

STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE DIN REPUBLICA MOLDOVA PENTRU ANII 2023-2030: OPORTUNITĂȚI ȘI IMPEDIMENTE PRIVIND MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE STRATEGY OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA FOR THE PERIOD 2023-2030: OPPORTUNITIES AND IMPEDIMENTS REGARDING MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Iurie ȚAP,
doctor în științe administrative

SUMMARY

Under the conditions of the status of a candidate country for the accession to the European Union, the Republic of Moldova must fulfill the conditionalities established by the European Commission, among which is the one regarding the modernization of the public administration. In this sense, the „Public Administration Reform Strategy of the Republic of Moldova for the years 2023-2030” was developed and submitted to public consultations. This „represents a unitary, coherent and comprehensive policy document that describes the vision, purpose, objectives, actions and resources necessary for the process of improvement/transformation of the public administration in the Republic of Moldova. At the same time, the analysis of the Strategy reveals conceptual problems that affect its quality and risk compromising the achievement of the intended objectives. In part, it is about the transversal inconsistency regarding the regulation of the dimensions/components of the Strategy, but also the lack of a coherent vision regarding the reform of the public administration based on the decentralization of power according to the principle of subsidiarity.

Keywords: *central public administration, local public administration, subsidiarity, decentralization, deconcentration, public services, public authorities, public institutions, public function.*

În condițiile statutului de țară-candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană, Republica Moldova trebuie să realizeze condiționalitățile stabilite de Comisia Europeană printre care se regăsește și cea privind „creșterea capacității de a realiza reformele și de a oferi servicii publice de calitate, inclusiv prin intensificarea implementării reformei administrației publice; evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice”. În acest sens, a fost elaborat și aprobat documentul de politici „Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030” (SRAP) [10].

Conform Strategiei, aceasta „reprezintă un document de politici unitar, coerent și cuprinzător care descrie viziunea, scopul, obiectivele, acțiunile și resursele necesare procesului de perfecționare/transformare al administrației publice din Republica Moldova la nivel central și local pentru anii 2023-2030, în vederea aderării la Uniunea Europeană spre sfârșitul acestei perioade”. Documentul de politici are la bază informații ce derivă din Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, Raportul de evaluare ex-post al Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018, Evaluarea finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare 2012-2018, dar și alte materiale relevante domeniului.

Strategia cuprinde cinci dimensiuni de bază ale domeniului vizat:

- Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici;
- Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale;
- Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice;
- Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice;
- Administrația Publică Locală.

În prima parte a Strategiei este analizată starea existentă de lucruri pe fiecare dintre cele cinci dimensiuni și, respectiv, sunt identificate problemele principale. Urmare analizei realizate a fost formulată viziunea, definite principiile și scopul. Inter alia, vom exprima rezerve privind formularea și descrierea principiilor. Astfel, în cazul principiului invocat „Stat de Drept” știința administrației definește principiul legalității. Cu referire la „Responsabilitate”, acest principiu trebuie tratat din perspectiva reprezentativității, autoritățile publice reprezentând cetățenii și fiind responsabile față de aceștia. În acest sens, formula descrisă în Strategie este inadecvată. Noțiunile „Descentralizare” și „Subsidiaritate” sunt tratate aparte, or, descentralizarea puterii este una dintre dimensiunile transunerii principiului subsidiarității. În aceeași ordine de idei, tratarea principiului „Autonomie Locală” contravine prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Carta definește autonomia ca „dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale...” care activează „sub propria lor răspundere” și că „Acest drept este exercitat de consilii, sau adunări... și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor” [2, p.2].

Partea a doua a Strategiei „Obiective și Direcții Prioritare”, cuprinde obiectivele generale ale fiecărei dimensiuni, direcțiile prioritare cu indicatori de performanță și, respectiv, activitățile de rigoare.

Compartimentul *Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici* include Direcții Prioritare și Activități ce trebuie să asigure atingerea Obiectivului general, fiind prevăzut „crearea unui sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care să gestioneze cu eficiență și echitabil servicii publice de calitate și accesibile prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist /meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane”.

Din perspectiva doctrinară și a rigorilor teoretice privind locul și rolul colectivităților descentralizate/autorităților publice ale acestora ca element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive, care participă la guvernare în nume propriu [13, p. 72], la compartimentul Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici, Direcția Prioritară 1 ar fi logic să se regăsească Activitatea „Elaborarea legislației speciale privind condițiile de angajare ale personalului din

administrația publică locală/funcționarilor municipali”.

Compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale” are drept obiectiv general „Un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”.

Vom exprima anumite rezerve cu privire la formularea utilizată privind „delimitarea clară a rolurilor între instituțiile de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”. Or, „sistemele moderne de administrație publică se bazează pe o distincție clară dintre diversele instituții dintr-un sector dat de elaborare a politicilor, acestora le sunt asociate diverse sisteme de stabilire a responsabilităților: ...instituții de elaborare a politicilor; organisme de reglementare și autorizare; organisme de supervizare; inspectorate; instituții furnizoare de servicii; instituții tutelate” [14, p.45]. În acest context, vom opta pentru formula „delimitarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor”, ceea ce corespunde prevederilor invocate anterior. În aceeași ordine de idei, ar urma să fie făcute clarificările de rigoare privind stabilirea obiectivului „delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”, respectiv, Direcția Prioritară 1 „diferențele dintre autoritate publică și instituție publică de implementare”, care, ar presupune, în condițiile Activității 1.3, „modificarea dispozițiilor din lege, în partea referitoare la dreptul instituțiilor publice de a îndeplini funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică – pentru a corespunde, de fapt, în ceea ce privește competențele unor instituții publice centrale”. De altfel, prevederile respective contravin celor prevăzute la Activitatea 1.3 (Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici) și care stipulează expres: „Delimitarea clară a funcției care implică exercitarea prerogativei de putere publică și a posturilor care pot fi ocupate pe bază de contract individual de muncă, precum și condițiile de transformare a unor posturi contractuale în funcții publice, inclusiv ca parte a transformării unor instituții publice în autorități publice”. Și mai mult. O atare abordare a problemei date vine în contradicție cu prevederile constituționale, art. 107 (2) care stabilește: „În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative” [4].

În esență, este vorba despre clarificarea statutului autorităților publice administrative și instituțiilor publice, problemă crucială din perspectiva prerogativelor de putere publică. De altfel, starea „de fapt”, stabilită prin reformele din anii 2017-2018 și invocată în Strategie, a fost una abuzivă, or, atunci, în pofida prevederilor Legii 98/2012, au fost atribuite funcții administrative unor instituții publice (exemplu - Agenția Servicii Publice). Vom remarca și faptul că invocarea în Strategie a necesității aducerii Legii 98/2012 în corespundere cu „prevederile din art.4 din Legea 136/2017 cu privire la Guvern, care este ultimul act normativ aprobat ce conține o listă a domeniilor de activitate ale Guvernului – domenii în care pot fi constituite instituții publice” este tratată eronat. Or, articolul respectiv doar definește domeniile de activitate ale Guvernului. Totodată,

Constituția, prin articolul citat mai sus, stabilește clar „și alte autorități administrative” [7; 8; 4].

În aceeași ordine de idei, cu referire la Codul administrativ, vom reitiera problema ce trebuie soluționată adecvat, fiind vorba despre delimitarea clară și coerentă privind statutul autorităților publice administrative și cel al instituțiilor publice. Pentru conformitate: „(1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ” [3].

Astfel, prevederile Strategiei la Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.3 trebuie regândite în conformitate cu postulatele doctrinare, dar și prevederile legislației relevante. În același context, problema serviciilor administrative trebuie tratată distinct în cadrul Legii nr. 234 din 23-12-2021 cu privire la serviciile publice (Articolul 2. Noțiuni principale) [9].

Compartimentul 3, Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice are Obiectivul General „Sistemul de fundamentare și implementare a politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin: coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor celor mai defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport de toate resursele financiare disponibile (interne și externe) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare”. Potrivit Strategiei „Implementarea acestui obiectiv va asigura consolidarea sistemului național integrat de politici publice... Procesul decizional va fi bazat pe dovezi, transparentizat și va fi organizat mai aproape de oameni, asigurându-se coerența și predictibilitatea acestuia”.

Compartimentul „Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice”, prin Obiectivul general presupune: „Până la finalul anului 2030, Republica Moldova va avea o administrație publică eficientă, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri într-un mod transparent și eficient prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor inovatoare care să respecte cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil”. În esență, este vorba despre transpunerea obiectivului privind modernizarea serviciilor publice, așa cum prevede art. 22 (b) al Acordului de Asociere [1, p. 42].

În acest sens, direcțiile prioritare prevăd, la general, activități multidimensionale și indicatori de performanță relevanți. Totodată, vom exprima anumite rezerve. Astfel, la Activitatea 3.2, în cazul delegării serviciilor publice ale statului este vorba despre principiul deconcentrării și nu de cel al descentralizării. În aceeași ordine de idei, Activitatea 3.3 este formulată confuz, fără a se clarifica statutul și locul CUPS-urilor în sistemul administrativ. Este de menționat și faptul că formula dată contravine prevederilor Legii serviciilor publice (234/2021) care prevede expres: „centru unificat de prestare a serviciilor publice (centru unificat) – modalitate de prestare a serviciilor publice prin intermediul ghișeiului unic, prin care segmentul de prima linie (front-Office) de prestare a serviciilor publice este preluat de către o entitate terță (autoritate a administrației publice locale sau misiune diplomatică/oficiu consular) pentru asigurarea completării,

transmiterii de către beneficiarul de servicii publice a cererilor de prestare a serviciilor publice și/sau obținerii rezultatelor prestării acestora, prestatorului de servicii publice revenindu-i sarcina examinării cererilor și producerii rezultatului prestării serviciilor publice (back-Office)” [9]. În același timp, din perspectiva doctrinară, descentralizarea cere deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului, inclusiv prin utilizarea platformei administrațiilor locale ca ghișeu-unic pentru furnizarea serviciilor statului și celor municipale, aceasta fiind și o modalitate de facilitare a descentralizării (componentei privind reforma administrativ-teritorială) [12, p.109].

Compartimentul „Administrația Publică Locală” are stabilit Obiectivul general „Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficiente de dezvoltare economică și socială locală, luând în considerare pe deplin interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE”.

Direcția Prioritară 1 prevede creșterea capacității instituționale prin implementarea „pe perioada 2023-2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul 1 al administrației publice locale”. Se propune Modelul de amalgamare care este unul „strict indicativ”, iar „versiunea finală a modului de implementare... va fi stabilit prin legislația primară și secundară... pe baza principiilor și criteriilor stabilite de prezenta strategie”.

În contextul Modelului propus vom exprima dezacordul privind anumite criterii de principiu. La „Model de amalgamare voluntară la nivelul 1” pragul de distanță este exagerat, or, majoritatea UAT-urilor de astăzi se află la distanța de 20-25 de km de orașele-reședință de raion. Totodată, stabilirea unui prag de 10-12 km ar asigura condițiile stabilite privind numărul de locuitori, fiind mai aproape de experiența reformei dintre anii 1999-2003. La „Decizie” formula propusă „prin intermediul deciziei consiliilor locale” este în discordanță cu principiile administrației publice locale, fiind vorba despre principiul „consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” (Constituția, art. 109). Totodată, Carta Europeană a Autonomiei Locale, prin Articolul 5 prevede expres: „Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauza trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite”. În acest context, urmează să se acționeze în spiritul conceptului de democrație locală, selectându-se unul dintre instrumentele adecvate – referendumul local, adunarea cetățenilor sau adunarea reprezentanților cetățenilor.

Cu referire la „Democrație și reprezentare”, din perspectiva principiului reprezentativității, se impune modificarea sistemului electoral. Astfel, trecerea la alegerea aleșilor locali pe circumscripții electorale ar asigura o mai bună reprezentare a cetățenilor (inclusiv a tuturor localităților din componența unităților administrativ-teritoriale), dar și ar contribui la responsabilizarea acestora, inclusiv prin posibilitatea revocării aleșilor locali. În aceeași ordine de idei, s-ar crea condiții pentru o implicare mai largă a cetățenilor în procesul administrării treburilor publice locale, dar și ar facilita creșterea independenței autorităților administrației publice locale de factorul politic.

La „Design funcțional”, pornind de la locul și rolul colectivităților descentralizate/

autorităților publice ale acestora în sistemul politic și cel administrativ ale statului urmează să fie stabilite competențele proprii ale acestora, inclusiv prin delimitarea lor în obligatorii și facultative [13, p.134]. Din perspectiva intereselor specifice locale, ca element declanșator al descentralizării, trebuie reconceptualizată Legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală, fiind vorba despre utilitățile publice care urmează să se regăsească în lista celor obligatorii.

Din perspectiva principiului proporționalității educația, fiind o competență partajată, poate fi temporar resubordonată, iar ulterior partajată cu nivelul regional. Respectiv, și în cazul asistenței sociale specializate se va proceda la fel, iar asistența socială comunitară, după natura acesteia, revine nivelului întâi. În dezacord cu formularea din Strategie vom reitera natura serviciilor publice de educație și sănătate ca fiind de interes național, respectiv, nu putem vorbi despre „descentralizarea serviciului”.

În aceeași ordine de idei, competențele nivelului întâi trebuie să fie redactate adecvat (ex. - planificarea urbană și teritorială în urbanism și amenajarea teritoriului, conform legislației sectoriale, altele clarificate după natura lor (organizarea serviciilor teritoriale de salvatori și pompieri – competența dată este a APC și trebuie reglementată coerent, ea poate fi una delegată, în condițiile respective). Totodată, atribuirea competențelor fără a se ține cont de amploarea sarcinilor și resurselor disponibile contravine esenței descentralizării. În același timp, urmează să se ia în considerare responsabilitatea autorităților publice pentru prejudiciile cauzate (Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) [4].

În altă ordine de idei, din perspectiva „intereselor specifice locale”, condiție de bază a descentralizării (teritoriale), este necesar să fie prevăzute serviciile ce țin de salubritate, deszăpezire, dar și privind canalizarea și evacuarea apelor pluviale. În condițiile penuriei financiare trebuie să fie prevăzute competențele ce ar acoperi serviciile vitale. Inter alia, fiind vorba despre apă și sanitație, salubritatea localităților și gestionarea deșeurilor menajere, deservirea spațiilor verzi și cimitirelor, deszăpezirea și evacuarea apelor pluviale, altele.

Funcțiile partajate și cele delegate trebuie definite separat, or, cele partajate sunt de competența consiliului și primarului, iar cele delegate sunt doar ale primarului ca reprezentat al statului pe plan local. În acest sens, legislația relevantă trebuie să reglementeze clar și coerent acest lucru, inclusiv finanțarea competențelor delegate (exemplul Poloniei, unde este prevăzută cota de 5 la sută din bugetele locale) [13, p. 108].

La „Design instituțional/structura organizatorică” urmează să fie respectate prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale care presupun următoarele „Fără a prejudicia dispozițiile generale create de lege, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficace” [2, p. 4].

Eficiența procesului de amalgamare voluntară este pusă la îndoială de viziunea incoerentă descrisă în Strategie. Astfel, în condițiile UAT-urilor neamalgamate, se presupune aplicarea „descentralizării asimetrice”, fiind prevăzute diferite modele (p. 221). O atare abordare este în discordanță cu „regulile specifice procesului de consolidare a capacității Administrației Publice Locale și continuării procesului de descentralizare”, stipulate la p. 217, lit. h). Și mai mult, este în contradicție cu principiul reprezentativității, derivat

din cel al suveranității naționale, respectiv, responsabilității autorităților locale față de alegători.

Activitatea 1.4 prevede „Creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice delegate din domeniul sănătății, asistenței sociale și educației prin crearea de servicii descentralizate..., pe structura actualelor regiuni de dezvoltare și transferul către aceste noi structuri a funcțiilor actuale îndeplinite în aceste domenii de către consiliile raionale”. Ideea este cât de cât clară, dar în ceea ce privește mecanismul descris rămân foarte multe ambiguități. Astfel, se prevede crearea serviciilor deconcentrate ale ministerelor la nivel regional și „puncte de lucru/sub-servicii” la nivelul raioanelor, fără a se specifica clar statutul lor, în condițiile când acestea vor avea sarcina de a „optimiza serviciile preluate”. Totodată, în lipsa unei structuri de implementare (agenții), am putea deduce faptul că ministerul este autoritatea care va asigura managementul direct, ceea ce contravine Obiectivului general la compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației publice Centrale”. În altă ordine de idei, este ambiguă prevederea potrivit căreia „unele, sau toate aceste servicii, vor fi transferate la nivelul administrației publice locale cel mai capabil să le furnizeze în mod eficient și accesibil”. Or, doctrinar, dar și din perspectiva experiențelor avansate este rațional/eficient ca serviciile de sănătate, educație și cele privind asistența socială specializată să fie partajate cu nivelul regional. De altfel, așa cum presupune Strategia la APL 2 (Funcții proprii-Funcții partajate –delegate). Vom preciza și faptul că reforma administrației publice în baza descentralizării puterii presupune delimitarea clară și coerentă a responsabilităților și resurselor între puterea centrală și colectivitățile descentralizate (regionale și locale). În aceeași ordine de idei, trebuie să fie delimitat clar statutul ulterior al serviciilor deconcentrate, or, în cazul partajării serviciilor competențele trebuie să fie depline și întregi. Adică, serviciilor deconcentrate trebuie să le revină funcțiile de control, iar furnizarea acestora va reveni regiunilor administrative/structurilor specializate ale acestora.

În contextul Activității 1.4 vom exprima rezerve privind reușita procesului de amalgamare voluntară, or, în practica administrativă nu avem exemple de reușită, impediamentele fiind bine cunoscute (dispersarea viziunilor partidelor politice și transpunerea confruntărilor pe plan local, împotrivirea elitei locale, reticența populației față de schimbări, altele), factori ce persistă și la noi. În acest sens, coroborat cu Activitatea 1.5 trebuie să se ia în considerare elaborarea unei viziuni coerente privind descentralizarea puterii în condițiile subsidiarității prin crearea colectivităților descentralizate (UAT 1) puternice și responsabile, respectiv celor regionale - conforme criteriilor de statistică teritorială UE NUTS [13, p. 139-151].

Privitor la designul propus la 1.5, altfel spus, cum ar trebui să fie: trei regiuni administrative (Nord, Centru, Sud), municipiul Chișinău, al cărui statut trebuie revăzut, or, actualul este unul confuz, dar și nu corespunde aspirațiilor moderne, respectiv, UTA Găgăuzia, statutul căreia este unul politic și nu administrativ, dar și Unitatea Teritorială Nistru, în condițiile specificate în Strategie.

La capitolul Funcții Partajate-Delegate (APL 2) lista propusă trebuie redactată esențial, luându-se în considerare natura acestora, or, cele de control și supraveghere trebuie să revină organelor deconcentrate ale statului.

Activitățile prevăzute la Direcția Prioritară 2 au drept scop asigurarea resurselor ne-

cesare autorităților APL pentru realizarea competențelor atribuite prin lege. În acest context, vom exprima opinia privind insuficiența acestora. Astfel, chiar dacă activitățile propuse vor fi realizate în volum deplin, în special privind introducerea impozitului/taxei pe autovehicule, veniturile proprii vor crește, dar nu vor fi suficiente pentru consolidarea capacităților autorităților APL în vederea asigurării serviciilor de bază, ceea ce poate compromite procesul de reformă. În acest sens, de rând cu măsurile propuse, ar fi necesar să fie crescute cotele orașelor din IVPF până la 50 la sută, respectiv, realocarea acestor venituri la locul de trai al contribuabililor. La prima etapă veniturile proprii ale bugetelor locale ar trebui asigurate cel puțin la nivel de 33-35 la sută, iar în următorii patru ani de crescut sub 50 la sută, astfel încât să fie un stimulator real al procesului descentralizării, în parte a celui de amalgamare voluntară [13, p.137].

Totodată, cu referire la Direcția Prioritară 2, vom atenționa la formularea sintagmei/criteriilor „...inclusiv prin finanțare ținută a investițiilor pe baza unor priorități stabilite central”, or, această abordare contravine principiului autonomiei locale. Pentru conformitate: „Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cat posibil, sa nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență” (Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 7). Or, scopul descentralizării puterii presupune crearea autorităților publice locale responsabile, independente din punct de vedere politic, administrativ și financiar [13, p.155].

Consolidarea democrației locale și responsabilizarea cetățenilor pentru gestionarea intereselor colectivităților descentralizate sunt consacrate activitățile prevăzute la Direcția Prioritară 3. De rând cu măsurile prevăzute la Activitatea 3.3, realizarea dezi-deratului implicării cetățenilor în procesul decizional trebuie abordat sistemic. În acest sens, trebuie să fie reglementate adecvat instrumentele specifice cum ar fi referendumul local, adunările cetățenilor/reprezentanților acestora, altele. În aceste scopuri trebuie amendat Codul electoral, dar și reconceptualizată Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), care să conțină un mecanism real prin realizarea principiului constituțional privind „consultarea cetățenilor în proleme locale de interes deosebit” (Legea 436/2003 este depășită și de fapt nu se aplică, iar majoritatea unităților administrative-teritoriale de nivelul întâi nu au Statutul ca document de bază s-au acestea sunt mai mult decât formale). Statutele colectivităților locale (UAT 1) trebuie să conțină acea „listă de domenii”, de fapt, ar fi problemele de interes deosebit care să fie obligatoriu consultate prin referendum local sau adunări ale cetățenilor. Vom atenționa privind rolul crucial al acestui instrument pentru consolidarea democrației și autonomiei locale, or, prevederile din Strategie sunt în contradicție cu esența autonomiei locale, dar și contravin celor din Constituție (art. 109). La Activitatea 3.5, Privind asigurarea caracterului reprezentativ al democrației locale, este necesar ca viceprimarii, care, de altfel, au în responsabilitate anumite atribuții delegate acestora de primar, iar în unele cazuri pot exercita interimatul funcției de primar, să fie numiți din rândul aleșilor locali. Totodată, consolidarea poziției primarului poate fi realizată prin stabilirea dreptului acestuia de a numi viceprimarii, reiterând ideea că viceprimarii îl reprezintă și lor le sunt delegate unele dintre atribuțiile primarului. Vom argumenta și din perspectiva funcției de primar ales direct de cetățeni, pe care acesta îi reprezintă, dar și are obligativitatea realizării platformei electorale.

Mecanismul de coordonare, monitorizare și raportare al Strategiei presupune trei niveluri de coordonare: nivelul politic – Comitetul Interministerial de Planificare Strategică (CIPS); nivelul profesional – Secretariatul pentru implementarea Strategiei de Reformă în Administrația Publică (Secretariatul SRAP); nivel operațional – Echipa SRAP din Cancelaria de Stat și persoanele de contact din instituții (Echipa SRAP).

Respectiv sunt prevăzute mecanisme și instrumente de monitorizare, evaluare și raportare, dar și prevăzute resursele necesare în acest sens.

Aparent, cadrul instituțional pentru implementarea SRAP este unul consistent, are prevăzute instrumentele și mecanismele necesare. Totodată, vom exprima necesitatea unui lider/manager cu statut înalt în garnitura guvernamentală, care să aibă și girul/împunerică din partea prim-ministrului, spre exemplu un viceprim-ministru, ceea ce iar permite să asigure coordonările necesare. Este și una dintre lecțiile privind descentralizarea puterii în mai multe state est-europene, în parte exemplul Poloniei [11, p. 195].

În contextul reformei abordate, urmează să fie respectate postulatele doctrinare privind organizarea administrației publice în condițiile subsidiarității. Or, descentralizarea puterii cere deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului prin transferul către acestea a puterii de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului și raporturile statului cu colectivitățile descentralizate. În acest sens, ar urma să fie instituite circumscripțiile administrative și a instituției prefectului/prefecturii care să fie abilitat cu prerogativele de conducere, coordonare și control al serviciilor deconcentrate. O atare abordare rezultă și din prevederile expuse în compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale”, Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.1 și, respectiv în compartimentul „Administrația Publică Locală”, Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.3. Inter alia, este și experiența României, Franței, state din experiența cărora a fost inspirat sistemul administrativ al Republicii Moldova, dar și experiențele de succes privind descentralizarea statului/puterii, așa cum este exemplul Poloniei.

În concluzie vom evidenția problemele conceptuale ce afectează calitatea Strategiei și riscă să compromită atingerea obiectivelor scontate.

1. Incoerența transversală privind reglementarea dimensiunilor/componentelor Strategiei de Reforma a Administrației Publice (funcției publice/cadrului instituțional al administrației publice centrale/serviciilor deconcentrate/statutul CUPS-urilor, modelului propus de reorganizare a unor servicii publice).

2. Lipsa unei viziuni coerente privind descentralizarea puterii (inconsecvență în transpunerea autonomiei și democrației locale, neglijarea liniilor directe ale descentralizării, în parte privind deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului – crearea circumscripțiilor administrative și a instituției prefectului). Neglijarea postulatelor doctrinare, a rigorilor teoretice și practicilor administrative avansate privind descentralizarea puterii/statului.

3. În condițiile reformei de mare anvergură a sistemului administrativ și oportunității politicilor de dezvoltare regională, aceste domenii conexe sunt abordate separat/de structuri diferite. Atingerea obiectivelor trasate ar putea fi facilitată de o structură comună de administrare a acestora sau, cel puțin, pentru realizarea reformei să fie desemnat un viceprim-ministru, coordonator al Mecanismul de coordonare, monitorizare și raportare a Strategiei de Reformă a Administrației Publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de alta parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-189.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, din 15.10.1985. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, p. 14.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 309-320 (466).
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
5. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 14-17 (49).
6. Lege privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 244-247 (972).
7. Legea nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 160-164 (537)
8. Legea cu privire la Guvern nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252 (412)
9. Legea cu privire la serviciile publice nr. 234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 34-38 (34)
10. Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Disponibil:
11. KULESZA M. Metode și tehnici de management al reformelor în țările ECE: experiența poloneză. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 179-202. ISBN 9975-63-236-x
12. ȚAP Iu. Deconcentrarea serviciilor statului – premisă de modernizare a prestării serviciilor și facilitare a descentralizării puterii. În: Revista de Filosofie și Științe Politice, 2020, nr. 2, p.104-110. ISSN 1857-2294
13. ȚAP Iu. Administrația publică din Republica Moldova în contextul descentralizării: tz. de doct. în științe administrative. Chișinău, 2022, 173 p.
14. VERHEIJEN A.J. G. Înlăturarea obstacolelor din calea unei descentralizări eficiente: reflecții asupra rolului autorităților centrale ale statului. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 43-50. ISBN 9975-63-236-x