REFORMA ADMINISTRATIVĂ - OBIECTIV AL GUVERNĂRII ACTUALE

Ecaterina Raicu,
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

La réforme administrative est un processus complexe, stimulant et dynamique dans le développement de la société, qui génère des prémisses pour le changement, la modernisation et le développement. Cette originalité ne peut être comprise qu'en tenant compte de la spécificité du processus d'intégration mis en chantier avec la création des société ou communauté.

Mots clés: *réforme, politique, administration, central, local*

Transformările intervenite în Republica Moldova în plan politic, economic şi social, au determinat în mod firesc schimbări de substanţă şi în planul concret al organizării şi funcţionării administraţiei statului.

În sensul dat, etapa tranzitorie a Republicii Moldova spre o economie concurenţială implică după sine fenomene şi mutaţii semnificative în paradigma fenomenelor politice, socio-economice, culturale şi, nu în ultimul rând, în administraţia publică, care s-a văzut confruntată cu schimbări privind cadrul propriu de funcţionare, aşteptări din partea politicului şi cetăţenilor simpli, atribuţii, responsabilităţi şi ierarhizarea semnificaţiei surselor de obţinere a performanţelor.

Reforma administrativă demarată recent este doar un prim pas spre un efort mult mai complex ce vizează schimbarea spre eficientizarea a administraţiei publice în Republica Moldova ce trebuie continuată la nivelul aministraţiei publice locale, astfel încât aceste două mari schimbări necesare să decurgă una din alta, implicit şi a reformei adminstrativ-teritoriale.

Reforma administraţiei publice centrale este la etapa incipientă, este o reformă necesară în Republica Moldova, prima a avut loc în 2006-2008, iar a doua a demarat în 2017. Această reformă a fost dis-

cutată încă în 2015 în contextul angajamentelor asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Reforma are trei obiective majore:

- eficientizarea;
- optimizarea;
- stimularea.

Primul se referă la organizarea structurilor guvernamentale, iar la nivel politic prin reducerea numărului de ministere, prin care legal prim-ministru poate veni cu propunerea parlamentului, care poate confirma sau respinge structura solicitată. Aspectul contradictoriu apare prin posibilitatea acestuia de consultare cu fracțiunile parlamentare înainte de a pronunța structura guvernului.

La 21 iulie 2017 prim-ministru a solicitat reducerea numărului de ministere, prin 16 la 9, dintre care 5 au rămas intacte, iar 4 au rezultat din reorganizarea prin absorbție a altor ministere şi instituții de stat.

Un alt aspect important al reformei intervine prin încercarea de a depolitiza guvernul, doar miniştrii au rămas singura figură politică, funcțiile de viceministru au fost excluse, fiind substituite cu funcția de secretar general şi secretari de stat. Secretarul general este cel care se subordonează ierarhic ministrului şi coordonează activitatea secretarilor de stat pe domenii clare. La moment sunt 33 de secretari de stat în toate ministerele. Sub aspect conceptual se doreşte să excludă influiența politică asupra guvernării şi să întărească aspectele manageriale. Deasemenea o schimbare conceptuală este şi viziunea asupra misiunii ministerelor, de a rămâne doar centre de creare a politicilor publice, fără careva funcții de control, autorizare şi administrare a proprietății, permis sau licențiere, astfel ministrul face politici şi e responsabil de executarea lor.

Altă schimbare produsă este dispariția prezidiului guvernului, creat de alianțele anterioare de guvernare, însă se fortifică poziția Cancelariei de Stat în ierarhia generală a Guvernului prin crearea Corpului de Control al prim-ministrului, ceea ce denotă consolidarea poziției primului-ministru, implicit controlul propriilor indicații. Corpul de Control verifică implementarea programului de guvernare, verifică indicațiile primului-ministru, astfel menținându-se disciplina guvernamentală. La fel se regăseşte cabinetul primului-ministru cu funcții consultative.

Nu este de neglijat nici aspectul de costuri a reformei, în buget fiind estimate cheltuieli privind plata îndemnizațiilor pentru lichidarea funcțiilor de viceministru, remunerarea persoanelor obținuite prin otpimizarea guvernului şi cheltuieli privind crearea Centrului de Implementare a Reformelor şi cheltuieli legate de corpul de control al prim-ministrului.

Există trei categorii de agenții subordonate: implementare, inspectorate cu funcții de control şi prestare de servicii.

La fel ca şi în cazul numărului de ministere redus se impune şi o comasare a primăriilor pentru a fi sustenabile şi a fi capabile de a se autoadministra în deplină măsură.

Prin strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 Republica Moldova şi-a propus ca în 2020 administrația publică să fie eficientă, eficace şi responsabilă la toate nivelurile, să servească doar interesele cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare şi aplicarea procedurilor transparente, devenind un catalizator al dezvoltării durabile şi continue a țării.

Strategia este axată pe reformarea a cinci componente printre care şi dimensiunea administrativă. Aceasta necesită coordonare politică, planificare pragmatică, administrare a politicilor publice, monitorizarea performanțelor şi comunicarea rezultatelor. Importantă este viziunea, concentrarea decidenților politici, elaborarea clară şi consultarea cu societatea, astfel asigurarea pregătirii şi informării pentru implementarea reformei va asigura beneficii pe termen mediu şi lung. În esență toate reformele sunt procese politice interne, rezultate ale unor negocieri politice, totodată şi un proces continuu, cu provocări şi dinamică în dezvoltarea societății ce generează premise de schimbare, modernizare şi dezvoltare şi sociale.

Totuşi una din cele mai anevoiase dileme cu care se confruntă guvernarea este identificarea unei prescrieri optime de organizare teritorială a statului care ar genera eficiență şi dezvoltare.

Organizarea din punct de vedere administrativ a teritoriului statului interesează în egală măsură atît puterea de stat, cît şi colectivitățile locale, avînd prin aceasta o încărcătură politică şi socială deosebită.

Republica Moldova, la etapa actuală este în căutarea unei noi concepții de reformă care ar crea echilibru între structurile administrativ-teritoriale şi necesitățile populației din comunitățile locale.

Administrarea colectivităţilor umane presupune, alături de altele, şi promovarea unei anumite politici a statului în domeniul organizării administrative a teritoriului. După cum cunoaştem, statul are trei părţi constitutive, una din ele fiind teritoriul, alături de populaţie şi de puterea politică.

Aceasta a fost cauza a aşa zisului „haos instituţional primar", apărut în amestecul instituţilor noi şi celor vechi. Acest haos instituţional a fost caracteristic mai mult pentru meso-politică decât pentru macro-politică. În majoritatea cazurilor unităţile administraţiei centrale au fost reorganizate mai devreme şi posedau mai multe resurse decât unităţile administrării publice locale. Drept urmare, administrarea publică centrală continua să domine. După primii ani ai acestei perioade, reforma administraţiei publice locale a pierdut din avânt aproape pretutindeni, şi planurile ambiţioase iniţiale nu au fost realizate.

Nu s-a luat în consideraţie nici experienţa altor state, care au efectuat reforma administrativ-teritorială şi care au constatat că unităţile administrative mici nu sînt eficiente din punct de vedere al managementului public.

Ulterior reformei, opoziţia politică precum şi unele asociaţii de primari continuă să fie nemulţumiţi de reformă. Ea a fost foarte costisitoare, a consolidat birocraţia, a consolidat un control direct al autorităţilor centrale asupra nivelurilor locale. Conform unor analize a costurilor reformei s-au estimat cheltuieli totale ale reformei în sumă de peste un miliard de lei.[1]

După reforma din 2003 statul şi-a mărit esenţial prezenţa sa în teritoriu în detrimentul autorităţilor publice locale. După reformă s-au majorat cu 38% numărul funcţionarilor din serviciile desconcetrate şi cu 19% a funcţionarilor din consiliile raionale. Această majorare a fost compensată cu reducerea drastică a numărului de funcţionari din primării, cea ce a paralizat practic pe un an de zile activitatea primăriilor.

Susţinătorii fragmentării teritoriale invocă adesea ca argument faptul că unităţile administrativ-teritoriale mici ar stimula participarea mai activă a locuitorilor la soluţionarea problemelor locale, contribuind astfel la dezvoltarea democraţiei locale. După cum a fost descris anterior, acest fapt se află în strânsă legătură cu percepţia sarcinii autorităţilor

publice locale ca fiind mai degrabă asigurarea prezenței autorităților publice, decât asigurarea eficienței economice în prestarea serviciilor publice. Dovezile comparative sunt triviale, unii cercetători găsind o legătură directă între dimensiunea unităților administrativ-teritoriale şi calitatea democrației locale. Alţii, din contra, prezintă dovezi ale faptului că, cu cât este mai mare o unitate teritorială a administrației publice locale, cu atât mai dinamică şi participativă este viața democratică.

Organizarea administrativă a teritoriului statului nu trebuie să se facă în mod arbitrar. Politica de stat în domeniul organizării teritoriului presupune utilizarea în acest scop a unor criterii care ar asigura optimizarea efectelor produse în rezultatul implementării unei astfel de politici şi ar îmbunătăți gestionarea autonomă a treburilor publice de nivel local. Experiența acumulată în plan global ne vorbeşte despre oportunitatea utilizării unui complex de criterii cum ar fi:

- criteriul economic care prevede analiza posibilităților unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea rațională a forțelor de producție şi folosirea eficientă a resurselor naturale şi umane; crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice a unităților administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului; inclusiv a infrastructurii sociale ce corespunde tendințelor descentralizării; crearea condițiilor favorabile de cooperare economică cu alte unități administrativ-teritoriale din țară şi de peste hotare pe bază de parteneriat şi relații reciproc avantajoase;
- criteriul demografic are la bază analiza indicilor referitori la numărul populației ce locuieşte în unitatea administrativ-teritorială, densitatea ei la un kilometru pătrat, structura socială a pupulației după vârstă, ocupații şi alți indicatori, prognoza privind dinamica de creştere ori de descreştere a populației, procesele migraționiste;
- criteriul geografic presupune o amplasare în aceeaşi unitate administrativ-teritorială a comunității compact dislocate în spațiul învecinat şi existența căilor de comunicare între localitățile ce fac parte din unitatea adiminstrativ-teritorială respectivă;

- criteriul istoric prevede respectarea tradiţiilor şi asigurarea continuităţii în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenenţă istorică a comunităţii date la o anumită unitate administrativ-teritorială;
- criteriul etnic presupune oportunitatea şi utilitatea amplasării în aceeaşi unitate administrativ-teritorială a comunităţii compact aşezate în care locuieşte populaţie de aceeaşi etnie.

În afară de aceste criterii, în organizarea administrativă a teritoriului mai pot fi folosite şi alte criterii, cum ar fi: luarea în considerare a opiniei publice, îmbinarea intereselor naţionale şi locale, folosirea experienţei altor ţări şi altele.

În organizarea administrativ-teritorială trebuie să se aplice concomitent toate criteriile enunţate mai sus, reieşind din unitatea lor şi din capacitatea acestora de a se completa unul pe altul şi de a interecţiona între ele. Nici unul din criterii nu trebuie să ocupe o poziţie dominantă ori să fie înlăturat. Aceasta poate să provoace erori serioase, care pot da naştere unor tensiuni sociale cu consecinţe negative.

În acelaş timp, criteriile nominalizate nu trebuie aplicate mecanic şi într-un mod dogmatic. Ele trebuie aplicate creator, pornind de la contextul relaţiilor istorice concrete, din condiţiile care, în fiecare caz aparte, influenţează procesul de optimizare şi de modernizare a organizării administrativ-teritoriale.

O altă cerinţă faţă de organizarea administrativ-teritorială constă în faptul că ea trebuie efectuată nu numai pentru a înlesni exercitarea conducerii din partea autorităţilor publice, dar, în primul rînd, pentru a îmbunătăţi funcţionalitatea societăţii şi a satisface mai deplin necesităţile oamenilor.

Prin urmare delimitarea cadrului spaţial al statului în unităţi administrativ-teritoriale nu este un scop în sine. Aceste unităţi administrative sînt organizate în interesul unei mai bune deserviri a intereselor şi necesităţilor colectivităţilor de oameni.

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un element esenţial în construcţia şi administrarea oricărui stat. Statul este mai puternic şi mai influent dacă are un teritoriu mai mare, dacă are o climă favorabilă şi dispune de zăcăminte naturale, de tehnologii moderne, de o economie dezvoltată şi un sistem administrativ eficient.

Administrarea statului presupune existența unor pârghii de influență şi control asupra individului, de dirijare şi supunere a acestuia unor reguli generale. Una din aceste pîrghii este organizarea administrativ-teritorială sub diferite forme şi structuri.

În contextul organizațional modern, o organizare administrativ-teritorială efectivă conferă statului stabilitate, certitudine economică, politică şi socială, pârghii de influență şi control asupra persoanelor fizice şi juridice pentru a le dirija şi a le face să respecte legea.

Reforma administrativ-teritorială presupune existența unui cadru coerent şi complet pentru domeniul serviciilor publice. De modul în care acestea sunt departajate între diferite paliere de guvernare şi de modul în care este concepută administrarea lor depinde eficiența actului de guvernare pe plan local.

În Republica Moldova procesul de reformare al administrației publice a început odată cu organizarea administrativ-teritorială şi se schimbă în timpul reorganizării teritoriului. Distingem mai multe categorii de relații de care avem actualmente nevoie pentru a obține o organizare administrativ-teritorială eficientă:

a) relațiile dintre autoritatea de vârf şi celelalte autorități ale administrației publice:

Ele sunt determinate de raportul de subordonare dintre Guvern, ministere şi alte organe centrale de specialitate ale administrației publice centrale, raport autoritar-ierarhic, care se exprimă prin competența Guvernului de a controla activitatea ministerelor şi a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice precum şi de a emite acte juridice obligatorii pentru acestea.

Relații dintre Guvern cu competența de a conduce administrarea publică la nivel național şi autoritățile locale ale administrării. Expresie a acestui tip de relații este dreptul de control al legalității pe care îl au autoritățile locale, ca reprezentanți ai Guvernului în teritoriul dat, precum şi dreptul Guvernului de a emite acte juridice obligatorii pentru aceste autorități locale.

b) relațiile dintre ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi autoritățile locale ale administrației cu competență generală (consilii locale). Acestea sunt nişte relații de cooperare.

b) relații dintre autoritățile administrației publice locale: în conformitate cu statutul lor, potrivit Legii privind administrarea publică locală sunt autorități executive, ceea ce ar însemna că, dintr-un anumit punct de vedere, există o relație de autoritate între consiliu şi primărie. Este necesar, ca noua structură administrativ-teritorială să permită ridicarea multilaterală a eficienței, rolului şi poziției organelor administrației publice locale în baza următoarelor principii:

- efectuarea consultațiilor prealabile cu organele administrației publice locale atunci când se fac unele modificări în delimitările teritoriale, planificarea şi adoptarea oricăror decizii ce se referă nemijlocit la aceste organe;
- asigurarea corespunderii structurilor administrative locale cu sarcinile organelor administrației publice locale, care constă, în primul rând, în posibilitatea de a determina, respectând prevederile generale ale legislației, structurile lor administrativ interne, ținând cont de necesitățile locale;

Autoritățile centrale, precum Parlamentul, prin *Comisia administrație publică*, mediu şi dezvoltare regională, Guvernul, prin *Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale şi Mediului* şi Congresul Autorităților Locale din Moldova sunt cele în măsură să identifice organizarea optimă a teritoriului statului, iar referindu-ne la reforma administrației publice, care indubitabil influențează parcursul european al Republicii Moldova, vom menționa şi necesitatea unei ample reforme imperios necesare teritorial-administrative concomitent cu reforma administrativă, care ar asigura funcționarea şi acordarea posibilităților de satisfacere în plenitudine a necesităților cetățenilor[2].

Referințe bibliografice:

1. Ioniță V. Costurile şi efectele reformei administrativ-teritoriale din 2003 (revizuire), Raport al ONG IDIS Viitorul. Chişinău.2003. p. 1.
2. Ecaterina Raicu. *Perspectivele implementării Acordului de Asociere al Republicii Moldova la Uniunea Europeană în Administrația Publică.* În: *Administrația Publică din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste din Europa şi perspectivele Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.*Chişinău: CEP USM, 2015.