

Proiectul Strategiei reformei administrației publice pentru perioada 2016-2020

Prezentare în cadrul Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” din 20 mai 2016

Victoria CUJBĂ,
șef Direcție Generală politici de descentralizare
și administrare locală, Cancelaria de Stat

SUMMARY

The author of this article proceed to presenting and dissecting the project of Public Administration Reform Strategy for the years 2016-2020, drawn up by the Government. The auttor states that the innovative aspect of the given project is the local government reform based on the decentralization of power. The draft of the Public Administration Reform Strategy for the years 2016-2020 is subject to public debate and a special role to improve document rests with the academic and scientific community in Moldova, particularly of the Academy of Public Administration.

Key-words: strategy, reform, public administration, decentralization of power, public debates, academic community.

REZUMAT

Autorul acestui articol procedează la prezentarea și disecarea proiectului Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, elaborat de Guvernul Republicii Moldova. Semnatarul materialului menționează că aspectul inovator al proiectului respectiv îl constituie reforma administrației publice locale, bazată pe descentralizarea puterii. Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 este supus dezbaterilor publice și un rol aparte în vederea îmbunătățirii documentului îi revine comunității academice și științifice din Republica Moldova, în special Academiei de Administrare Publică.

Cuvinte-cheie: strategie, reformă, administrație publică, descentralizarea puterii, dezbateri publice, comunitate academică.

În primul rând, permiteți-mi să mulțumesc echipei Academiei de Administrare Publică pentru oportunitatea de a discuta proiectul Strategiei reformei administrației publice în cadrul acestui eveniment marcant, atât pentru teoreticienii, precum și pentru practicienii din administrația publică.

Sperăm că rezultatele acestei Conferințe vor avea impactul scontat și anume – focusarea eforturilor tuturor actorilor interesați spre

modernizarea domeniului administrării publice.

Vectorul de dezvoltare al Republicii Moldova a fost cerut și confirmat de multiple ori de cetățeni, începând cu anul 2009. Intenția de integrare a țării în Uniunea Europeană este ireversibilă și Guvernul întreprinde pași fermi pentru realizarea acestui deziderat general, prin implementarea Acordului de Asociere RM-UE, semnat la 27 iunie 2014.

Pentru asigurarea realizării tuturor reformelor prevăzute de Acordul de Asociere, este necesară în mod primordial reformarea administrației publice. În acest sens, Guvernul a stabilit în Programul de activitate pentru anii 2016-2018 reformarea sistemului administrației publice, pentru asigurarea unei mai bune guvernări centrale și locale.

Ținând cont de concluziile și recomandările raportului de evaluare a administrației publice centrale din Republica Moldova, efectuat de către SIGMA, Guvernul a elaborat proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.

Un aspect inovator al proiectului menționat, în raport cu inițiativele precedente de reformare a administrației publice, este înglobarea segmentului dificil, complex, dar și arhiimportant – reforma administrației publice locale, bazată pe descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă și financiară reprezintă cele mai importante și efective instrumente în realizarea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirea calității serviciilor publice, combaterea corupției și reforma justiției.

Avem suficiente constrângeri pentru o descentralizare eficientă pe motivul fragmentării excesive a sistemului administrativ. La o populație de circa 3 milioane de locuitori, avem 898 de primării și 32 de raioane. Autoritățile locale sunt mici, cu capacități limitate, raioanele și-au pierdut rolul de distribuire a resurselor financiare către colectivitățile locale și este necesar, în general, de revăzut activitatea consiliilor raionale. Guvernul a stabilit drept sarcină, în perioada de până la următoarele alegeri locale, elaborarea întregului pachet legislativ și normativ necesar pentru o vastă reformă administrativ-teritorială.

În conformitate cu decizia luată în cadrul ședinței Consiliului Național pentru reforma administrației publice din 12 mai curent, proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 este supus dezbaterilor publice și un rol aparte pentru îmbunătățirea documentului revine comunității academice și științifice din Republica

Moldova, în special Academiei de Administrație Publică.

Reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector. Continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, sunt incerte fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care aplică în activitatea lor procedurile de bună guvernare. În același timp, pe parcursul ultimilor ani, capacitățile administrației publice au fost erodate, funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri, iar implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios. Din acest motiv, o atenție deosebită, atât din partea Guvernului, cât și din partea partenerilor de dezvoltare, a fost acordată formulării direcțiilor prioritare de reformă a administrației publice, care se regăsesc într-o serie de documente importante. Toate angajamentele, recomandările, prescripțiile prevăzute în aceste documente au format cadrul general al reformei administrației publice din Republica Moldova.

În comparație cu abordările în cadrul inițiativelor anterioare de reformă, Reforma administrației publice asumate la moment de Guvern va avea trei caracteristici fundamentale:

- ea va fi axată mai mult pe cetățean; reforma nu va fi axată exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci va avea scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților;

- ea va fi mai comprehensivă; reforma nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale. Prin urmare, reforma administrativ-teritorială este imperativă pentru realizarea acestui deziderat;

- ea va fi mai coordonată; procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între toate componentele de reformă ale administrației

publice și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

În anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

Această viziune prezintă „destinația” spre care se tinde în urma implementării reformei. Poate părea idealistă, în special într-un termen nu atât de lung, însă acestea sunt, întâi de toate, aspirațiile și așteptările fiecărei persoane din Republica Moldova, pe care Guvernul este obligat să le realizeze.

Strategia a fost elaborată ținând cont de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11 ianuarie 2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, astfel structura documentului este următoarea:

1. Introducere.
2. Contextul general al reformei administrației publice.
3. Principiile reformei administrației publice.
4. Viziunea reformei administrației publice.
5. Componentele reformei administrației publice.
6. Etapele de implementare.
7. Cadrul de monitorizare și evaluare.

Unul dintre cele mai importante capitole ale Strategiei este cel care punctează problemele și prioritățile pentru fiecare componentă a reformei. Componentele Strategiei reflectă structura care stă la baza principiilor administrației publice conform SIGMA și, prin urmare, reflectate în raportul de evaluare a administrației publice din Moldova în anul 2015, prezentat de echipa SIGMA:

- responsabilitatea administrativă se referă la raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparența decizională; responsabilitatea instituțională;
- elaborarea și coordonarea politicilor publice au în vizor planificarea strategică și

operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;

- modernizarea serviciilor publice se focusează pe satisfacerea clienților și managementul calității; reingineria proceselor și crearea ghișeelelor unice; e-guvernarea;

- managementul finanțelor publice se referă la prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; alocarea bugetului; planificarea și executarea bugetului; procurările achizițiilor publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;

- managementul resurselor umane include elemente cu privire la fișa de post; clasificarea și gradarea; recrutarea și selectarea; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane.

Pentru o mai bună percepție a informației relevante și a priorităților, fiecare componentă a reformei administrației publice a fost descrisă utilizând următoarea structură:

- descrierea situației actuale, care este cadrul instituțional și normativ actual, inițiativele lansate, practica utilizată la moment;
- probleme identificate, cu scoaterea în prim-plan a cauzelor acestora;
- obiectivul general;
- obiectivele specifice și acțiunile prioritare;
- indicatori de monitorizare verificabili și țintele acestora.

Pentru fiecare componentă, în urma prezentării situației actuale și sistematizării problemelor, au fost formulate obiectivele specifice și acțiunile prioritare pentru realizarea acestora. În procesul de consultări, atât obiectivele, cât și acțiunile prioritare vor mai fi reformulate, ajustate, completate.

Iată unele obiective formulate pentru fiecare componentă:

- raționalizarea structurii Guvernului, care va fi efectuată în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică;
- crearea unui sistem de atribuire/transfer

al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale;

- consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice;

- asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a performanței autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietare a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, dar și despre cum acestea în activitatea lor servesc interesului cetățenilor și mediului de afaceri.

Indicatorii de monitorizare au fost stabiliți pentru fiecare componentă a reformei. Aceștia sunt, în mare parte, cantitativi, însă sunt incluși și indicatori calitativi pentru a avea o percepție mai bună asupra impactului acțiunilor implementate. Majoritatea indicatorilor și valoarea acestora în anii de referință sunt deja stabiliți în raportul SIGMA. Pentru fiecare indicator va fi indicată în mod expres sursa de verificare sau metodologia utilizată pentru calcularea acestuia. Ținta finală pentru fiecare indicator este stabilită pentru anul 2020, anul când expiră perioada de implementare a strategiei și vor fi utilizați în procesul de evaluare finală a strategiei.

Strategia va fi implementată în două etape, pentru ambele urmând a fi elaborat câte un plan de acțiuni.

Prima etapă, perioada 2016-2018, se va axa pe consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere a reformei la nivel local în toată plenitudinea sa. Obiectivul pe termen scurt îl constituie consolidarea și promovarea reformării sistemelor-cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernanță, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central

în realizarea reformei administrativ-teritoriale, programată pentru anul 2018. La finele acestei etape va fi efectuată evaluarea intermediară a Strategiei, în rezultatul căreia vor fi revizuite și ajustate acțiunile prevăzute pentru a doua etapă.

A doua etapă, perioada 2019-2020, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă a administrației publice, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială.

Coordonarea la nivel înalt, care, de fapt, este o manifestare a angajamentului ferm pentru reforma administrației publice, este o premisă fundamentală pentru implementarea acesteia. Astfel, pentru coordonarea, monitorizarea și evaluarea implementării strategiei la nivel înalt va fi utilizată platforma deja existentă – Consiliul național pentru reforma administrației publice condus de Prim-Ministru. Totodată, coordonarea și monitorizarea Strategiei va avea loc la două niveluri corelate.

În primul rând, subdiviziunea responsabilă de coordonarea reformei administrației publice din cadrul Cancelariei de Stat va asigura coordonarea generală a reformei și monitorizarea evoluțiilor în realizarea Strategiei. Respectiv, Cancelaria de Stat va elabora rapoarte de monitorizare a Strategiei semestrial și le va face publice.

În al doilea rând, instituțiile/subdiviziunile responsabile de coordonarea componentelor reformei vor valorifica propriile sisteme de monitorizare, colectare și analiză a datelor și vor prezenta informațiile relevante subdiviziunii responsabile de reformă din cadrul Cancelariei de Stat. Pentru facilitarea procesului de monitorizare, va fi utilizată platforma electronică <monitorizare.gov.md>. Evaluarea intermediară a Strategiei va fi realizată la finele anului 2018, atunci când va expira prima etapă. Rezultatele evaluării intermediare vor fi utilizate pentru revizuirea și ajustarea strategiei pentru etapa a doua, 2019-2020, și pentru elaborarea planului de acțiuni pentru această perioadă. Evaluarea finală (ex-post) va fi reali-

zată după expirarea perioadei de implementare a Strategiei, după anul 2020.

Conștientizând importanța acestui document de politică, etapa la care ne aflăm - cea de consultare publică a Strategiei – este extrem de importantă. Comentariile și propunerile comunității științifice și academice, partenerilor de dezvoltare și actorilor interesați

vor contribui la definitivarea Strategiei, care urmează a fi promovată spre aprobare până la finele lunii mai.

În final, trecând cu privirea peste subiectele atelierelor de lucru care vor urma, țin să vă urez succes. Fiecare subiect reprezintă domenii de importanță critică pentru asigurarea conformă a cetățenilor cu servicii de calitate.

Prezentat: 20 mai 2016.

E-mail: victoria.cujba@gov.md