a omului”.³³ Autorii explică termenul „a servi” drept ra iunea de a exista a administrației  i  tiin ei sale, care trebuie să amintească oamenilor, care devin func ionari publici, că ei au intrat în administrație pentru „a servi”, desigur, pentru a servi cet  eanul, omul.

Cu referire la principiul **„adaptarea organizării  i func ion rii administrației publice potrivit exigen elor reale, actuale  i de perspectivă”**, care porne te de la cuno terea necesităților oamenilor  i de la exigen ele mereu cresc nde ale acestora în perioada actuală, aceia i autori subliniază că „administrația publică trebuie să fie organizată  i să func ioneze în a a fel  nc t să  in  pasul cu cerințele sporite ale cetățenilor  i cu obiectivele strategice ale   rii, integrarea în structurile Uniunii Europene”. De asemenea, autorii,  in nd seama de actualele realit  i ale administrației publice

românești, adaugă și „principiul subsidiarității, care încearcă să răspundă unor nevoi de reșezare instituțională și de evoluție socială, ca și de o participare cât mai activă a cetățenilor la luarea deciziilor, care îi privesc”.³⁴

Dacă sistematizăm viziunile doctrinare cu referire la identificarea principiilor de activitate ale administrației publice, constatăm că acestea în perioade diferite de evoluție au fost comasate sau, actualmente, extinse în scopul corespunderii celor mai actuale cerințe. După cum susține autorul M. Oroveanu, „ar fi naiv să-ți închipui că știința administrației prezintă o „colecție de rețete”, care pot fi aplicate pentru rezolvarea oricărui caz particular”.³⁵

În acest sens, regretatul Mihail Platon, doctor habilitat, profesor universitar, susține că „știința administrației formează principii, pornind de la evoluția evenimentelor, a fenomenelor în societate. Totodată, autorul subliniază că e destul de complicat să conturezi cât mai exact evoluția socială viitoare, să anticipezi, într-un mod cât mai realist, viitoarele exigențe sociale, dar, oricum, aceasta este foarte necesar pentru activitatea organelor administrative”.³⁶ Același autor specifică în primul curs universitar, consacrat științei administrației în Republica Moldova, precum că „spectrul obiectului de studiu al științei administrării este vast, cu preocupări globale, fundamentale, cum ar fi elaborarea principiilor de bază ale suveranității naționale”; **„transparenței în administrația publică”**; „autonomiei locale”, „politicii de personal”³⁷ etc. Mihail Platon argumentează necesitatea respectării principiului de transparență în administrația publică, pornind de la **rolul administrației publice, care trebuie să realizeze interesul general al societății, iar la desfășurarea activității sale își aduc o contribuție însemnată, organizată sau individuală, cetățenii.**

Pe marginea funcționalității principiului publicității și transparenței se pronunță și Vasile Cioaric prin relevarea mai multor conotații ale eficienței aplicării acestuia în sistemul autohton de administrație publică. Astfel, autorul menționează că „în republică s-a purces la „deschiderea ferestrelor” spre transparență, dar sunt încă multe „gratii” a căror legitimitate vine să demonstreze că în acest domeniu există probleme. Căci una este a discuta în

plan teoretic despre ideea de transparență și mult mai important pentru cetățeni este dacă transparența este eficientă sau nu”.³⁸

În acest sens, autorul concluzionează că „evoluția tumultuoasă a evenimentelor și fenomenelor, care se produc în sistemul administrației publice din Republica Moldova, necesită același ritm de dezvoltare a transparenței administrative, considerat un principiu al unei administrații eficiente și moderne. În caz contrar, se adeverește ideea expusă de Kant, precum că „tot ce avem este, de fapt, tot ceea ce merităm”, adică ceea ce avem depinde de abilitățile fiecărui cetățean în parte de a se implica în activitatea administrației publice, dar și de abilitatea administrației de a se adapta naturii poporului”.³⁹

Republica Moldova, aderând la Carta europeană a autonomiei locale⁴⁰, a instituționalizat atât constituțional, cât și legal principiile administrației publice locale. Astfel, art. 109 al Constituției Republicii Moldova și art. 3 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 486 din 12 decembrie 2006 prevăd că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Analizând viziunile doctrinare cu referire la principiile generale sau fundamentale ale administrației publice, concluzionăm că funcționalitatea și aplicarea acestora sunt puse în valoare doar prin plasarea cetățenilor în centrul priorităților. Bunăoară, Corneliu Manda susține că „ar fi de natură să se denatureze și dilueze sensul real al autonomiei locale, dacă s-ar accepta ideea, potrivit căreia, în contextul autonomiei locale ar prevala principiul eligibilității autorităților locale, preeminența acestuia manifestându-se în detrimentul consultării cetățenilor. Ignorarea conceptuală și faptică a problematicii consultării conduce la inconsistența a însuși principiului autonomiei locale, într-o formă fără fond”.⁴¹

Potrivit lui Constantin G. Dissescu, **„descentralizarea asigură participarea cetățeanului la viața publică”**.⁴² După cum subliniază Eugen Popa,⁴³ „fundamentul descentralizării e

unul dublu: politic  i administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea reprezintă expresia democra iei aplicată administrației, asigurarea unui sistem în care *cet  enii participă la conducerea treburilor publice locale* prin intermediul autorităților locale alese de ei. Un argument ce sus ine descentralizarea politică îl constituie acela că deciziile luate cu o mai mare participare a cetățenilor sunt mai bine fundamentate  i mai relevante, pentru că  in cont de interesul social mai mult dec t în cazul în care ar fi luate la nivel na ional. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea con ine ideea că, autoritățile alese ale comunit  ilor locale sunt capabile în măsură mai mare să cunoască necesit  ile locale  i să adopte deciziile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv, G. Vedel afirmă că este vorba de un principiu de „administrație utilă”, care consolidează o institu ie liberal  în exercitarea libert  ilor locale.⁴⁴

Marcel Cu mir califică **descentralizarea administrativă** drept un principiu constitu ional nou pentru statul nostru, care a înlocuit principiul centralismului din constitu iile sovietice. Ea poate fi privită drept un „mijloc de creare a unei guvernări locale deschise  i eficiente, un fel de stare, de fapt, av nd la bază principiile libert  ii, respectului  i participării. Dar, înainte de toate, ea se prezintă ca **recunoa terea capacit  ii cetățenilor în gestionarea afacerilor de interes local**. Autorul formulează trei factori de ra iune pentru sus inerea descentralizării, dintre care men ion m pe cel care „plasează actul de guvernare mai aproape de public, alimentează o mai mare receptivitate a politicienilor fa  de voin a cetățenilor  i conduce la o congruen   între preferin ele publice  i politica publică. Astfel, descentralizarea se impune nu doar ca un mecanism de satisfacere a intereselor comunit  ilor de diferite niveluri, ci ca factor de importan   primordială întru asigurarea principiului separa iei puterilor în democra iile contemporane, autoritățile publice locale fiind capabile să limiteze tenta iile autoritare ale puterii centrale”.⁴⁵

 n concluzie, men ion m faptul că conceptul de transparență abordat în lumina viziunilor doctrinare ocupă un rol deosebit de important în domeniul organizării  i func io-

n rii administrației publice. Aceasta pentru că la baza func ion rii administrației publice se află, după cum am mai spus, mediul social, care este cel mai bine cunoscut de autoritățile, care se află cel mai aproape de cet  eni, adică autoritățile administrației publice cu caracter deschis. Există deja un cadru normativ care reglementează activitățile cu caracter deschis  i participativ, iar teoria  i practica a elaborat deja unele recomandări privind promovarea transparenței la orice nivel al administrației publice. Cu regret, lipsa cronică de mijloace complică mult promovarea transparenței, îndeosebi la nivelul administrației publice locale. Totu i practica interna ional   i cea na ional  oferă unele alternative în domeniul promovării transparenței, acestea implic n suportul societății civile.

Generaliz nd cele spuse putem trage următoarele concluzii:

1. Conceptul de transparență este conceput, pe de o parte, drept o necesitate, dictată de cerințele societății democratice, iar, pe de altă parte, drept o necesitate, dictată de cerințele unei guvernări eficiente. Astfel, conceptul de transparență devine un aspect prioritar în agenda unui model mai democratic  i mai eficient de activitate a administrației publice.  n prezent, conceptul de transparență corespunde principiilor contemporane ale administrației publice  i dreptului administrativ, spore te motiva ia în procesul decizional și accesibilitatea cetățenilor la documentele administrative, dezvoltă mijloacele de protecție în cadrul procedurilor administrative.

2. Institu ionalizarea conceptului de transparență administrativă în cadrul unei administrații publice cu tendin e spre democratizare, profesionalism  i responsabilitate comportă următoarele direc ii:

- autorizează cet  enii să repună în discu ie, să respingă sau să critice revendicările care nu au justificare;

- provoacă opinia publică asupra ini ierii, pregătirii  i adoptării unor noi decizii în scopul solu ion rii problemelor apărute;

- permite cunoa terea adevăratelor  i celor mai urgente nevoi  i a tept ri legitime ale cetățenilor;

- consolidează parteneriatul între societatea civilă  i administrația publică;

- permite cetățenilor să dețină un control asupra activității administrației, furnizând un feed-back constant, ceea ce oferă administrației identificarea sistematică a succeselor și în succesele obținute.

3. Viziunile actuale cu referire la caracteristicile conceptului de transparență administrativă sunt definite în multiple feluri, însă implică aceleași semnificații: transparența este elementul-cheie în exercitarea dreptului de acces la informație, elementul-cheie pentru a controla, verifica acțiunile administrației pu-

blice, pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională prin consultare și participare, care au drept impact pozitiv creșterea încrederii cetățenilor față de autorități. Totodată, dreptul de acces la informații și participarea la luarea deciziilor sunt două drepturi fundamentale a căror exercitare este benefică nu doar pentru titularii săi, cetățenii, dar, mai ales, pentru administrația publică ce trebuie să devină dintr-o administrație dirijată și închisă o administrație publică deschisă, transparentă și responsabilă.

NOTE

¹ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, Știința administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2008, p. 22-23.

² Claude Goyard, Administrația și societatea globală, în "Traite de science administrative", op. cit., p. 145 -173.

³ Ibidem, pag. 153.

⁴ A se vedea : Claude Goyard, op. cit., p. 161; Charles Debbasch, op. cit., p. 5 și urm.

⁵ A se vedea : Claude Goyard, op. cit., p. 157 și urm.; în acest sens și Alexandru Negoită "Știința administrației", p. 27.

⁶ A se vedea: A. Sauvy, Le nature sociale, Paris, A. Colin, 1959, 2 edition, pag. 95, Ioan Alexandru, Criza administrației, ed., All Beck, București, 2001, p. 7-13.

⁷ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 524.

⁸ Irina Moroianu Zlătescu, Protecția juridică a drepturilor omului, SNSPA, IRDO 1997, pag. 37.

⁹ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 525.

¹⁰ Ibidem, pag. 526.

¹¹ Ibidem, pag. 528.

¹² Ibidem, pag. 512-513.

¹³ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, Știința administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2008, pag. 65-66, citându-l pe M. Massenet, La nouvelle gestion public, Paris, Ed. Homess et Techniques, 1975.

¹⁴ Ibidem, pag. 70-73.

¹⁵ Ștefan Stanciu, Cristina Leovaridis, Mihaela Ionescu, Dan Stănescu, Managementul resurselor umane, Editura. Comunicare.ro, 2003, p. 21 și Mihaela Vlăsceanu, Organizațiile și cultura organizării, Editura Trei, București, 2002, p.77-97.

¹⁶ Galina Mardare, Transparența administrativă – un principiu fundamental în activitatea funcționarului public contemporan. Materiale ale conferinței din 21 mai 2008. Secția activitate editorială a AAP, p. 259.

¹⁷ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 511.

¹⁸ M. Dumitrescu, Introducere în management și management general, Ed. Eurounion, Oradea, 1995, pag. 73-79.

¹⁹ Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului) - o inițiativă comună a OCDE și Uniunii Europene, finanțată, în special, de

UE, „Evaluarea performan elor în serviciul public: provocări  i constr ngeri”, Conferin a interna ional , Chi in u, 6 mai 2010.

²⁰ Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme  i institu ii administrative,  coala Na ional  de Studii Politice  i Administrative, Bucure ti 1992, pag. 7-9.

²¹ M. T. Oroveanu, Introducere în știința administrației de stat, Editura Enciclopedică Rom n , Bucure ti, 1975.

²² A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 22-23.

²³ Aurel S mboteanu, Teoria administrației publice, Suport de curs, Chi in u, 2008, pag.108.

²⁴ Ibidem, pag. 108.

²⁵ A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 30-31, cit ndu-l pe Alexandre Francois Vivien „Etudes administrative”, Ediția I, 1845.

²⁶ A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 147-148, cit ndu-l pe Roland Drago, Les missions de l'Administration,  n “Traite de science administrative”, op. cit., p. 228  i urm.

²⁷ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 45-46, cit ndu-l pe Gulik, Sciences, values, public administration, în Papers ..., op.cit., pag. 191.

²⁸ Gerard Timsit, Modele, structuri  i strategii ale administrației, Revue, 1980, p. 937.

²⁹ Ioan Alexandru, Introducere în teoria administrației publice, Note de curs, Volumul I, Editura Sylvi, Bucure ti, 1997, pag. 190.

³⁰ Ibidem, pag. 176.

³¹ Michel Massenet, Noua gestiune publică. Pentru un stat fără birocra ie, Ed. Hommes et Technique, 1975, p. 27.

³² Ioan Alexandru, Introducere în teoria administrației publice, Note de curs, Volumul I, Editura Sylvi, Bucure ti, 1997, pag. 44.

³³ Corneliu Manda, Cezar C. Manda,  tiin a administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută  i adăugită, Universul Juridic, Bucure ti, 2008.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Mihai Oroveanu, Introducere în știința administrației. Ed. Enciclopedică Rom n , Bucure ti, 1975, p. 42.

³⁶ Mihail Platon, Administrația publică, Curs universitar, Editura „Universul”, Chi in u 2007, pag. 77.

³⁷ Ibidem , pag. 77.

³⁸ Cioaric V. Rela iile publice. Istorie, teorie, practică. Editura Prut Interna ional. Chi in u, 2003, 195, p. 73.

³⁹ Galina Mardare, Transparența administrativă – un principiu fundamental în activitatea funcționarului public contemporan. Materiale ale conferinței din 21 mai 2008. Secția activitate editorială a AAP, pag. 257.

⁴⁰ Carta europeană a autonomiei locale a fost ratificată de Republica Moldova prin Hot r rea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997  i publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 24 iulie 1997.

⁴¹ Corneliu Manda, Drept administrativ, Editura VICTOR, Bucure ti, 2000, pag. 267-268.

⁴² C.G. Dissescu, Drept administrativ, vol. III, Bucure ti, 1892, p. 840-841.

⁴³ Eugen Popa, Principiile autonomiei locale  i al descentralizării pe servicii în administrația publică din România, Funda ia rom n  pentru tineret „Decebal”, 1995, pag. 94.

⁴⁴ G. Vedel, Drept administrativ, Presa universitară franceză, Colec ia Theims, Paris, 1973, pag. 811.

⁴⁵ Marcel Cu mir, Descentralizarea administrativă din perspectiva redimensionării principiului separa iei puterilor în democra iile contemporane, Materiale ale conferinței interna ionale  tiin ifico-practice din 21 mai 2009, Secția activitate editorială a AAP, p. 23-25.

Prezentat: 18 mai 2012.

E-mail: galina-mardare@rambler.ru